

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT  
LEENDERT A. GEELHOED  
föredraget den 11 november 2004<sup>1</sup>

**I — Inledning**

1. I domstolens domar av den 21 juni 1988 i målen Lair och Brown slog domstolen fast att EEG-fördraget på gemenskapsrättens dåvarande utvecklingsstadium i princip inte var tillämpligt på ett bidrag som beviljas studerande för uppehälle och utbildning, utan enbart på stöd som beviljas för att täcka kostnader som måste betalas för att få tillträde till utbildningen.<sup>2</sup> Den engelska domstolen High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division (Administrative Court) (Förenade kungariket), har mot bakgrund av den utveckling av gemenskapsrätten som har skett sedan dess, i sin begäran om förhandsavgörande i huvudsak frågat EG-domstolen huruvida ett stöd för uppehälle som utgår till studenter, i form av antingen bidrag eller lån fortfarande faller utanför tillämpningsområdet för EG-fördraget vad beträffar tillämpningen av artikel 12. EG, och för det fall EG-fördraget är tillämpligt, under vilka villkor medlemsstaterna kan begränsa rätten till ett sådant stöd.

1 — Originalspråk: engelska.

2 — Domstolens domar av den 21 juni 1988 i mål 39/86, Lair mot Universität Hannover (REG 1988, s. 3161; svensk specialutgåva, volym 9, s. 475), punkt 15, och mål 197/86, Brown mot Secretary of State for Scotland (REG 1988, s. 3205; svensk specialutgåva, volym 9, s. 489), punkt 18.

**II — Tillämpliga bestämmelser**

*A — De gemenskapsrättsliga bestämmelserna*

2. De relevanta gemenskapsrättsliga bestämmelserna i det förevarande fallet är artiklarna 12 och 18.1 i EG-fördraget och artikel 3 i direktiv 93/96 om uppehållsrätt för studerande<sup>3</sup> (nedan kallat direktiv 93/96):

*”Artikel 12*

Inom detta fördrags tillämpningsområde och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i fördraget, skall all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden.

...

3 — Rådets direktiv 93/96/EEG av den 29 oktober 1993 om uppehållsrätt för studerande (EGT L 317, s. 59).

## Artikel 18.1

## B — Den nationella lagstiftningen

Varje unionsmedborgare skall ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i detta fördrag och i bestämmelserna om genomförande av fördraget.”

Sjunde skälet i direktiv 93/96

”På gemenskapsrättens nuvarande stadium i enlighet med domstolens rättspraxis omfattas inte stöd till studerande av [EEG-] fördragets tillämpningsområde i den mening som avses i artikel 7 i fördraget [nu artikel 12 EG].”

Artikel 3 i direktiv 93/96

”Studerande som använder sin uppehållsrätt kan inte med stöd av detta direktiv göra gällande någon rätt till utbetalning av ett bistånd till uppehälle från värdmedlemsstaten.”

3. De relevanta nationella bestämmelserna återfinns i Education (Student Support) Regulations 2001 (bestämmelser om utbildning och studiestöd) (nedan kallade Student Support Regulations). Enligt Student Support Regulations beviljas bistånd till uppehälle genom lån för levnadskostnader. Lånebeloppet varierar beroende på ett antal faktorer som till exempel huruvida den studerande bor hemma hos sina föräldrar och om han eller hon bor i London eller någon annanstans. En studerande har automatiskt möjlighet att få låna 75 procent av det maximala lånebeloppet. Huruvida han eller hon har rätt till de resterande 25 procenten av lånet beror på studerandens och hans eller hennes föräldrars eller livskamrats ekonomiska situation. Räntan på lånet är knuten till inflationstakten, och räntesatsen är därför lägre än vad som är fallet med lån som beviljas i kommersiellt syfte. Lånet skall återbetalas efter att studeranden har avslutat sina studier, såvida han eller hon tjänar mer än 10 000 GBP. Om så är fallet betalar studeranden 9 procent per år av den inkomst han eller hon har som överstiger 10 000 GBP, fram till dess att lånet är avbetalat.

4. Medborgare i en medlemsstat har endast rätt till ett lån med stöd av Student Support Regulations under förutsättning att

- 1) de är etablerade i Förenade kungariket, i den mening som avses i nationell rätt (Immigration Act 1971), det vill säga

- att de varaktigt bor i Förenade kungariket och det inte finns några restriktioner i fråga om hur länge de får stanna i Förenade kungariket,

kungariket under fyra år. Den tid som en person har ägnat åt heltidsstudier beaktas inte vid beräkningen av uppehållsperioden.

- att de uppehåller sig i England eller Wales den första dagen på det första akademiska året under utbildningen,

### III — Bakgrund, förfarande och tolkningsfrågor

- och att de har uppehållit sig i Förenade kungariket under minst tre år före den första dagen på utbildningen,

eller

- 2) studeranden är en migrerande arbetstagare inom EES som har rätt till stöd enligt artikel 7.2 eller 7.3 i rådets förordning (EEG) nr 1612/68, i utökad lydelse enligt EES-avtalet, som under-tecknades i Porto den 2 maj 1992.

5. Dany Bidar föddes i Paris i augusti 1983 och är fransk medborgare. Det framgår av handlingarna i målet att han flyttade till Förenade kungariket i augusti 1998 tillsammans med sin syster och sin mor, som då var svårt sjuk, för att bo tillsammans med Dany Bidars mormor. Efter hans mors bortgång i december 1999 blev Dany Bidars mormor hans förmyndare. Dany Bidar studerade på High School i London. I juni 2001 avslutade han sin gymnasieutbildning där och erhöll de nödvändiga kvalifikationerna för att få tillträde till universitetet i Förenade kungariket. Under denna period fick han ekonomiskt stöd av sin mormor och ansökte aldrig om socialt bistånd. Dany Bidar avsåg att påbörja universitetsstudier under det akademiska år som började i september 2001, och ansökte hos London Borough of Ealing om hjälp med att finansiera sina studier. Han beviljades stöd för kursavgiften, men nekades ett lån för sitt uppehälle på grund av att han inte var "etablerad" i Förenade kungariket, då han ännu inte uppfyllde kravet enligt de nationella bestämmelserna på att ha uppehållit sig i Förenade kungariket under fyra år. Han kunde nämligen inte uppnå denna ställning eftersom den tid som en person ägnar åt

En person anses endast vara etablerad om han eller hon har uppehållit sig i Förenade

heltidsstudier inte räknas i detta sammanhang. Dany Bidar började studera ekonomi i september 2001 vid University College London.

och mål C-197/86, Brown (REG 1988, s. 3205; svensk specialutgåva, volym 9, s. 489), och utvecklingen av gemenskapsrätten, inklusive antagandet av artikel 18 EG och utvecklingen avseende Europeiska unionens behörighet på utbildningsområdet?

6. Dany Bidar överklagade det beslut genom vilket han nekades ett studielån för sitt uppehälle med åberopande av att kravet på etablering i Student Support Regulations är diskriminerande i den mening som avses i artikel 12 EG jämförd med artikel 18 EG. Motparten i målet vid den nationella domstolen gjorde gällande att bistånd till uppehälle inte omfattas av tillämpningsområdet för artikel 12 EG, såsom bekräftades av domstolen i målen Lair och Brown. Med tanke på att gemenskapsrätten har utvecklats sedan dessa domar meddelades, framför allt genom införandet av bestämmelserna om medborgarskap och utbildning i EG-fördraget genom Maastrichtfördraget, vilket trädde i kraft den 1 november 1993, beslutade High Court att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till EG-domstolen med stöd av artikel 234 EG:

"1 Faller bistånd till uppehälle för studerande som genomgår universitetsutbildning, såsom stöd som utgår i form av a) subventionerade lån eller b) bidrag fortfarande utanför EG-fördragets tillämpningsområde vad beträffar tillämpningen av artikel 12 EG och förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet, med hänsyn till Europeiska gemenskapernas domstols avgöranden i mål 39/86, Lair (REG 1988, s. 3161; svensk specialutgåva, volym 9, s. 475),

2) Om svaret på fråga 1 till någon del är nekande, och om stöd för uppehälle till studerande i form av bidrag eller lån nu omfattas av tillämpningsområdet för artikel 12 EG, vilka kriterier skall nationella domstolar tillämpa när de avgör huruvida villkoren för rätt till sådant stöd är grundade på objektivt motiverade hänsyn som inte beror på nationalitet?

3) Om svaret på fråga 1 till någon del är nekande, kan artikel 12 EG åberopas till stöd för ett yrkande om bistånd till uppehälle för tiden före dagen för EG-domstolens dom i förevarande mål och, om så är fallet, skall ett undantag göras för dem som inlett ett rättsligt förfarande före den dagen?

7. Förutom sökanden i målet vid den nationella domstolen ingav Danmarks, Tysk-

lands, Frankrikes, Nederländernas, Österrikes, Finlands och Förenade kungarikets regeringar samt kommissionen skriftliga yttranden med stöd av artikel 20 i domstolens stadga. Dany Bidar, Förenade kungarikets och Nederländernas regeringar samt kommissionen yttrade sig under den muntliga förhandlingen den 28 september 2004.

möjlighet att få ekonomiskt stöd för studie-kostnader från värdmedlemsstaten. Här kan två frågor urskiljas. Den första frågan är vad det ekonomiska stödet avser, och handlar om EG-fördragets materiella tillämpningsområde. Den andra frågan är i vilken ställning en person har rätt till ekonomiskt stöd, och den rör den personkrets som omfattas av EG-fördragets tillämpningsområde.

8. Den 16 juni 2004 ställde domstolen ett antal skriftliga frågor till Förenade kungarikets regering beträffande kravet på att en person för att kunna beviljas ett studielån måste vara "varaktigt bosatt" i Förenade kungariket eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, beroende på huruvida personen har ställning som icke arbetstagare eller arbetstagare. Domstolen erhöll svar på dessa frågor den 21 juli 2004.

