Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

14. juni 2012 *

»Traktatbrud — fri bevægelighed for personer — adgang til undervisning for vandrende arbejdstagere og deres familiemedlemmer — støtte til videregående studier, der gennemføres uden for den berørte medlemsstats område — bopælskrav«

I sag C-542/09,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 18. december 2009,

Europa-Kommissionen ved G. Rozet og M. van Beek, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Nederlandene ved C. Wissels, J. Langer og K. Bulterman, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Kongeriget Belgien ved L. van den Broeck og M. Jacobs, som befuldmægtigede,

Kongeriget Danmark ved V. Pasternak Jørgensen, som befuldmægtiget,

Forbundsrepublikken Tyskland ved J. Möller og C. Blaschke, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

Kongeriget Sverige ved A. Falk, som befuldmægtiget,

intervenienter,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.N. Cunha Rodrigues (refererende dommer), og dommerne U. Lõhmus, A. Rosas, A. Ó Caoimh og A. Arabadjiev,

generaladvokat: E. Sharpston

* Processprog: nederlandsk.

justitssekretær: kontorchef M.-A. Gaudissart,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 10. november 2011,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 16. februar 2012,

afsagt følgende

Dom

1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Nederlandene har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 45 TEUF og artikel 7, stk. 2, i Rådets forordning nr. 1612/68/EØF af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2434/92 af 27. juli 1992 (EFT L 245, s. 1, herefter »forordning nr. 1612/68«), idet det har indført et bopælskrav, nemlig den såkaldte »tre-ud-af-seks-års-regel«, som vandrende arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der stadig forsørges af dem, skal opfylde for at kunne komme i betragtning til støtte til videregående studier, der gennemføres uden for Nederlandene (herefter »studiestøtte, der kan medbringes«).

Retsforskrifter

EU-retten

2 Artikel 7 i forordning nr. 1612/68 bestemmer:

»1. En arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat, må ikke på grund af sin nationalitet behandles anderledes på de øvrige medlemsstaters område end indenlandske arbejdstagere med hensyn til beskæftigelses- og arbejdsvilkår, navnlig for så vidt angår aflønning, afskedigelse og, i tilfælde af arbejdsløshed, genoptagelse af beskæftigelse i faget eller genansættelse.

2. Arbejdstageren nyder samme sociale og skattemæssige fordele som indenlandske arbejdstagere.

[...]«

3 Artikel 12 i forordning nr. 1612/68 fastsætter:

»Såfremt en statsborger i en medlemsstat er eller har været beskæftiget på en anden medlemsstats område, har hans børn, hvis de er bosat på denne medlemsstats område, adgang til almindelig undervisning, lærlingeuddannelse og faglig uddannelse på samme vilkår som statsborgere i denne stat.

Medlemsstaterne skal fremme bestræbelser, der gør det muligt for disse børn på de bedst mulige vilkår at følge undervisningen.«

Nederlandske bestemmelser

4 Artikel 2.2 i lov af 2000 om studiestøtte (Wet studiefinanciering 2000, herefter »WSF 2000«), der fastlægger betingelserne for, at de studerende kan få deres videregående studier fuldt finansieret, hvis de studerer i Nederlandene, har følgende ordlyd:

»1. Studiestøtte kan tildeles studerende, der:

a) er nederlandske statsborgere

b) ikke er nederlandske statsborgere, men som i henhold til en traktat eller en beslutning truffet af en international organisation ligestilles med nederlandske statsborgere for så vidt angår studiestøtte [...]

[…]«

5 For så vidt angår den studiestøtte, der kan medbringes, fremgår det af WSF 2000's artikel 2.14, stk. 2, at denne studiestøtte kan tildeles studerende, der dels har ret til fuld finansiering af studier i Nederlandene, dels har været lovligt bosat i Nederlandene i minimum tre år inden for de sidste seks år før deres indskrivning på en videregående uddannelse uden for denne medlemsstat.

6 Ifølge WSF 2000's artikel 11.5 kan den kompetente minister fravige bopælskravet i lovens artikel 2.14, stk. 2, såfremt det vil være åbenbart urimeligt at opretholde kravet.

7 Indtil den 1. januar 2014 finder den såkaldte »tre-ud-af-seks-års-regel« ikke anvendelse på alle de studerende, der kan tildeles studiestøtte til videregående studier i Nederlandene, og som ønsker at gennemføre disse studier i visse grænseområder, nemlig Flandern og hovedstadsregionen Bruxelles i Belgien samt i Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen og Bremen i Tyskland.

Den administrative procedure

8 I midten af 2007 blev Kommissionen forelagt en klage vedrørende bopælskravet i WSF 2000's artikel 2.14, stk. 2, hvorefter en studerende for at opnå studiestøtte, der kan medbringes, bl.a. skal have været bosat lovligt i Nederlandene i mindst tre år i løbet af de seneste seks år forud for sin indskrivning på en videregående uddannelse.

9 Efter en korrespondanceudveksling med de nederlandske myndigheder fremsendte Kommissionen den 4. april 2008 en åbningsskrivelse til Kongeriget Nederlandene. Kommissionen gjorde i denne skrivelse gældende, at det bopælskrav, der er fastsat i WSF 2000, var i strid med EU-rettens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed, idet det finder anvendelse på vandrende arbejdstagere, herunder grænsearbejdere og deres familiemedlemmer.

10 Ved skrivelse af 4. juni 2008 besvarede Kongeriget Nederlandene åbningsskrivelsen og fremhævede herved, at den såkaldte »tre-ud-af-seks-års-regel« var i overensstemmelse med EU-retten, og at det havde efterkommet de forpligtelser, der påhvilede det i medfør af artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68.

11 Efter et møde mellem Kommissionens tjenestegrene og de nederlandske myndigheder fremsendte sidstnævnte ved skrivelse af 24. oktober 2008 et supplerende svar til Kommissionen. De nederlandske myndigheder henviste ligeledes til, at de agtede at fremsætte et lovforslag om ændring af den såkaldte »tre-ud-af-seks-års-regel« for det nederlandske parlament.

12 Ved skrivelse af 15. april 2009 fremsatte Kommissionen en begrundet udtalelse, hvori den konkluderede, at Kongeriget Nederlandene ikke havde overholdt sine forpligtelser med hensyn til artikel 45 TEUF og artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68, og opfordrede det til at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at efterkomme denne udtalelse inden for en frist på to måneder fra modtagelsen.

13 Den 15. juni 2009 fastholdt Kongeriget Nederlandene sin opfattelse, idet det fremhævede, at det i WSF 2000 fastsatte bopælskrav ikke krænkede EU-retten.

Retsforhandlingerne for Domstolen

14 Ved kendelse afsagt den 20. juli 2010 har Domstolens præsident tilladt Kongeriget Belgien, Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland og Kongeriget Sverige at indtræde i sagen til støtte for Kongeriget Nederlandenes påstande.

Om søgsmålet

Parternes argumenter

15 Kommissionen har i stævningen anført, at Domstolen i dom af 26. februar 1992, Bernini (sag C-3/90, Sml. I, s. 1071), fastslog, at støtte til underhold og uddannelse med henblik på at følge en videregående eller højere uddannelse skal anses for en social fordel som omhandlet i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68. Ifølge denne retspraksis, der blev bekræftet i dom af 8. juni 1999, Meeusen (sag C-337/97, Sml. I, s. 3289), kan et barn af en vandrende arbejdstager påberåbe sig den nævnte artikel 7, stk. 2, for at opnå støtte til sine studier på samme betingelser, som finder anvendelse på børn af nationale arbejdstagere, uden at det kan pålægges en supplerende betingelse vedrørende sin bopæl.