10. De frågor som High Court har ställt handlar främst om huruvida bidrag eller (subventionerade) lån som beviljas av de nationella myndigheterna för att täcka studerandes uppehälle, som skall skiljas från stöd för kursavgifter, numera omfattas av EG-fördragets materiella tillämpningsområde vad beträffar tillämpningen av förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet i artikel 12 EG. Sedan domstolen meddelade dom i målet *Gravier*<sup>4</sup>, står det klart att eftersom tillträde till utbildning som ger behörighet för ett visst yrke omfattas av EG-fördragets tillämpningsområde, har medborgare i medlemsstater rätt till likabehandling vad beträffar samtliga villkor som styr tillträdet till sådan utbildning. Detta betyder att förutom att ingen åtskillnad får göras mellan inhemska studerande och studerande från andra medlemsstater vad gäller nivån för inskrivningsavgifter och andra kostnader som är knutna till tillträdet till utbildningen, måste även stöd för att täcka sådana kostnader beviljas under

#### IV — Bakgrunden i allmänhet: gällande rätt

##### A — Gemenskapsrätten och studiestöd

9. För att kunna undersöka frågorna från High Court ur ett bredare perspektiv är det lämpligt att beakta vad som hittills har gällt enligt gemenskapsrätten för studerandes

<sup>4</sup> — Domstolens dom av den 13 februari 1985 i mål 293/83, *Gravier* (REG 1985, s. 593; svensk specialutgåva, volym 8, s. 71).

samma villkor för alla studerande från samtliga medlemsstater.<sup>5</sup> I enlighet med denna princip beviljades Dany Bidar således stöd för kursavgiften till University College London.

personer som är ekonomiskt aktiva (arbetstagare och egenföretagare) och deras barn å ena sidan, och personer som inte är ekonomiskt aktiva å andra sidan.

11. I de rättsfall där denna fråga uttryckligen behandlas har bistånd till uppehälle däremot inte ansetts omfattas av E(E)G-fördragets materiella tillämpningsområde när det gäller personer som inte kan betraktas som arbetstagare i den mening som avses i artikel 39 EG. Denna fråga har ansetts höra dels "till utbildningspolitiken, vilken inte som sådan har underställts gemenskapsinstitutionernas behörighet", dels "till socialpolitiken som hör till medlemsstaternas kompetens, såvitt den inte är föremål för särskilda bestämmelser i EEG-fördraget".<sup>6</sup>

12. Eftersom den ställning som en person har enligt gemenskapsrätten således är avgörande för dennes rätt till understöd och andra sociala förmåner i värdmedlemsstaten, är det nödvändigt att klargöra i vilken egenskap en person som avser att studera i en annan medlemsstat än ursprungsstaten kan uppehålla sig i den berörda medlemsstaten. En tydlig åtskillnad skall göras mellan

13. Om en studerande har ställning som arbetstagare i den mening som avses i artikel 39 EG har han med stöd av artikel 7.2 i förordning nr 1612/68<sup>7</sup> rätt att behandlas på samma sätt som värdmedlemsstatens egna medborgare vad gäller beviljandet av sociala förmåner. Domstolen har vid upprepade tillfällen bekräftat att bidrag till uppehälle och utbildning, som beviljas för genomförande av universitetsstudier som leder till en yrkesbehörighet, utgör en social förmån i den mening som avses i artikel 7.2 i denna förordning<sup>8</sup>.

14. Rättsfallen på detta område har i allmänhet inneburit ett utmärkande av de yttre gränserna för begreppet gemenskapsarbetstagare, med tanke på att det arbete som utförs ofta är av marginell karaktär.<sup>9</sup> Domstolen har också behandlat ett fall där en person hade avslutat ett anställningsförhållande för att börja studera. I det fallet slog domstolen fast att en arbetstagare behåller

5 — Se exempelvis domstolens dom av den 26 februari 1992 i mål C-357/89, Raulin (REG 1992, s. I-1027), punkt 28.

6 — Se exempelvis domen i målet Lair (ovan fotnot 2), punkt 15.

7 — Rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen (EGT L 257, s. 2; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 33).

8 — Domarna i målen Lair (ovan fotnot 2), punkterna 23, 24 och 28, och Brown (ovan fotnot 2), punkt 25, och domstolens dom av den 26 februari 1992 i mål C-3/90, Bernini (REG 1992, s. I-1071), punkt 23.

9 — Se exempelvis domarna i målet Brown (ovan fotnot 2) och i målet Raulin (ovan fotnot 5), samt domstolens dom av den 26 februari 1992 i mål C-3/90, Bernini (REG 1992, s. I-1071).

sin egenskap av arbetstagare när denne påbörjar en heltidsutbildning förutsatt att det föreligger en kontinuitet mellan den tidigare utövade förvärvsverksamheten och studierna och om den migrerande arbetsstagaren inte ofrivilligt blivit arbetslös.<sup>10</sup>

15. Likaså har barn till migrerande arbetstagare enligt artikel 12 i förordning nr 1612/68 rätt till likabehandling vad gäller sådana sociala förmåner som beviljas medborgarna i värdmedlemsstaten för att underlätta för dessa att genomgå en utbildning.<sup>11</sup> Detta gäller även när en förälder som är arbetstagare har återvänt till sitt ursprungsland och barnet inte kan fortsätta sin utbildning där på grund av en bristfällig samordning mellan skolsystemen<sup>12</sup>, och när barnet avser att studera i hemlandet, för det fall värdmedlemsstatens medborgare har rätt till ekonomiskt stöd för studier utanför denna stat.<sup>13</sup>

16. Såsom framgår av domstolens dom i målet Meeusen<sup>14</sup> gäller detta också i tillämpliga delar egenföretagare och deras barn.

10 — Domen i målet Lair (ovan fotnot 2), punkt 37.

11 — Se exempelvis domen av den 15 mars 1989 i de förenade målen C-389/87 och C-390/87, Echternach och Moritz (REG 1989, s. 723), och av den 8 juni 1999 i mål C-337/97, Meeusen (REG 1999, s. I-3289).

12 — Domen i de förenade målen Echternach och Moritz, ibidem, punkt 21.

13 — Dom av den 13 november 1990 i mål C-308/89, Di Leo (REG 1990, s. I-4185; svensk specialutgåva, volym 10, s. 583), punkt 15.

14 — Domen i målet Meeusen (ovan fotnot 11), punkterna 27–29.

17. Inom kategorin icke ekonomiskt aktiva studerande, skall åtskillnad göras mellan personer som flyttar till en annan medlemsstat endast eller främst i syfte att genomgå en utbildning i den medlemsstaten och personer som flyttar till en medlemsstat av andra skäl och därefter bestämmer sig för att påbörja en utbildning i värdmedlemsstaten.

18. Genom direktiv 93/96 reglerades situationen för sådana studerande som tillhör den första gruppen och som flyttar till en annan medlemsstat i syfte att genomgå en hel utbildning. Enligt detta direktiv garanteras dessa studerande en uppehållsrätt under studietiden i överensstämmelse med domstolens rättspraxis.<sup>15</sup> Av direktivet framgår också att medlemsstaterna kan kräva att studerande, som är medborgare i en annan medlemsstat och som vill åtnjuta uppehållsrätt inom medlemsstatens territorium, intygar för den berörda nationella myndigheten att de har tillräckliga tillgångar för att undvika att ligga det sociala bidragssystemet i värdmedlemsstaten till last under den tid de uppehåller sig där, vidare att de är inskrivna vid ett erkänt undervisningscentrum för att i första hand delta i yrkesutbildning där och, slutligen, att de omfattas av en heltäckande sjukförsäkring som gäller i värdmedlemsstaten.<sup>16</sup> Vidare anges uttryckligen i artikel 3 i direktiv 93/96 att direktivet inte innebär att studerande som använder sin uppehållsrätt ges någon rätt till utbetalning av ett bistånd

15 — Domen i målet Raulin (ovan fotnot 5), punkterna 33 och 34.

16 — Artikel 1 i direktivet, såsom den återges av domstolen i dom av den 20 september 2001 i mål C-184/99, Grzelczyk (REG 2001, s. I-6193), punkt 38.

till uppehålle, vilket kan ses som en kodifiering av domstolens domar i målen Lair och Brown.

19. Den andra gruppen av icke ekonomiskt aktiva personer består av personer som har anlänt till en medlemsstat, inte i egenskap av arbetstagare eller studerande med avsikt att genomgå en yrkesutbildning, utan i egenskap av en EU-medborgare som använder sig av den rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier som garanteras genom artikel 18 EG och regleras närmare genom direktiv 90/364.<sup>17</sup> EU-medborgare som använder sin rätt att förflytta sig till en annan medlemsstat och stanna där behåller, till skillnad från personer som omfattas av direktiv 93/96, sin uppehållsrätt så länge de uppfyller kraven enligt direktiv 90/364. Deras motiv saknar betydelse i detta avseende.

20. När personer av den andra kategorin bestämmer sig för att genomföra sina studier i värdmedlemsstaten står det klart att de enligt domarna i målen Gravier och Raulin har rätt till stöd för kostnader som måste betalas för att få tillträde till utbildning. Detta är ostridigt i det förevarande målet, och Dany Bidar erhöll också, såsom nämnts ovan, ekonomiskt stöd för detta ändamål. Eftersom direktiv 90/364 inte innehåller någon bestämmelse som motsvarar artikel 3 i direktiv 93/96 utgör frågan huruvida studerande som redan uppehåller sig i värdmedlemsstaten i egenskap av EU-medborgare har

rätt till bistånd till uppehålle emellertid utforskat territorium. För att få vägledning om hur denna lucka i direktiv 90/364 skall fyllas ut, vad beträffar EU-medborgares rättsliga ställning i denna situation, är det nödvändigt att beakta domstolens rättspraxis beträffande EU-medborgarskapet enligt artiklarna 17 EG och 18 EG och sociala förmåner.

#### B — Medborgarskap och sociala förmåner: rättspraxis

21. Domstolen har i ett flertal mål haft tillfälle att ta ställning till huruvida EU-medborgare har rätt till sociala förmåner av olika slag med stöd av artikel 18.1 EG. Jag syftar särskilt på domarna i målen Martínez Sala, Grzelczyk, D'Hoop, Collins och Trojani.<sup>18</sup>

22. Domstolen har i de mål som rör artikel 18.1 EG vid upprepade tillfällen betonat att ställningen som unionsmedborgare är avsedd att vara den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare vilket innebär att de medborgare som befinner sig i samma situation skall kunna

18 — Dom av den 12 maj 1998 i mål C-85/96, Martínez Sala (REG 1998, s. I-2691), av den 20 september 2001 i mål C-184/99, domen i målet Grzelczyk (ovan fotnot 16), dom av den 11 juli 2002 i mål C-224/98, D'Hoop (REG 2002, s. I-6191), av den 23 mars 2004 i mål C 138/02, Collins (REG 2004, s. I-2703), och av den 7 september 2004 i mål C-456/02, Trojani (REG 2004, s. I-7573).

17 — Rådets direktiv 90/364/EEG av den 28 juni 1990 om rätt till bosättning (EGT L 180, s. 26) (nedan kallat direktiv 90/364).



åtnjuta samma behandling i rättsligt hänseende, oberoende av deras nationalitet, med förbehåll för de uttryckliga undantag som föreskrivs i det avseendet.<sup>19</sup> En medborgare i Europeiska unionen som uppehåller sig lagligen i en medlemsstat kan åberopa artikel 12 EG i alla situationer som faller inom gemenskapsrättens materiella tillämpningsområde.<sup>20</sup> Där ingår utövandet av grundläggande friheter som följer av EG-fördraget och utövandet av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, vilken föreskrivs i artikel 18.1 EG. Upphållsrätten tillerkänns dessutom varje unionsmedborgare enligt en klar och tydlig bestämmelse i EG-fördraget, såsom domstolen slog fast i domen i målet *Baumbast*.<sup>21</sup> Därmed kan personer göra gällande denna rätt i nationella domstolar.

23. I den första domen som avkunnades på detta område, i målet *Martínez Sala*, slog domstolen fast att "en medborgare i Europeiska unionen som ... är lagligt bosatt i värdmedlemsstaten kan göra artikel [12] i fördraget gällande i alla situationer som i materiellt hänseende faller inom tillämpningsområdet för gemenskapsrätten, däribland i den situation då medlemsstaten försenar eller vägrar att bevilja vederbörande en förmån som beviljas alla dem som är lagligt bosatta inom den staten, med motiveringen att vederbörande inte innehar en handling som det inte krävs att medlems-

statens medborgare skall ha och vars utfärdande kan försenas eller vägras av myndigheterna".<sup>22</sup> Eftersom det vårdnadsbidrag som målet rörde täcktes av både förordning nr 1408/71<sup>23</sup> och förordning nr 1612/68, och därmed omfattades av EG-fördragets materiella tillämpningsområde, hade *María Martínez Sala* rätt till förmånen i fråga under samma villkor som tyska medborgare.

24. Domen i målet *Grzelczyk* rörde en fransk studerande som studerade i Belgien och som efter att ha lyckats försörja sig själv under de första tre studieåren, ansökte om existensminimumbidrag (*minimex*) för sitt fjärde och sista år, eftersom kombinationen av arbete och studier skulle bli alltför betungande i slutfasen av hans studier. Först beviljades han denna förmån, men den drogs därefter in eftersom han inte var vare sig arbetstagare, utan studerande, eller belgisk medborgare. Trots de villkor som följer av artikel 1 i direktiv 93/96 beträffande en studerandes uppehållsrätt i en annan medlemsstat, påpekade domstolen att, fastän det i artikel 3 i detta direktiv anges att studerande inte har rätt att få stöd för uppehälle från värdmedlemsstaten, finns det däremot inte någon bestämmelse i direktivet som undantar dem som omfattas av direktivet

19 — Se exempelvis domen i målet *Grzelczyk* (ovan fotnot 16), punkt 31.

20 — Se exempelvis domen i målet *Martínez Sala* (ovan fotnot 18), punkt 63.

21 — Dom av den 17 september 2002 i mål C-413/99, *Baumbast* (REG 2002, s. I-7091), punkt 84.

22 — Punkt 63.

23 — Rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen, i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 118/97 av den 2 december 1996 (EGT L 28, 1997, s. 1).

från sociala förmåner.<sup>24</sup> Vad beträffar frågan om detta skulle innebära att Rudy Grzelczyk blev en börda för socialförsäkringssystemet, och således inte längre uppfyllde ett av villkoren för uppehållsrätten, påpekade domstolen att det enligt direktiv 93/96 endast krävs att studerande skall intyga att de har tillräckliga tillgångar i början av deras vistelse i värdmedlemsstaten, och att deras ekonomiska situation kan förändras på grund av omständigheter som ligger utanför deras kontroll. Den omständigheten att direktivet syftar till att förhindra att studerande blir en "orimlig börda" för värdmedlemsstatens finanser, innebär att direktivet "medger ... en viss ekonomisk solidaritet mellan medborgarna i värdmedlemsstaten och medborgarna i andra medlemsstater, särskilt om den person som har rätt till bosättning har tillfälliga svårigheter".<sup>25</sup> Eftersom det hade fastställts i tidigare rättspraxis att minimex omfattades av EG-fördragets tillämpningsområde och villkoren för att erhålla denna förmån stred mot artikel 12 EG, ansågs Rudy Grzelczyk ha rätt till förmånen i fråga.

sådan skillnad i behandling strider mot de principer som ligger till grund för ställningen som unionsmedborgare, närmare bestämt mot principen om rätt till samma behandling i rättsligt hänseende vid utövande av rätten till fri rörlighet."<sup>26</sup> Domstolen fann dock, med hänsyn till att den särskilda arbetslöshetsersättningen har till syfte att underlätta unga arbetstagares övergång från utbildning till arbetsmarknad, att det är legitimt att den nationella lagstiftaren vill säkerställa att ett faktiskt samband mellan den person som begär denna ersättning och den aktuella geografiska arbetsmarknaden finns. Det enda villkor som uppställdes och som avsåg den plats där slutbetyget avseende gymnasiestudier har erhållits var dock alltför allmänt hållet och kategoriskt.<sup>27</sup>

25. I målet D'Hoop nekades en belgisk studerande arbetslöshetsersättning (en arbetslöshetsersättning som beviljas unga personer som just har avslutat sina studier och som söker sitt första arbete) av de belgiska myndigheterna endast med motiveringen att hon hade avslutat sin gymnasieutbildning i Frankrike. Domstolen ansåg att kravet på att slutbetyget skulle ha erhållits i Belgien för att rätt till ersättningen skulle föreligga innebar att vissa nationella medborgare missgynnades endast på grund av att de har använt sig av sin rätt till fri rörlighet för att studera i en annan medlemsstat. "En

26. Domen i målet Collins handlade om en irländsk medborgare som hade rest till Förenade kungariket för att hitta ett arbete där, och nekats bidrag till arbetsökande på grund av att han inte var varaktigt bosatt i Förenade kungariket. Trots att det i artiklarna 2 och 5 i förordning nr 1612/68 inte hänvisas till ekonomiskt understöd till personer som försöker få tillträde till arbetsmarknaden ansåg domstolen att dessa bestämmelser<sup>28</sup> skall "tolkas mot bakgrund av andra bestämmelser i gemenskapsrätten, däribland artikel [12] i fördraget".<sup>29</sup> Domstolen konstaterade vidare att det "[m]ed

24 — Domen i målet Grzelczyk (ovan fotnot 16), punkt 39.

25 — Ibidem, punkterna 38 och 39.

26 — Domstolen använder i punkt 60 ordet "principen". Det framgår dock av sammanhanget att det är artiklarna 2 och 5 som avses.

27 — Domen i målet Collins (ovan fotnot 18), punkt 60.

24 — Domen i målet Grzelczyk (ovan fotnot 16), punkt 39.

25 — Ibidem, punkt 44.

beaktande av inrättandet av unionsmedborgarskapet och den tolkning som gjorts i rättspraxis av unionsmedborgarnas rätt till likabehandling, ... inte längre [är] möjligt att utesluta en ekonomisk förmån som är avsedd att underlätta tillträdet till arbete på en medlemsstats arbetsmarknad från tillämpningsområdet för artikel [39.2] i fördraget, i vilken den grundläggande princip om likabehandling som fastställts i artikel [12] i fördraget kommer till uttryck".<sup>30</sup> Liksom i domen i målet D'Hoop medgav domstolen att medlemsstaterna har rätt att uppställa villkor i syfte att förvissa sig om att ett äkta samband finns mellan den person som söker ett bidrag som har karaktären av social förmån, i den mening som avses i artikel 7.2 i förordning nr 1612/68, och den aktuella geografiska arbetsmarknaden. Ett bosättningsvillkor skulle kunna vara en lämplig lösning för detta ändamål, men det får inte gå längre än vad som är nödvändigt för att uppnå målet. Närmare bestämt måste tillämpningen av villkoret styras av klara och i förväg kända kriterier, och det skall finnas en möjlighet att föra talan vid domstol mot beslutet.<sup>31</sup>

27. Domen i målet Trojani rörde en fransk medborgare som arbetade på ett härbärke tillhörande Frälsningsarmén i Belgien, i utbyte mot mat och husrum, samt fickpengar. Han nekades det belgiska minimex av samma skäl som Rudy Grzelczyk. Han saknade nämligen belgiskt medborgarskap och kunde inte åberopa förordning nr 1612/68. I detta fall ansåg domstolen att sökanden inte kunde härleda en uppehållsrätt från artikel 18.1 EG jämförd med

direktiv 90/364 på grund av hans bristande tillgångar. Eftersom han hade ett uppehållstillstånd och uppehöll sig lagligen i Belgien omfattades han dock av den grundläggande princip om likabehandling som följer av artikel 12 EG. Därmed drog domstolen slutsatsen att i den mån nationella bestämmelser innebär att EU-medborgare från andra medlemsstater som uppehåller sig lagligen i denna inte har rätt till socialt bistånd trots att de uppfyller de villkor som gäller för medlemsstatens egna medborgare, utgör detta en sådan diskriminering på grund av nationalitet som är förbjuden enligt artikel 12 EG.<sup>32</sup>

#### *C — Medborgarskap och sociala förmåner: en helhetsbild*

28. Genom att betrakta dessa avgöranden tillsammans kan ett antal principer beträffande EU-medborgarskapet som sådant utläsas, och följaktligen ett antal principer beträffande EU-medborgares rätt till icke avgiftsfinansierade sociala förmåner. Genom att understryka EU-medborgarskapets grundläggande karaktär, klargör domstolen att detta inte endast är ett ihåligt eller symboliskt begrepp, utan att det utgör den grundläggande ställningen för samtliga medborgare i EU:s medlemsstater, och att denna ställning medför vissa rättigheter och privilegier i andra medlemsstater där dessa

30 — Ibidem, punkt 63.

31 — Ibidem, punkterna 67–72.