16 Kommissionen har bemærket, at ligebehandlingsprincippet, der er fastsat i artikel 45 TEUF og artikel 7 i forordning nr. 1612/68, ifølge fast retspraksis ikke kun forbyder direkte forskelsbehandling begrundet i nationalitet, men ligeledes enhver form for indirekte forskelsbehandling, som ved anvendelse af andre kriterier medfører samme resultat. Det tilkommer de nationale myndigheder, som gør en undtagelse til det grundlæggende princip om personers frie bevægelighed gældende, i hvert enkelt tilfælde at bevise, at deres bestemmelser er nødvendige og forholdsmæssige, henset til det formål, der forfølges.

17 Kommissionen har anført, at det bopælskrav, der er fastsat i WSF 2000, udgør en indirekte forskelsbehandling. Selv om det nævnte krav finder ensartet anvendelse på nationale statsborgere og andre EU-statsborgere, er det åbenbart, at det er lettere for nationale arbejdstagere at opfylde kravet, og det er således egnet til navnlig at stille vandrende arbejdstagere dårligere.

18 Dette krav er ifølge Kommissionen endvidere endog mere diskriminerende for grænsearbejdere og deres familiemedlemmer, der pr. definition er bosat i en anden medlemsstat end beskæftigelsesstaten, og som er ude af stand til at opfylde den såkaldte »tre-ud-af-seks-års-regel«. Kommissionen har i denne forbindelse fremhævet den omstændighed, at Kongeriget Nederlandene – idet det har erkendt dette problem – har foreslået en ændring af den nationale lovgivning med henblik på at tillade studiestøtte, der kan medbringes, for studerende, der opfylder betingelserne for at opnå støtte til videregående studier i Nederlandene, og som havde været bosat i »Belgien, i et af grænseområderne i Tyskland eller i Luxembourg i minimum tre år inden for de sidste seks år før påbegyndelsen af studierne i udlandet«.

19 Det er Kommissionens opfattelse, at arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Unionen udgør en grundlæggende rettighed, og at en national begrænsning alene kan begrundes, hvis den er forbundet med et formål, der er foreneligt med EUF-traktaten, er begrundet i et tvingende alment hensyn, er egnet til at sikre, at det tilstræbte formål nås, og såfremt den ikke går ud over, hvad der er nødvendigt med henblik på at nå dette formål.

20 Kommissionen har anført, at det ikke, som de nederlandske myndigheder har hævdet, fremgår af dom af 15. marts 2005, Bidar (sag C-209/03, Sml. I, s. 2119), og af 18. november 2008, Förster (sag C-158/07, Sml. I, s. 8507), at »tre-ud-af-seks-års-reglen« er nødvendig og forholdsmæssig. Den analyse, som Domstolen foretog i disse domme, vedrørte nemlig situationen for studerende, der ikke er erhvervsaktive, og som hverken er omfattet af artikel 45 TEUF eller af forordning nr. 1612/68, og for hvilke de nationale myndigheder kunne kræve en vis grad af integration i værtsmedlemsstaten. Ifølge

Kommissionen er det derimod i forhold til artikel 45 TEUF og forordning nr. 1612/68, at adgangen for vandrende arbejdstagere og deres familiemedlemmer, som stadig forsørges af dem, til sociale fordele, såsom støtte til at følge videregående studier, skal bedømmes.

21 Budgetmæssige hensyn er ikke omfattet af begrebet tvingende alment hensyn, der kan begrunde en hindring for den grundlæggende rettighed, der består i arbejdskraftens frie bevægelighed. Kommissionen tvivler på, at »tre-ud-af-seks-års-reglen« er den eneste, der kan sikre, at det tilstræbte formål nås. I denne forbindelse udgør begrænsningen af det geografiske område, hvortil den studiestøtte, der kan medbringes, kan medtages og varigheden heraf, mulige forholdsregler. Med henblik på at undgå svindel kan der desuden gennemføres kontroller på områder tilhørende andre medlemsstater end Kongeriget Nederlandene ved gennemførelsen af en koordination mellem medlemsstaterne.