32 — Domen i målet Trojani (ovan fotnot 18), punkt 44.

medborgare uppehåller sig. Framför allt ger EU-medborgarskapet medborgare i andra medlemsstater en rätt att behandlas på samma sätt som medborgarna i värdmedlemsstaten i sådana situationer som faller inom gemenskapsrättens materiella tillämpningsområde. Den omständigheten att en unionsmedborgare bedriver universitetsstudier i en annan medlemsstat än den där han är medborgare kan således inte i sig medföra att medborgaren fråntas möjligheten att åberopa artikel 12 EG.<sup>33</sup> Såsom framgår av domarna i ovannämnda mål skall numera EU-medborgare som uppehåller sig lagligen i värdmedlemsstaten beviljas ett flertal sådana sociala förmåner som medlemsstaterna tidigare beviljade sina egna medborgare och ekonomiskt aktiva personer med stöd av förordning nr 1612/68 eller förordning nr 1408/71. Jag tänker på vårdnadsbidraget i domen i målet *Martínez Sala*, bidraget *minimex* i domarna i målen *Grzelczyk* och *Trojani* och arbetslöshetsersättningen i domen i målet *D'Hoop*. I de ovannämnda målen omfattades dessa förmåner av gemenskapsbestämmelser och föll därför klart inom fördragets materiella tillämpningsområde.

29. Det är intressant att notera att domstolen i domen i målet *Collins* däremot inte uttryckligen slog fast att den förmån för arbetssökande som begärdes omfattades av fördragets materiella tillämpningsområde. Vid tolkningen av bestämmelserna i förordning nr 1612/68 om möjlighet till anställning i andra medlemsstater använde domstolen snarare begreppet medborgarskap för att få

förmånen att omfattas av fördragets tillämpningsområde. Domstolen slog nämligen fast följande: "Vid beaktande av inrättandet av unionsmedborgarskapet och den tolkning som gjorts i rättspraxis av unionsmedborgarnas rätt till likabehandling, är det inte längre möjligt att utesluta en ekonomisk förmån som är avsedd att underlätta tillträdet till arbete på en medlemsstats arbetsmarknad från tillämpningsområdet för artikel [39.2 EG] ..." Med andra ord framstår det som att medborgarskapet i sig kan innebära att vissa förmåner faller inom fördragets tillämpningsområde om dessa beviljas för sådana syften som sammanfaller med syften som eftersträvas genom gemenskapens primär- eller sekundärrätt.

30. Det framgår också tydligt av denna rättspraxis att de EU-medborgare som uppehåller sig lagligen i värdmedlemsstaten inte har någon absolut rätt till sociala förmåner i dessa situationer och att medlemsstaterna kan uppställa vissa objektiva, det vill säga icke-diskriminerande, villkor för dessa förmåner för att skydda sina legitima intressen. I de två domar som rörde sådana förmåner som syftar till att hjälpa förmånstagaren att få tillträde till arbetsmarknaden, i målen *D'Hoop* och *Collins*, erkände domstolen att medlemsstaterna kan uppställa krav för att förvissa sig om att det finns ett faktiskt samband mellan sökanden och den geografiska arbetsmarknaden. Dessa krav måste tillämpas på ett sådant sätt att den grund-

33 — Domen i målet *Grzelczyk* (ovan fotnot 18), punkt 36.

läggande gemenskrättsliga proportionalitetsprincipen iakttas.

ekonomiska solidaritet inte skulle gälla även detta direktiv.

31. Såsom nämnts ovan måste en EU-medborgare också uppehålla sig lagligen i värdmedlemsstaten för att ha möjlighet att beviljas sociala förmåner. Enligt direktiven 90/364 och 93/96 måste EU-medborgaren eller studeranden förfoga över tillräckliga tillgångar för att undvika att bli en börda för medlemsstatens finanser, och täckas av en fullgod sjukförsäkring. Också här måste dessa begränsningar och villkor tillämpas i enlighet med gemenskapsrättens allmänna principer, särskilt proportionalitetsprincipen.<sup>34</sup> I domen i målet *Grzelczyk* slog domstolen således fast att villkoret att en EU-medborgare inte får bli en orimlig börda för värdmedlemsstaternas finanser inte, under de förevarande omständigheterna, frångöt den berörde rätten till en social förmån. Inte heller innebar den omständigheten att studerande enligt artikel 3 i direktiv 93/96 saknar rätt till bistånd till uppehälle att han inte kunde erhålla bidraget *minimex*. Begreppet orimlig börda är tydligen flexibelt och enligt domstolen innebär det att direktiv 93/96 medger en viss ekonomisk solidaritet mellan medlemsstaterna när det gäller att stödja andra medlemsstaters medborgare som uppehåller sig lagligen inom deras territorium. Eftersom villkoren i direktiv 90/364 bygger på samma princip saknas skäl att anta att denna

32. Frågan är vad som avses med "en viss" ekonomisk solidaritet. Det står klart att domstolen inte avser att medlemsstaterna skall öppna upp hela sina socialförsäkringsystem för EU-medborgare som reser in och uppehåller sig inom deras territorier. Detta vore detsamma som att underminera en av grunderna för direktiven om uppehållsrätt. Det framstår för mig som att detta handlar om att iaktta proportionalitetsprincipen vid tillämpningen av de nationella villkoren för sociala förmåner. Å ena sidan har medlemsstaterna rätt att se till att de förmåner som de erbjuder beviljas för de avsedda syftena. Å andra sidan måste de acceptera att EU-medborgare som har uppehållit sig lagligen inom deras territorium under en viss tidsperiod, på likvärdigt sätt har möjlighet att beviljas ett sådant stöd om de uppfyller de objektiva villkor som uppställts för värdmedlemsstatens egna medborgare. De måste se till att de kriterier och villkor som gäller för beviljandet av ett sådant stöd inte är direkt eller indirekt diskriminerande för andra EU-medborgare i förhållande till deras egna medborgare, att de är klara, lämpliga för att uppnå syftet med stödet, kända i förväg, och att det skall finnas en möjlighet att få tillämpningen prövad av domstol.<sup>35</sup> Jag vill tillägga att det också borde vara möjligt att tillämpa dem på ett så flexibelt sätt att de speciella omständigheterna i det enskilda fallet kan beaktas, eftersom en vägran att bevilja ett sådant stöd kan påverka det som i

34 — Se domen i målet *Baumbast* (ovan fotnot 21), punkt 91.

35 — Se domen i målet *Collins* (ovan fotnot 18), punkt 72.

tysk konstitutionell rätt kallas "kernbereich", det vill säga den innehållsmässiga kärnan av en grundläggande rättighet enligt fördraget, såsom rättigheterna enligt artikel 18.1 EG. Det är intressant att notera att denna princip har slagits fast genom artikel II-112 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna som införlivades med utkastet till en konstitution för Europa.<sup>36</sup> I artikel II-105 i stadgan föreskrivs, i ordalag som i princip är identiska med formuleringen i artikel 18.1 EG, att EU-medborgare skall ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier.

begränsningar och villkor som framgår av gemenskapslagstiftningen, berättigade till sådant stöd på samma villkor som värdmedlemsstatens medborgare. Dessa begränsningar och villkor måste tillämpas på ett sådant sätt att slutresultatet inte är oproportionerligt i förhållande till målsättningarna. Resultatet får inte heller innebära en sådan diskriminering av EU-medborgaren som inte är objektivt motiverad, när EU-medborgaren befinner sig i en materiellt sett likadan situation som en medborgare i värdmedlemsstaten och är tillräckligt socialt integrerad i denna medlemsstat. I detta avseende, beroende på de berörda förmånernas art, kan medlemsstaterna uppställa sådana objektiva villkor som är nödvändiga för att försäkra sig om att förmånen beviljas sådana personer som har tillräcklig anknytning till dess territorium.

33. Med andra ord har det skett en tydlig utveckling av EU-medborgarskapet (artiklarna 17 EG och 18.1 EG) i förhållande till förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet (artikel 12 EG), genom att det har skapats en grund för rätt till vissa sociala förmåner i de medlemsstater där EU-medborgarna uppehåller sig lagligen. Eftersom det krävdes att förmånerna i fråga uttryckligen omfattades av EG-fördragets materiella tillämpningsområde medgav domstolen i domen i målet Collins, såsom jag påpekade ovan i punkt 29, tydligen att så är fallet om förmånen beviljas för syften som sammanfaller med syftena med gemenskapens primär- eller sekundärrätt. Personer som har flyttat till en annan medlemsstat och som åtminstone inledningsvis har uppfyllt villkoren för uppehållsrätt enligt direktiven om uppehållsrätt, men sedan har hamnat i en situation där de har behövt ansöka om ekonomiskt stöd är, med förbehåll för de

## V — Tolkningsfrågorna

### A — Den första frågan: medborgarskap och bistånd till uppehälle

34. High Court har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida ekonomiskt stöd

36 — CIG 87/04 av den 6 augusti 2004.

som medlemsstaterna beviljar studerande för deras uppehälle fortfarande faller utanför EG-fördragets tillämpningsområde vad beträffar tillämpningen av artikel 12 EG, mot bakgrund av införandet av artikel 18 EG i EG-fördraget och med hänsyn till den utveckling inom utbildningsområdet som har ägt rum sedan domstolen meddelade sina domar i målen Lair och Brown.

mellan å ena sidan stöd för kursavgifter och å andra sidan bidrag och subventionerade lån för uppehälle, eftersom ett avslag i båda fallen innebär ett hinder för studerande som önskar utöva sin fria rörlighet.

35. Dany Bidar gör gällande att han skall betraktas som en studerande EU-medborgare som hade uppehållit sig lagligen i Förenade kungariket under mer än tre år före kursstarten. Följaktligen är han inte en sådan EU-medborgare som omfattas av direktiv 93/96. Eftersom gemenskapens behörighet har utvidgats till att även omfatta utbildningsområdet är fördragets materiella räckvidd inte begränsad till frågor om tillträde till utbildning, utan omfattar även frågor som rör främjandet av rörlighet bland studerande, inklusive beviljandet av bistånd till uppehälle. Han hävdar att domen i målet Grzelczyk bekräftade att domstolens dom i målet Brown har följts. För det fall direktiv 93/96 är tillämpligt på Dany Bidar gör han gällande att villkoren i det direktivet inte är absoluta och att de skall tillämpas i enlighet med gemenskapsrättens allmänna principer, särskilt proportionalitetsprincipen. Härvid påpekar han att hans utbildning redan är hårt knuten till Förenade kungarikets utbildningssystem. Slutligen hävdar han att det är naturligt att göra en åtskillnad

36. Vad gäller Dany Bidars personliga ställning påpekar Förenade kungariket att han vid den nationella domstolen åberopade direktiv 93/96 och således inte kan betraktas som "etablerad" i Förenade kungariket. Den tyska regeringen tillägger att Dany Bidar genom att ansöka om ett lån redan innan han påbörjade sina studier, berövade sig själv möjligheten att erhålla uppehållsrätt enligt direktiv 93/96 och att åberopa artikel 18 EG jämförd med artikel 12 EG.