22 Kongeriget Nederlandene har nedlagt påstand om frifindelse.

23 Kongeriget Nederlandene har principalt gjort gældende, at »tre-ud-af-seks-års-reglen« ikke udgør indirekte forskelsbehandling. Den nævnte regel indfører en sondring mellem arbejdstagere, der har været bosat i Nederlandene i mere end tre år, og arbejdstagere, der ikke har været bosat i Nederlandene i denne periode, da der er tale om situationer, som ikke er sammenlignelige. Bestemmelserne i WSF 2000's artikel 2.14 har til formål at fremme studier uden for Nederlandene, hvilket indlysende indebærer et krav om bopæl på det nationale område. Kongeriget Nederlandene har ligeledes bemærket, at Domstolens praksis allerede har tiltrådt forskelsbehandling på grundlag af forskellige bopæle.

24 Kongeriget Nederlandene har subsidiært for det tilfælde, at de foreliggende situationer måtte blive anset for sammenlignelige, anført, at Kommissionen tillægger artikel 7 i forordning nr. 1612/68 et for stort anvendelsesområde. Denne bestemmelse omhandler i princippet kun selve den vandrende arbejdstager, mens de fordele, som tildeles arbejdstagerens børn med hensyn til undervisning, er genstand for forordningens artikel 12. Kongeriget Nederlandene har fremhævet, at denne bestemmelse indfører et bopælskrav for børn, som netop er begrundet i etableringen af en vis forbindelse til samfundet i værtsmedlemsstaten. Eftersom artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 ikke indeholder et sådant krav, ville anvendelsen af denne bestemmelse på arbejdstageres børn føre til en omgåelse af kravene i den nævnte artikel 12.

25 Kongeriget Nederlandene har mere subsidiært anført, at »tre-ud-af-seks-års-reglen« er objektivt begrundet og står i rimeligt forhold til det tilstræbte formål.

26 Ifølge Kongeriget Nederlandene er fremme af studerendes mobilitet kun tænkelig, hvis modtagerne af studiestøtte, der kan medbringes, har en reel tilknytning til Nederlandene. For det første har denne studiestøtte til formål at give mulighed for at studere i udlandet til studerende, der normalt ville studere i Nederlandene. For det andet ville en afskaffelse af »tre-ud-af-seks-års-reglen« have uacceptable økonomiske konsekvenser og indebære en risiko for selve støtteordningens eksistens. Domstolen anerkendte i Bidar-dommen og Förster-dommen, at der kunne foretages en vis begrænsning af definitionen af modtagere med henblik på at sikre studiestøttens fortsatte bestående.

27 Ifølge Kongeriget Nederlandene begrunder beskyttelsen af disse interesser, at »tre-ud-af-seks-års-reglen« ligeledes finder anvendelse på arbejdstagere, da kategorier af studerende, som studiestøtte, der kan medbringes, ikke er bestemt for, i modsat fald vil få adgang hertil. Dette vil f.eks. være tilfældet med erhvervsaktive studerende, der tager beskæftigelse i kort tid i Nederlandene udelukkende for at opnå den nævnte studiestøtte.

28 For så vidt angår spørgsmålet, om »tre-ud-af-seks-års-reglen« er forholdsmæssig, har Kongeriget Nederlandene bemærket, at ingen anden foranstaltning, såsom kendskab til det nederlandske sprog, indførelse af geografiske grænser, uden for hvilke der ikke er mulighed for at opnå studiestøtte, der kan

medbringes, eller forlængelse af bopælsperioden, kan beskytte de omhandlede interesser ligeså effektivt. Hertil kommer, at børn af vandrende arbejdstagere, der er bosat uden for Nederlandene, har andre muligheder for at opnå finansiel støtte, navnlig støtte til deres studier i den medlemsstat, hvor de er bosat, eller i nederlandske institutioner.

29 Kongeriget Nederlandene har endvidere bemærket, at WSF 2000's artikel 11.5 indeholder en billighedsbestemmelse, der efter en konkret bedømmelse gør det muligt at fravige bopælskravet, såfremt det vil være åbenbart urimeligt at opretholde kravet.

30 Endelig har Kommissionen ifølge Kongeriget Nederlandene overset den omstændighed, at »tre-ud-af-seks-års-reglen« siden den 1. september 2007 ikke har fundet anvendelse på børn, der ønsker at studere i områder, der grænser op til Nederlandene, dvs. i Flandern og i hovedstadsregionen Bruxelles samt i Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen og Bremen. Denne undtagelse til bopælskravet er forlænget indtil den 1. januar 2014.

Domstolens bemærkninger

31 Artikel 45, stk. 2, TEUF bestemmer, at arbejdskraftens frie bevægelighed forudsætter afskaffelse af enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling af medlemsstaternes arbejdstagere for så vidt angår beskæftigelse, aflønning og øvrige arbejdsvilkår.

32 Ifølge artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 nyder en arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat, samme sociale og skattemæssige fordele som indenlandske arbejdstagere på de øvrige medlemsstaters område.

33 Denne bestemmelse tilgodeser uden forskel både vandrende arbejdstagere, der er bosat i værtsmedlemsstaten, og grænsearbejdere, der har lønnet beskæftigelse i værtsmedlemsstaten, mens de er bosat i en anden medlemsstat (dom af 18.7.2007, sag C-213/05, Geven, Sml. I, s. 6347, præmis 15).

34 Det følger af fast retspraksis, at støtte til underhold og uddannelse, som tildeles med henblik på gennemførelse af et erhvervskvalificerende universitetsstudium, udgør en social fordel som omhandlet i artikel 7, stk. 2, forordning nr. 1612/68 (dom af 21.6.1988, sag 39/86, Lair, Sml. s. 3161, præmis 24, og Bernini-dommen, præmis 23).

35 Domstolen har endvidere fastslået, at en studiestøtte, som en medlemsstat tildeler børn af en vandrende arbejdstager, udgør en social fordel for arbejdstageren i henhold til artikel 7, stk. 2, når denne fortsat forsørger barnet (Bernini-dommen, præmis 25 og 29, samt Meeusen-dommen, præmis 19).

36 Artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 pålægger en medlemsstat, som giver sine indenlandske arbejdstagere mulighed for at gennemføre en uddannelse i en anden medlemsstat, en forpligtelse til at udstrække denne mulighed til også at omfatte EU-arbejdstagere med fast tilknytning til medlemsstaten (dom af 27.9.1988, sag 235/87, Matteucci, Sml. s. 5589, præmis 16, og af 13.11.1990, sag C-308/89, di Leo, Sml. I, s. 4185, præmis 14).

37 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at ligebehandlingsprincippet i såvel artikel 45 TEUF som artikel 7 i forordning nr. 1612/68 ikke alene forbyder åbenlys forskelsbehandling begrundet i nationalitet, men enhver form for skjult forskelsbehandling, som ved anvendelse af andre kriterier reelt fører til samme resultat (jf. bl.a. dom af 27.11.1997, sag C-57/96, Meints, Sml. I, s. 6689, præmis 44, og af 10.9.2009, sag C-269/07, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 7811, præmis 53).