37. Samtliga av de regeringar i medlemsstaterna som har inkommit med skriftliga yttranden och kommissionen anser att ekonomiskt bistånd till uppehälle som beviljas studerande fortsätter att falla utanför EG-fördragets tillämpningsområde. Ett flertal argument har framförts till stöd för denna ståndpunkt. Bland annat har de åberopat införandet av artikel 149 EG där medlemsstaternas ansvar för undervisningens innehåll och utbildningssystemens organisation fastslås. Enligt de ovannämnda regeringarna och kommissionen omfattar detta även systemen för stöd till studerande. De framhåller att den uppehållsrätt som föreskrivs i artikel 18.1 EG är föremål för begränsningar och villkor som föreskrivs i fördraget och i bestämmelserna om genomförandet av fördraget. Enligt artikel 3 i direktiv 93/96 saknar migrerande studerande rätt till bistånd till

uppehålle, vilket enligt de ovannämnda regeringarna och kommissionen bekräftades av domstolen i domen i målet *Grzelczyk*. De har även hänvisat till direktiv 2004/38 om rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier<sup>37</sup> som skall införlivas av medlemsstaterna senast den 30 april 2006. I artikel 24.2 i detta direktiv föreskrivs uttryckligen att innan permanent uppehållsrätt erhållits, det vill säga då personen i fråga har uppehållit sig lagligen i värdmedlemsstaten under fem år, är denna stat inte skyldig att bevilja bistånd till uppehålle för studier i form av studiebidrag eller studielån till andra personer än anställda eller egenföretagare, personer som behåller sådan ställning och deras familjemedlemmar.

38. På ett mer allmänt plan påpekar den österrikiska regeringen att överenskommelsen *European Agreement on Continued Payment of Scholarships to Students Studying Abroad*, som antogs av Europarådet 1969, är grundad på principen att det är hemlandet som ansvarar för utbetalning av bidrag, och att om värdlandet också gavs detta ansvar skulle det uppstå en risk för dubbla utbetalningar. Den nederländska regeringen framhåller likaså att eftersom det inom detta område saknas samordning på gemenskapsnivå skulle en sammanbland-

ning av hemlands- och värdlandsprincipen kunna få en söndrande effekt. Den danska och den finska regeringen hänvisar också till de tänkbara effekter som ett nekande svar på den första frågan skulle kunna få på deras regelverk för beviljande av bistånd till uppehålle för studerande.

39. Inledningsvis vill jag framhålla att svaret på den första frågan från High Court beror på den faktiska situationen i målet i fråga. Även om frågan gäller huruvida bistånd till uppehålle för studerande för närvarande omfattas av EG-fördragets tillämpningsområde är det av största vikt att fastställa mot bakgrund av vilka regler denna fråga skall besvaras. Särskilt Förenade kungariket hävdar att eftersom Dany Bidar är medborgare i en annan medlemsstat och befinner sig i Förenade kungariket för att bedriva universitetsstudier omfattas han uteslutande av direktiv 93/96. Dany Bidar åberopar däremot den omständigheten att han redan hade bott i Förenade kungariket under tre år innan han påbörjade sina studier och att han också hade genomgått sin gymnasieutbildning i Förenade kungariket. Han påstår att han befinner sig i samma faktiska situation som *D'Hoop* och skall betraktas som en EU-medborgare som har använt sig av sin rätt att flytta till en annan medlemsstat enligt artikel 18.1 EG. Det innebär att frågan om huruvida han har rätt till ett studielån till uppehålle skall bedömas med stöd av denna fördragsbestämmelse jämförd med artikel 12 EG. Enligt min uppfattning ger de faktiska omständigheter som beskrivs ovan i punkt 5 starkt stöd för att Dany Bidar mycket riktigt ingår i den andra kategorin

37 — Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, s. 77, rättselse i EUT L 229, 2004, s. 35).



och att han uppfyller kraven i direktiv 90/364. Eftersom det ankommer på den hänskjutande domstolen att fastställa de faktiska omständigheterna och därigenom avgöra vilka regler som är tillämpliga i målet, skall jag dock behandla båda möjligheterna.

40. Enligt artikel 18.1 EG är unionsmedborgarnas rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier föremål för de begränsningar och villkor som föreskrivs i EG-fördraget och i bestämmelserna om genomförande av fördraget. Studerandes situation regleras genom direktiv 93/96. Detta direktiv är tillämpligt på studerande som har begett sig till en annan medlemsstat för att studera. Med andra ord utgör studierna i värdmedlemsstaten skälet till att de utövar den rätt de har enligt artikel 18.1 EG. Studerande som befinner sig i en sådan situation måste uppfylla de villkor som nämnts ovan i punkt 18, särskilt vad gäller deras ekonomiska oberoende. De får inte bli en orimlig börda för värdmedlemsstatens finanser, och de saknar dessutom, enligt artikel 3 i direktiv 93/96, rätt till bistånd till uppehälle.

41. I domen i målet Grzelczyk bekräftade domstolen dessa principer i sig, men mildrade tillämpningen av dem mot bakgrund av omständigheterna i det berörda fallet. Visserligen var möjligheten att erhålla ett bidrag till uppehälle utesluten enligt direktivet, men domstolen ansåg att det i direktivet inte sades något om möjligheten att erhålla ett socialt bistånd, såsom ett existensminimumbidrag. Trots att direktivet syftade till att

förhindra att studerande blir en orimlig börda för en medlemsstats finanser, slog domstolen dessutom fast att denna princip inte skulle tillämpas i absolut mening, utan måste förstås så att medlemsstater i vissa fall, såsom i fallet med Grzelczyk som hade hamnat i ekonomiska svårigheter under det sista studieåret, måste acceptera att visa en viss solidaritet genom att stödja varandras medborgare.

42. Om Dany Bidar skall betraktas som en studerande som endast omfattas av direktiv 93/96 är det uppenbart att artikel 3 i direktivet innehåller ett avsevärt hinder för honom när det gäller att erhålla ett bidrag till uppehälle i Förenade kungariket. Fallet rör emellertid inte möjligheten att erhålla ett bidrag till uppehälle utan möjligheten att beviljas ett (subventionerat) lån för att täcka kostnader för uppehälle. Studielån nämns inte uttryckligen i artikel 3 i direktiv 93/96, och den omständigheten att de nu uttryckligen har omöjliggjorts genom den parallella bestämmelsen i artikel 24.2 i direktiv 2004/38, tyder på att möjligheten att erhålla sådana lån inte är utesluten enligt artikel 3 i direktiv 93/96.

43. Med hänsyn till det ovan anförda skall frågan huruvida studerande har möjlighet att

beviljas studielån för uppehålle besvaras med hänvisning till den allmänna principen i artikel 1 i direktiv 93/96. Denna princip innebär att studerande för att få rätt att uppehålla sig i värdmedlemsstaten, måste intyga att de har tillräckliga tillgångar för att undvika att ligga det sociala bidragssystemet till last under den tid de uppehåller sig där. Såsom domstolen konstaterade i domen i målet Grzelczyk krävs det enligt direktivet endast att studeranden intygar detta i början av sin vistelse i värdmedlemsstaten. Det finns två skäl till att ställa sig frågan om detta villkor också gäller studielån för uppehålle. För det första ingår sådana lån i allmänhet inte i medlemsstaternas socialförsäkrings-system, och domstolen gjorde också just en sådan åtskillnad i domen i målet Grzelczyk. För det andra utgör sådana lån en mindre börda för en stats finanser än bidrag som inte behöver återbetalas, trots att denna typ av lån ofta beviljas under icke-kommersiella villkor och i vissa fall efterges.

44. Av det grundläggande villkoret att studerandena själva måste förfoga över tillräckliga tillgångar när de anländer till värdmedlemsstaten framgår det dock tydligt att de är förhindrade att ansöka om ett (subventionerat) lån för uppehålle. Den kumulativa effekten av lån som beviljas under sådana villkor som föreskrivs i Student Support Regulation utgör en avsevärd börda för en stats finanser, vilket också tydligt framgår av de uppgifter som den nationella

domstolen har tillhandahållit i detta avseende.<sup>38</sup> Därmed är det befogat att behandla dessa lån på samma sätt som bidrag till uppehålle när det gäller artikel 3 i direktiv 93/96.

45. Jag kan dock tänka mig ett undantag från denna regel, och den nederländska regeringen antyder också att det under vissa exceptionella omständigheter skulle kunna finnas skäl för att tillämpa artikel 3 mindre strikt. Vad gäller mitt påpekande ovan i punkterna 31 och 32 att villkoren i direktiv 93/96 måste tillämpas i enlighet med gemenskapsrättens allmänna principer, särskilt proportionalitetsprincipen, måste det säkerställas att kärninnehållet i de grundläggande rättigheter som föreskrivs i artikel 18.1 EG respekteras. Till exempel kan en studerande som till en början uppfyllde de grundläggande villkoren i direktivet råka i ekonomiska svårigheter på ett senare stadium under studietiden. I en sådan situation anser jag att logiken i domen i målet Grzelczyk skall vara tillämplig. Eftersom en EU-medborgare i egenskap av studerande, enligt denna dom med stöd av artiklarna 18.1 EG och 12 EG har rätt till ett existensminimumbidrag under sitt sista studieår under samma villkor som medborgare i medlemsstaten om dennes ekonomiska situation har förändrats sedan han påbörjade sina studier, saknas skäl att med stöd av dessa bestämmelser utesluta att EU-medborgare i en liknande situation kan ha rätt till ett studielån, vilket utgör en mindre belastande stödåtgärd. I sådana undantagssituationer

38 — Se ovan punkt 70.

innebär principen om ekonomisk solidaritet mellan medlemsstaternas medborgare att när en studerande har påbörjat en utbildning i en annan medlemsstat och har nått fram till ett visst stadium skall värdmedlemsstaten möjliggöra för honom att fullfölja sina studier genom att bevilja samma ekonomiska stöd som erbjuds statens egna medborgare.

utbildningspolitiken, vilken inte som sådan har underställts gemenskapsinstitutionernas behörighet, dels till socialpolitiken som hör till medlemsstaternas kompetens, såvitt den inte är föremål för särskilda bestämmelser i E(E)G-fördraget.

46. Den andra situationen bygger på presumptionen att Dany Bidar inte skall betraktas som en studerande som omfattas av direktiv 93/96, utan som en EU-medborgare som har utövat sin rätt att flytta till och uppehålla sig inom en annan medlemsstats territorium. Härvid måste undersökas huruvida EG-fördragets tillämpningsområde nu, till följd av införandet av bestämmelserna om EU-medborgarskap och utbildning, omfattar även sådant ekonomiskt stöd som medlemsstaterna beviljar för studerandes uppehälle.

48. Efter att dessa domar meddelats infördes ett flertal bestämmelser om utbildning i EG-fördraget genom Maastrichtfördraget. Artiklarna 3.1 q EG och 149 EG utgör nu grunden för gemenskapens agerande inom detta område. Bestämmelsernas räckvidd är begränsad. Gemenskapens åtgärder inom detta område får enbart avse främjande av samarbete mellan medlemsstaterna i olika avseenden, inklusive rörlighet för studerande och lärare. Harmonisering är uttryckligen utesluten. Fördragets bestämmelser inom detta område gör det visserligen möjligt att vidta vissa stimulerande åtgärder, men de är grundade på principen att medlemsstaterna behåller ansvaret för undervisningens innehåll och utbildningssystemens organisation.

47. I domarna av den 21 juni 1988 slog domstolen fast att ett bidrag som beviljas för uppehälle och utbildning till studerande, som inte har ställning som arbetstagare eller en arbetstagarrelaterad ställning, på gemenskapsrättens dåvarande utvecklingsstadium i princip inte omfattades av E(E)G-fördragets tillämpningsområde vad beträffar tillämpningen av artikel 12 EG. Detta förklarades av att sådana bidrag ansågs höra dels till

49. Jag är inte övertygad om att bistånd till uppehälle fortfarande måste anses falla utanför gemenskapsrättens tillämpningsområde av det enda skälet att ett sådant stöd skall betraktas som en aspekt av "utbildningssystemens organisation". Det viktiga i detta sammanhang är att dessa fördragsbestämmelser, även om den behörighet de ger gemenskapsinstitutionerna är begränsad, gör det möjligt för gemenskapen själv att vidta

åtgärder för att underlätta rörligheten för studerande, inklusive tillhandahållande av ekonomiskt stöd för uppehälle. Det är således numera inte bara så att utbildningspolitiken som sådan "har underställts gemenskapsinstitutionernas behörighet", utan detta gäller även de ekonomiska åtgärder som vidtas för att underlätta rörligheten för studerande. I domen i målet Grzelczyk fäste domstolen också vikt vid den utveckling som skett sedan domen i målet Brown.<sup>39</sup>

vid räcker det att hänvisa till den rättspraxis om EU-medborgarskap och socialt bistånd som återgetts ovan. Även om de direktiv som antagits för att underlätta utövandet av de rättigheter som föreskrivs i artikel 18.1 EG kan innehålla bestämmelser som reglerar möjligheterna att erhålla bistånd från medlemsstaterna, eller som utesluter en sådan möjlighet, innebär detta inte att biståndet i fråga hamnar utanför fördragets tillämpningsområde.

50. Införandet av dessa bestämmelser om utbildning visar således att frågan om bistånd till uppehälle numera omfattas av EG-fördragets materiella tillämpningsområde. Det är dessutom av betydelse att EG-fördraget, till skillnad från vad som var fallet med EEG-fördraget år 1988, innehåller grundläggande rättigheter att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, inte bara för ekonomiskt aktiva medborgare i medlemsstaterna, utan också för medborgare i medlemsstaterna som inte är ekonomiskt aktiva. Utövandet av dessa rättigheter har visserligen gjorts till föremål för begränsningar och villkor, samt för bestämmelser som antagits för att underlätta utövandet av denna rätt. Såsom intervenienter vid upprepade tillfällen har påpekat innefattar dessa begränsande åtgärder sådana villkor som rör de icke ekonomiskt aktiva EU-medborgarnas ekonomiska oberoende. Av detta följer dock inte att socialt bistånd i olika former, inklusive ekonomiskt stöd för uppehälle, till sin art är sådant att det faller utanför fördragets tillämpningsområde. Här-

51. Bistånd till uppehälle har länge betraktats som en social förmån i den mening som avses i artikel 7.2 i förordning nr 1612/68.<sup>40</sup> I domen i målet Lair noterade domstolen att ett sådant stöd ur arbetstagarens synvinkel är särskilt lämpat att bidra till att förbättra hans yrkeskvalifikationer och sociala ställning.<sup>41</sup> Mer generellt slog domstolen i domen de förenade målen Echternach och Moritz fast att likabehandling med avseende på bistånd som beviljas medlemmar av arbetstagares familjer bidrar till dessa personers integration i samhället i värdlandet, i enlighet med syftena med den fria rörligheten för arbetstagare.<sup>42</sup> Eftersom det har medgetts att ett sådant bistånd faller inom EG-fördragets materiella tillämpningsområde för arbetstagare, och med hänsyn till den logiska grunden för denna slutsats, framstår det som onaturligt att utesluta samma bistånd

40 — Domarna i målen Lair och Brown (ovan fotnot 2), punkt 24 respektive punkt 25.

41 — Domen i målet Lair, ibidem, punkt 23.

42 — Domen i de förenade målen Echternach och Moritz (ovan fotnot 11), punkt 20.

39 — Domen i målet Grzelczyk (ovan fotnot 16), punkt 35.

från fördragets tillämpningsområde när det gäller andra kategorier av personer som nu även de omfattas av fördraget. Frågan huruvida personer som ingår i de sistnämnda kategorierna har rätt till sådana förmåner skall skiljas från frågan huruvida förmånen i sig omfattas av fördragets tillämpningsområde.

omfattas av EG-fördragets materiella tillämpningsområde.

52. Dessutom är det viktigt att i detta sammanhang peka på hur den rättspraxis som beskrivits ovan har utvecklats vad gäller de rättigheter som är knutna till EU-medborgarskapet enligt artikel 18.1 EG sedan domstolen avkunnade domen i målet *Martínez Sala*. EU-medborgare har inte bara rätt till att behandlas på samma sätt som medborgare i den värdmedlemsstat där de uppehåller sig lagligen när det gäller frågor som omfattas av fördragets materiella tillämpningsområde. Medborgarskapet i sig kan dessutom utgöra en grund för att föra över vissa frågor till detta tillämpningsområde när syftet med den nationella åtgärden motsvarar ett syfte som eftersträvas med fördraget eller sekundärrätten, vilket framgår av domstolens dom i målet *Collins*. Domstolen har redan erkänt att förmåner av den typ som detta mål gäller bidrar till förmånstagarnas integration i samhället i värdmedlemsstaten i enlighet med syftena med den fria rörligheten för arbetstagare. Eftersom bestämmelserna om medborgarskap på samma sätt syftar till att underlätta den fria rörligheten för icke ekonomiskt aktiva personer, finns det ytterligare ett skäl för att anse att dessa förmåner

53. Följaktligen anser jag att den första frågan från High Court skall besvaras nekande, det vill säga att sedan artikel 17 EG och följande artiklar om EU-medborgarskap infördes, skall med hänsyn till den utveckling som har skett avseende Europeiska unionens behörighet inom utbildningsområdet, bistånd till uppehälle för studerande som bedriver universitetsstudier, i form av antingen subventionerade lån eller bidrag, inte längre anses falla utanför EG-fördragets tillämpningsområde vad beträffar tillämpningen av artikel 12 EG och förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet.

*B — Den andra frågan: grunder som kan motivera särbehandling*

54. High Court har ställt den andra frågan för att få klarhet i vilka kriterier som den nationella domstolen skall tillämpa för att fastställa huruvida de villkor som reglerar möjligheten att beviljas bistånd till uppehälle är grundade på objektiva motiverade villkor som inte är beroende av nationalitet. Denna fråga har ställts mot bakgrund av antagandet att de villkor i Student Support Regulations som reglerar de möjligheter som EU-medborgare utan ställning som arbetstagare eller med en ställning som är härledd från en arbetstagare, har att beviljas bistånd till uppehälle, är diskriminerande i den mening som avses i artikel 12 EG.

55. För att ha möjlighet att beviljas bistånd till uppehälle krävs att ekonomiskt icke aktiva EU-medborgare är "etablerade" i Förenade kungariket i den mening som avses enligt nationell immigrationsrätt. Perioder under vilka personen i fråga har genomgått en heltidsutbildning beaktas inte vid bedömningen av om personen kan anses vara etablerad. Den person som vill visa att han eller hon är etablerad måste dessutom inneha ett uppehållstillstånd. Kravet på att vara "etablerad" gäller inte brittiska medborgare. De behöver endast ha varit varaktigt bosatta i Förenade kungariket under de tre år som föregick det år då de påbörjade sina studier. Härvid nöjer jag mig med att påpeka att när villkoren är hårdare för EU-medborgare som uppehåller sig lagligen i Förenade kungariket än för brittiska medborgare står det tämligen klart att det rör sig om indirekt diskriminering på grund av nationalitet i den mening som avses i artikel 12 EG. Följaktligen skall det undersökas huruvida en sådan skillnad i behandling kan vara motiverad enligt gemenskapsrätten.