38 Dette er bl.a. tilfældet med en foranstaltning som den i denne sag omhandlede, der kræver et ophold af en ganske bestemt varighed, idet der er risiko for, at dette navnlig rammer vandrende arbejdstagere og grænsearbejdere fra andre medlemsstater, for så vidt som ikke-bosiddende personer som oftest er statsborgere i andre stater (jf. i denne retning dom af 29.4.1999, sag C-224/97, Ciola, Sml. I, s. 2517,

præmis 14, og af 25.1.2011, sag C-382/08, Neukirchinger, Sml. I, s. 139, præmis 34). I denne sammenhæng er det irrelevant, at den omtvistede foranstaltning i givet fald berører såvel indenlandske statsborgere, der ikke er i stand til at opfylde et sådant kriterium, som statsborgere fra de øvrige medlemsstater. For at en foranstaltning kan betragtes som udtryk for indirekte forskelsbehandling, er det ikke nødvendigt, at den fører til en begunstigelse af alle indenlandske statsborgere eller til en ringere stilling alene for statsborgere i andre medlemsstater, og ikke desuden for indenlandske statsborgere (jf. i denne retning dom af 16.1.2003, sag C-388/01, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 721, præmis 14).

39 WSF 2000's artikel 2.14, stk. 2, er netop baseret på denne type kriterium for så vidt som den bl.a. undergiver den studiestøtte, der kan medbringes, betingelsen om, at modtageren har været bosat i Nederlandene i en periode på minimum tre år inden for de sidste seks år før sin indskrivning på en videregående uddannelse uden for denne medlemsstat.

40 Kongeriget Nederlandene har imidlertid fremhævet, at den omhandlede nederlandske bestemmelse indfører en sondring mellem de arbejdstagere, der har været bosat i Nederlandene i minimum tre år, og de arbejdstagere, der ikke opfylder denne betingelse, fordi der er tale om forskellige situationer. Med udgangspunkt i de studerendes mobilitet er den situation, hvor studerende, der er bosat i Nederlandene, opfordres til at begive sig uden for Nederlandene, nemlig fundamentalt anderledes end den situation, hvor studerende, der er bosat uden for Nederlandene, tilskyndes til at studere uden for denne medlemsstat. Det er karakteristisk for denne regel, at den udelukkende finder anvendelse på personer, der er bosat i Nederlandene, og hvis første indskydelse det selvfølgelig er at studere i denne medlemsstat. Den omstændighed, at der ikke er tale om sammenlignelige situationer, udelukker derfor enhver forskelsbehandling.

41 Det bemærkes i denne henseende, at forskelsbehandling efter fast retspraksis kan kun bestå i, at der på sammenlignelige situationer anvendes forskellige bestemmelser, eller at der anvendes samme bestemmelser på forskellige situationer (jf. bl.a. dom af 14.2.1995, sag C-279/93, Schumacker, Sml. I, s. 225, præmis 30, og af 1.12.2011, sag C-253/09, Kommissionen mod Ungarn, Sml. I, s. 12391, præmis 50).

42 Anvendelsen af dette princip uden skønsmæssige kriterier kræver, at kriteriet om sammenlignelige situationer er baseret på objektive faktorer, der let kan identificeres. Dette kriterium kan ikke støttes på den blotte sandsynlighed for, at arbejdstagere, der har lønnet beskæftigelse i Nederlandene, men som er bosat i en anden medlemsstat, ikke studerer i Nederlandene, men i bopælsmedlemsstaten.

43 Som generaladvokaten har bemærket i punkt 52 og 53 i forslaget til afgørelse, har Kongeriget Nederlandene, idet det har anerkendt, at børn af vandrende arbejdstagere, der ønsker at studere i Nederlandene, skal kunne modtage støtte til deres videregående studier på samme betingelser som nederlandske statsborgere, uafhængigt af om de er bosat i Nederlandene, implicit medgivet, at i det mindste nogle børn af vandrende arbejdstagere – som tilfældet er med børn af nederlandske arbejdstagere – kan være tilbøjelige til at studere i Nederlandene, uanset om de er bosat i denne stat. Dette indebærer, at Kongeriget Nederlandene ikke kan fastholde, at bopælsmedlemsstaten nærmest automatisk afgør, i hvilken stat den vandrende arbejdstager eller dennes børn, som forsørges af denne, vil studere.

44 Hvad angår adgangen til den studiestøtte, der kan medbringes, kan situationen for en vandrende arbejdstager, der udøver sin beskæftigelse i Nederlandene, men er bosat i en anden medlemsstat, eller situationen for en vandrende arbejdstager, der bor og udøver sin beskæftigelse i Nederlandene, men som ikke opfylder det krav om opholdets varighed, der er fastsat i den omtvistede foranstaltning, følgelig sammenlignes med situationen for en nederlandsk arbejdstager, der både bor og arbejder i Nederlandene.

45 Kongeriget Nederlandene har subsidiært argumenteret for, at Kommissionen har anlagt en uforholdsmæssig bred fortolkning af artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68, for så vidt som denne bestemmelse i princippet alene vedrører vandrende arbejdstagere. De fordele, der er bestemt for børn af vandrende arbejdstagere for så vidt angår adgang til undervisning, henhører under forordningens artikel 12, der fastsætter et bopælskrav, som finder anvendelse på de nævnte børn.

46 Ifølge Kongeriget Nederlandene synes Domstolen i Bernini-dommen og Meeusen-dommen at have ignoreret denne forskel i de to bestemmelsers anvendelsesområde, idet den fastslog, at artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 fandt anvendelse på børn af vandrende arbejdstagere. Dette gjorde Domstolen imidlertid alene af den grund, at den i de sager, der gav anledning til de nævnte domme, skulle forholde sig til direkte diskrimination. Følgelig var det nødvendigt at anvende artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68. Derimod er der i sager som den foreliggende, hvor der ikke foreligger direkte diskrimination, ikke det samme behov, og forordningens artikel 12 finder anvendelse.

47 Dette giver anledning til at fremsætte følgende betragtninger.

48 Familiemedlemmerne til en vandrende arbejdstager har indirekte fordel af den ligebehandling, som tilkommer denne arbejdstager i medfør af artikel 7, stk.2, i forordning nr. 1612/68. Eftersom tildelingen af studiestøtte til et barn af en vandrende arbejdstager udgør en social fordel for arbejdstageren, kan barnet selv påberåbe sig denne bestemmelse for at opnå denne studiestøtte, såfremt den i henhold til national ret tildeles direkte til den studerende. Denne studiestøtte udgør dog kun en social fordel for arbejdstageren i den nævnte bestemmelses forstand, for så vidt som han fortsat forsørger barnet (dom af 8.6.1987, sag 316/85, Lebon, Sml. s. 2811, præmis 12 og 13, samt Bernini-dommen, præmis 25 og 26).

49 Artikel 12 i forordning nr. 1612/68 tillægger derimod børn af en vandrende arbejdstager en selvstændig ret til adgang til undervisning. Denne ret afhænger hverken af status som barn, der skal forsøges (dom af 4.5.1995, sag C-7/94, Gaal, Sml. I, s. 1031, præmis 25), eller af deres forældres ret til at opholde sig i værtsmedlemsstaten (dom af 23.2.2010, sag C-310/08, Ibrahim, Sml. I, s. 1065, præmis 40). Den er heller ikke begrænset til børn af vandrende arbejdstagere, da den ligeledes finder anvendelse på børn af tidligere vandrende arbejdstagere (Ibrahim-dommen, præmis 39).

50 Artikel 12 kræver kun, at barnet har boet med en eller begge forældre i en medlemsstat, mens i hvert fald én af forældrene var bosat dér som arbejdstager (dom af 21.6.1988, sag 197/86, Brown, Sml. s. 3205, præmis 30, og af 23.2.2010, sag C-480/08, Teixeira, Sml. I, s. 1107, præmis 52).

51 Selv om det korrekt, at artikel 7, stk. 2, og artikel 12 i forordning nr. 1612/68 har forskellige personelle anvendelsesområder, forholder det sig ikke desto mindre således, at Domstolen allerede har fastslået, at disse bestemmelser begge på samme måde opstiller en generel regel, der, for så vidt angår uddannelse, indebærer en forpligtelse for enhver medlemsstat til at sikre ligebehandling mellem henholdsvis dens egne statsborgere og børn af arbejdstagere med statsborgerskab i en anden medlemsstat, der har fast tilknytning til medlemsstaten (di Leo-dommen, præmis 15).