56. Dany Bidar, Förenade kungarikets regering samt den tyska och den österrikiska regeringen anför att en annorlunda behandling av detta slag kan vara motiverad av objektiva hänsyn som är oberoende av de berörda personernas nationalitet och som står i proportion till det legitima syfte som eftersträvas med de nationella bestämmelserna. Förenade kungarikets regering, den tyska, den nederländska och den österrikiska regeringen samt kommissionen hävdar vidare att medlemsstaterna har rätt att förvissa sig om att det föreligger ett faktiskt samband mellan studeranden och medlems-

staten eller dess arbetsmarknad, eller att integrationen i samhället är tillräcklig. Den finska regeringen nämner ett permanent, strukturellt och faktiskt samband med samhället i den medlemsstat där studierna bedrivs. Förenade kungariket anser att det är berättigat för en medlemsstat att försäkra sig om att föräldrarna till studerande har lämnat, eller att studerandena själva troligen kommer att lämna, ett tillräckligt bidrag genom arbete och därmed skatt för att beviljandet av ett subventionerat lån skall vara motiverat. Den tyska, den nederländska och den österrikiska regeringen tillägger med hänvisning till generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomers förslag till avgörande i målet Collins, att medlemsstaterna har ett legitimt intresse av att förhindra missbruk av deras studiestödssystem. Vad gäller kravet på proportionalitet anser flera regeringar och kommissionen att det är både nödvändigt och lämpligt att kräva att personen i fråga har uppehållit sig under en viss period i värdlandet. För att fastställa vad som är en lämplig period hänvisar de till den femårsperiod som krävs för permanent uppehållsrätt enligt artikel 16 i direktiv 2004/38.

57. Jag har redan getts tillfälle i mitt förslag till avgörande av den 27 februari 2003 i målet Ninni-Orasche<sup>43</sup> att uttrycka min uppfattning om under vilka omständigheter EU-medborgare har rätt till likabehandling enligt artiklarna 18.1 EG och 12 EG när det gäller erhållandet av ekonomiskt stöd för studiekostnader. Omständigheterna i det målet var jämförbara med dem i det förevarande målet, men skilde sig åt vad beträffar grunden för

43 — Förslag till avgörande i mål C-413/01, Ninni-Orasche (REG 2003, s. I-13187).

uppehållsrätten och de personliga omständigheterna. Den rättsliga bedömningen av grunderna för att motivera särbehandling är dock i huvudsak densamma.

58. Såsom domstolen har fastslagit vid flera tillfällen<sup>44</sup>, och såsom alla parter som har inkommit med skriftliga och muntliga yttranden har konstaterat, kan en skillnad i behandling endast vara motiverad om den är grundad på objektiva hänsyn som är oberoende av de berörda personernas nationalitet och som står i proportion till det syfte som eftersträvas med de nationella bestämmelserna. Domstolen har fastställt att det är legitimt att en nationell lagstiftare vill säkerställa att ett faktiskt samband finns mellan den person som söker ett bidrag som har karaktären av social förmån, i den mening som avses i artikel 7.2 i förordning nr 1612/68, och den aktuella geografiska arbetsmarknaden.<sup>45</sup>

59. I båda dessa mål syftade de sociala förmånerna, arbetslöshetsersättningen i domen i målet D'Hoop och bidrag till arbetssökande i domen i målet Collins, till att stödja förmånstagarna antingen under övergången från studier till anställning eller under det faktiska sökandet efter arbete. För att säkerställa att det föreligger en tillräcklig anknytning till den nationella arbetsmarknaden är det, enligt domstolens dom i målet

Collins, i princip lämpligt att uppställa ett bosättningskrav, men detta får inte gå längre än vad som är nödvändigt för att uppnå målet. Kriterierna för tillämpningen av detta krav måste vara klara, vara kända i förväg, och det skall finnas en möjlighet att föra talan vid domstol mot beslutet. Om det krävs att den berörda personen för att komma i fråga för förmånen måste ha uppehållit sig i värdlandet under en viss tid, "får denna tid inte under några omständigheter vara längre än vad som är nödvändigt för att de nationella myndigheterna skall kunna försäkra sig om att den berörda personen verkligen söker arbete på värdmedlemsstatens arbetsmarknad".<sup>46</sup> I domen i målet D'Hoop slog domstolen fast att kravet på att ett slutbetyg skulle ha erhållits i Belgien för att personen i fråga skulle ha möjlighet att erhålla arbetslöshetsersättning var "alltför allmänt hållet och kategoriskt", eftersom "en omständighet som inte nödvändigtvis är representativ för den faktiska och verkliga graden av koppling mellan den som begär särskild arbetslöshetsersättning och den geografiska arbetsmarknaden [därmed tillmäts] alltför stor betydelse, och övriga representativa omständigheter [inte] beaktas ... alls".<sup>47</sup>

60. När det gäller bistånd till uppehålle för studerande, i form av antingen ett subventionerat lån eller ett bidrag, är det som skall fastställas inte i första hand huruvida det föreligger en anknytning till värdmedlemsstatens arbetsmarknad, även om detta kan vara en av de aspekter som beaktas. Anknytningen avser snarare graden av samhörighet mellan den som ansöker om stödet

44 — Se exempelvis domarna i målen D'Hoop och Collins (ovan fotnot 18), punkt 36 respektive punkt 66.

45 — Se exempelvis domarna i målen D'Hoop och Collins (ovan fotnot 18), punkt 38 respektive punkt 67.

46 — Domen i målet Collins, ibidem, punkt 72.

47 — Domen i målet D'Hoop, ibidem, punkt 39.

och utbildningssystemet, och i vilken mån han eller hon är integrerad i samhället.<sup>48</sup> När en EU-medborgare har genomgått sin gymnasieutbildning i en annan medlemsstat än den i vilken han är medborgare är anknytningen till utbildningssystemet i värdmedlemsstaten enligt min uppfattning uppenbar, med tanke på att denna gymnasieutbildning förbereder eleverna bättre inför studier vid universitet eller högskola i denna medlemsstat än någon annanstans. Vid bedömningen av graden av integration måste de personliga omständigheterna nödvändigtvis beaktas. Det skall framhållas att en åtskillnad måste göras mellan å ena sidan en EU-medborgare som har anlänt till en annan medlemsstat som minderåriga och beroende av en annan EU-medborgare, och å andra sidan EU-medborgare som har flyttat till en annan medlemsstat som vuxna och av egen vilja. Chansen att en EU-medborgare som befinner sig i en sådan situation som Dany Bidar har integrerat sig i samhället i egenskap av en ung människa, måste säkerligen anses vara större än för en EU-medborgare som kommer till värdmedlemsstaten i ett senare skede i livet, med tanke på att Dany Bidar har bott i värdmedlemsstaten med sin mormor — som redan var etablerad i Förenade kungariket — som förmyndare och att han genomgått sin gymnasieutbildning där.

som kan beviljas bistånd till uppehälle och för att försäkra sig om att biståndet beviljas personer som kan visa att de har en äkta anknytning till det nationella utbildningssystemet och samhället i värdmedlemsstaten. Såsom domstolen slog fast i målet Collins måste ett uppställande av ett bosättningskrav i princip anses utgöra ett lämpligt sätt att fastställa att anknytning föreligger under de villkor som anges i domen och som nämns ovan i punkt 59. Av dessa villkor kan den slutsatsen dras att domstolen anser att ett krav på bosättning får uppställas som en utgångspunkt för bedömningen av situationen i det enskilda fallet. Domstolens konstaterande att denna tid inte får vara längre än vad som är nödvändigt för att de nationella myndigheterna skall kunna försäkra sig om att den berörda personen verkligen söker arbete på den nationella arbetsmarknaden visar dock att även andra faktorer måste kunna beaktas vid denna bedömning. Detta framgår dessutom av domen i målet D’Hoop där domstolen slår fast att det enda villkoret som de nationella myndigheterna tillämpade i det fallet var alltför allmänt hållet och kategoriskt, och att övriga representativa omständigheter inte kunde beaktas. Slutligen anser jag att om tillämpningen av ett bosättningskrav leder till att en person som kan visa att han har en äkta anknytning till det nationella utbildningssystemet eller samhället i värdmedlemsstaten, vägras bistånd till uppehälle strider detta resultat mot proportionalitetsprincipen.

61. Naturligtvis måste medlemsstater av skäl som rör rättssäkerhet och öppenhet uppställa formella kriterier för att avgöra vem

62. Andra faktorer som skulle kunna beaktas i ett fall som det förevarande är behovet av

<sup>48</sup> — Beträffande barn till arbetstagare, se domen i de förenade målen Echernach och Moritz (ovan fotnot 11), punkt 35.



att säkerställa kontinuiteten i sökandens utbildning,<sup>49</sup> sannolikheten att han tar sig in på den nationella arbetsmarknaden och risken att han saknar möjlighet att erhålla bistånd till uppehälle från andra källor, som till exempel den medlemsstat i vilken han är medborgare, eftersom han inte längre uppfyller de villkor för att få bistånd till uppehälle som gäller i den medlemsstaten.

varför denna allmänna princip inte även skulle gälla den fria rörligheten för EU-medborgare.

63. Jag vill i detta sammanhang erinra om att domstolen, beträffande förordning nr 1612/68, har slagit fast att den fria rörligheten för arbetstagare måste säkerställas i enlighet med principerna om frihet och värdighet och under bästa möjliga omständigheter för integrationen av arbetstagarens familj i värdlandet.<sup>50</sup> Det finns inget skäl till

64. Samtliga regeringar som har intervenerat i det förevarande målet och kommissionen påpekar att det följer av artikel 24.2 i direktiv 2004/38 att medlemsstaterna inte är skyldiga att bevilja icke ekonomiskt aktiva EU-medborgare bistånd till uppehälle för studier innan de har erhållit permanent uppehållsrätt. Denna ställning erhålls först efter fem år av permanent bosättning i värdmedlemsstaten. Oberoende av att detta direktiv trädde i kraft den 30 april 2004, det vill säga efter att de faktiska omständigheterna i det förevarande fallet uppkom, och att det skall införlivas senast den 30 april 2006, anser jag att en tillämpning av detta villkor måste ske med ett fullständigt iakttagande av de grundläggande rättigheter som EG-fördraget ger EU-medborgarna direkt. Detta betyder att det som anförts ovan beträffande tillämpningen av ett bosättningskrav i vissa enskilda fall gäller vid tillämpningen av ett sådant krav på etablering som återfinns i Student Support Regulation och att samtliga relevanta faktorer måste beaktas vid bedömningen av om det föreligger en äkta anknytning till utbildningssystemet och samhället i värdmedlemsstaten. Jag anser inte att det krav som gemenskapslagstiftaren har uppställt därigenom undermineras. Det är sna-

49 — Domen i de förenade målen *Echternach* och *Moritz*, *ibidem*, punkt 22.

50 — Se domen i målet *Di Leo* (ovan fotnot 13), punkt 13, domen i målet *Baumbast* (ovan fotnot 21), punkterna 50 och 59, och dom av den 11 april 2000 i mål C-356/98, *Kaba* (REG 2000, s. I-2623), punkt 20.

rare nödvändigt att se till att detta krav tillämpas i enlighet med de grundläggande bestämmelserna i EG-fördraget.

65. Förenade kungarikets regering hävdar att det är legitimt för en medlemsstat att försäkra sig om att föräldrarna till studerande har lämnat, eller att studerandena själva troligen kommer att lämna, ett tillräckligt bidrag till statens finanser genom betalning av skatt för att beviljande av bistånd till uppehälle skall vara motiverat. Med detta argument antyds att det föreligger ett direkt eller indirekt samband mellan skyldigheten för dem som är bosatta i en medlemsstat att betala skatt och rätten till förmåner av det slag som är i fråga i det förevarande målet. Den logiska slutsatsen av detta argument är att om föräldrarna inte har bidragit genom skattebetalning eller endast har betalat skatt i begränsad utsträckning kan deras barn inte beviljas bistånd till uppehälle, medan studerande vars föräldrar har betalat skatt i väsentlig utsträckning har rätt till sådant bistånd. Det är inte troligt att Förenade kungariket på allvar skulle acceptera den sociala diskriminering som denna inställning leder till. Eftersom det rör sig om lån är det dessutom ologiskt att kräva att en person först skall ha bidragit till finanserna för att kunna beviljas ett lån som han därefter måste återbetala även om det till viss del är fråga om en subvention med tanke på lånevillkoren. Denna grund för att motivera särbehandling är således som sådan motstridig.

66. Slutligen anser ett flertal av de intervenserande regeringarna att medlemsstaterna har ett legitimt intresse av att förhindra missbruk av deras studiestödssystem och av att förhindra "förmånsturism". Jag anser också att medlemsstater har ett legitimt intresse av att göra detta, men tillvägagångssättet får inte underminera de rättigheter som tillkommer EU-medborgare som uppehåller sig lagligen inom en medlemsstats territorium. Att bara uppställa ett krav på bosättning är inte tillräckligt selektivt för att uppnå syftet. Enligt min uppfattning kan syftet lämpligen uppnås genom att fastställa huruvida sökanden har en äkta anknytning till det nationella utbildningssystemet eller samhället i värdmedlemsstaten, enligt vad som har anförts ovan.

67. Mot denna bakgrund drar jag följande slutsats: När tillämpningen av ett krav på etablering, såsom det som föreskrivs i Student Support Regulations, på en EU-medborgare som är tillräckligt integrerad i samhället i värdmedlemsstaten, vars utbildning är nära knuten till utbildningssystemet i värdmedlemsstaten och vars situation är jämförbar med den situation där värdmedlemsstatens egna medborgare befinner sig, leder till att denna EU-medborgare skall nekas bistånd till uppehälle, utgör detta en omotiverad diskriminering i den mening som avses i artikel 12 EG jämförd med artikel 18.1 EG. Under sådana förhållanden leder tillämpningen av ett krav på etablering till ett resultat som inte står i proportion till

det eftersträvade syftet, det vill säga att bistånd till uppehälle skall beviljas dem som har en äkta anknytning till det nationella utbildningssystemet.

ningsområde vad gäller tillämpningen av förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet i artikel 12 EG.

68. Mot bakgrund av det ovan anförda måste den andra frågan besvaras på följande sätt: De villkor i nationell lagstiftning som styr möjligheten att beviljas bistånd till uppehälle för studerande måste vara objektivt motiverade och oberoende av EU-medborgarnas nationalitet. För att bedöma huruvida så är fallet skall en nationell domstol ta ställning till om dessa villkor är lämpliga för att fastställa om den EU-medborgare som ansöker om förmånen har en faktisk anknytning till det nationella utbildningssystemet och samhället i värdmedlemsstaten. Dessutom får villkoren inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta syfte.

70. Dany Bidar påstår att det saknas skäl att begränsa rättsverkningarna i tiden av en dom med ett sådant innehåll. I den mån denna fråga har berörts av de intervenerande regeringarna har de anført att en sådan begränsning bör ske. Förenade kungarikets regering påpekar att en doms rättsverkningar endast undantagsvis begränsas i tiden och närmare bestämt när två villkor är uppfyllda. För det första skall medlemsstaten ha förmåtts att handla på ett sätt som strider mot gemenskapsrätten på grund av att det har förelegat en objektiv och betydande osäkerhet beträffande de gemenskapsrättsliga bestämmelsernas räckvidd, som gemenskapsinstitutionernas eller andra medlemsstaters beteenden har bidragit till. Regeringen anser att för det fall domstolen besvarar den första tolkningsfrågan nekande är detta villkor uppfyllt. För det andra skall det föreligga en risk för allvarliga ekonomiska återverkningar, särskilt till följd av att ett stort antal rättsförhållanden har upprättats i god tro och med stöd av regler som har betraktats som giltiga. Regeringen hänvisar till en referensberäkning som visar att kostnaderna kan uppgå till 66 miljoner GBP för det akademiska året 2000/2001. Under förhandlingen tillades att detta belopp skulle kunna stiga till 75 miljoner GBP per år till följd av utvidgningen av Europeiska unionen den 1 maj 2004.

*C — Den tredje frågan: rättsverkningar i tiden*

69. Den tredje frågan avser vilka rättsverkningarna i tiden blir om domstolen slår fast att bistånd till uppehälle, i form av antingen ett subventionerat lån eller ett bidrag, numera omfattas av EG-fördragets tillämp-

71. Rättspraxisen på detta område är väl-etablerad och sammanfattades av domstolen i domen i målet Grzelczyk. Där slog domstolen fast att den vid ett flertal tillfällen har förklarat att "den tolkning som domstolen gör av en gemenskapsrättslig bestämmelse begränsar sig till att klargöra och precisera innebörden och räckvidden av denna bestämmelse, såsom den skulle ha tolkats och tillämpats från och med sitt ikraftträdande ... Domstolen kan endast i undantagsfall, med tillämpning av en i gemenskapens rättsordning ingående allmän rätts-säkerhetsprincip, se sig nödsakad att begränsa de berördas möjlighet att åberopa den tolkade bestämmelsen i syfte att ifrågasätta rättsförhållanden som etablerats i god tro ... Enligt fast rättspraxis motiverar de ekonomiska följderna för en medlemsstat av en dom i ett mål om förhandsavgörande inte i sig en begränsning av domens rättsverknin-gar i tiden. Domstolen har i själva verket endast använt denna lösning om vissa precist avgränsade villkor varit uppfyllda, när det har förelegat fara för allvarliga ekonomiska återverkningar, som i synnerhet har berott på det stora antal rättsförhållanden som i god tro har upprättats på grundval av de bestämmelser som har antagits vara gällande, och när det har framgått att enskilda och nationella myndigheter har förmåtts att handla på ett sätt som strider mot gemen-skapsbestämmelserna på grund av att det har förelegat en objektiv och betydande osäker-het beträffande de gemenskapsrättsliga bestämmelsernas räckvidd, samt då andra medlemsstaters eller kommissionens beteen-den eventuellt har bidragit till denna osäker-het."<sup>51</sup>

72. När det gäller den sistnämnda aspekten delar jag den åsikt som framförs av Förenade kungarikets regering, nämligen att ett nekande svar på den första frågan skulle utgöra en ny och oförutsedd utveckling av gemenskapsrätten. Jag bedömer att Student Support Regulations grundar sig på gemen-skapsrätten såsom den såg ut före ett eventuellt avkunnande av en sådan dom. Det svar som jag lämnade på den andra frågan begränsar dock avsevärt räckvidden av svaret på den första frågan. De siffror som har presenterats för att illustrera de eko-nomiska återverkningar ett negativt svar på den första frågan skulle få grundar sig tydligen på presumtionen att samtliga EU-medborgare, som inte omfattas av förord-ning nr 1612/68, hädanefter har möjlighet att beviljas bistånd till uppehälle. Det står inte klart vilket det ekonomiska resultatet skulle bli om endast de EU-medborgare som uppe-håller sig lagligen inom Förenade kunga-rikets territorium och som har en äkta anknytning till det nationella utbildnings-systemet och samhället i värdmedlemsstaten skulle ges rätt till ett sådant ekonomiskt bistånd. Det kan dock inte uteslutas att denna tolkning skulle kunna få mer långt-gående följder, som skulle kunna gå tillbaka till ikraftträdandet av bestämmelserna om EU-medborgarskap den 1 november 1993, inte bara i Förenade kungariket utan i samtliga medlemsstater. För det fall dom-stolen anser att den första frågan skall besvaras nekande, anser jag därför att det är motiverat att begränsa en sådan doms rättsverknin-gar i tiden till att endast gälla rättsförhållanden som har tillkommit tidigast det datum då domen meddelades, förutom när talan har väckts före detta datum för att få till stånd en ändring av ett beslut enligt vilket bistånd till uppehälle för studerande har vägrats.

51 — Domen i målet Grzelczyk (ovan fotnot 16), punkterna 50–53.

## VI — Förslag till avgörande

73. Jag anser således att domstolen skall besvara de frågor som har ställts av High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division (Administrative Court), enligt följande:

- ”1) Sedan artikel 17 EG och följande artiklar om EU-medborgarskap infördes, skall med hänsyn till den utveckling som har skett avseende Europeiska unionens behörighet inom utbildningsområdet, bistånd till uppehälle för studerande som bedriver universitetsstudier, i form av antingen subventionerade lån eller bidrag, inte längre anses falla utanför EG-fördragets tillämpningsområde vad beträffar tillämpningen av artikel 12 EG och förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet.
- 2) De villkor i nationell lagstiftning som styr möjligheten att beviljas bistånd till uppehälle för studerande måste vara objektivt motiverade och oberoende av EU-medborgarnas nationalitet. För att bedöma huruvida så är fallet skall en nationell domstol ta ställning till om dessa villkor är lämpliga för att fastställa om den EU-medborgare som ansöker om förmånen har en faktisk anknytning till det nationella utbildningssystemet och samhället i värdmedlemsstaten. Dessutom får villkoren inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta syfte.
- 3) Artikel 12 EG kan endast åberopas till stöd för en begäran om bistånd till uppehälle för tiden från och med dagen för domstolens dom i förevarande mål. Denna begränsning gäller inte när en talan har väckts i detta syfte före nämnda tidpunkt.”