52 Hvad angår Kongeriget Nederlandenes argument vedrørende Bernini-dommen og Meeusen-dommen, er det tilstrækkeligt at henvise til den retspraksis, der er anført i denne doms præmis 37, hvorefter artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 ikke alene forbyder åbenlys forskelsbehandling begrundet i nationalitet, men også enhver form for skjult forskelsbehandling, som ved anvendelse af andre kriterier reelt fører til samme resultat.

53 Desuden kan det personelle anvendelsesområde for den forpligtelse til ligebehandling, der er fastsat i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68, som generaladvokaten har bemærket i punkt 35 i forslaget til afgørelse, ikke afhænge af, hvilken form for forskelsbehandling der er tale om.

54 Det følger heraf, at bopælskravet i WSF 2000's artikel 2.14, stk. 2, indfører en forskelsbehandling mellem nederlandske arbejdstagere og vandrende arbejdstagere, der er bosat i Nederlandene eller har lønnet beskæftigelse i denne medlemsstat som grænsearbejdere, hvad angår adgangen til studiestøtte, der kan medbringes.

55 En sådan ulighed udgør indirekte forskelsbehandling, der er forbudt i henhold til artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68, medmindre den er objektivt begrundet. Men hertil kræves det desuden, at den skal være egnet til at sikre gennemførelsen af det pågældende mål, og den må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det (jf. bl.a. dom af 16.3.2010, sag C-325/08, Olympique Lyonnais, Sml. I, s. 2177, præmis 38).

56 Kongeriget Nederlandene har i den foreliggende sag påberåbt sig to forhold som begrundelse for det omtvistede bopælskrav. For det første er dette krav nødvendigt for at undgå en urimelig økonomisk byrde, der kan have følger for selve denne støtteordnings eksistens. For det andet sikrer det nævnte krav på baggrund af, at den omhandlede nationale ordning har til formål at fremme studier uden for Nederlandene, at den studiestøtte, der kan medbringes, alene ydes til studerende, der i fraværet af denne studiestøtte ville gennemføre deres studier i Nederlandene.

57 Hvad angår den begrundelse, der er baseret på de yderligere byrder, som en undladelse af at anvende bopælskravet vil medføre, bemærkes, at selv om budgetmæssige hensyn kan være afgørende for en medlemsstats socialpolitiske valg og påvirke arten og omfanget af de sociale sikringsforanstaltninger, staten ønsker at træffe, udgør de imidlertid ikke i sig selv et mål for socialpolitikken og kan derfor ikke begrunde en forskelsbehandling af vandrende arbejdstagere (jf. i denne retning dom af 20.3.2003, sag C-187/00, Kutz-Bauer, Sml. I, s. 2741, præmis 59, og af 10.3.2005, sag C-196/02, Nikoloudi, Sml. I, s. 1789, præmis 53).

58 En anerkendelse af, at budgetmæssige hensyn kan begrunde en forskellig behandling af vandrende arbejdstagere og nationale arbejdstagere, ville indebære, at anvendelsen og rækkevidden af en så grundlæggende EU-retlig bestemmelse som princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i henseende til tid og sted kan variere alt efter medlemsstaternes finansielle situation (jf. i denne retning dom af 24.2.1994, sag C-343/92, Roks m.fl., Sml. I, s. 571, præmis 36, og af 11.9.2003, sag C-77/02, Steinicke, Sml. I, s. 9027, præmis 67).

59 Kongeriget Nederlandene har imidlertid gjort gældende, at Domstolen i Bidar-dommen anerkendte, at formålet om under anvendelse af et bopælskrav at begrænse modtagerne af en støtte, der har til formål at dække undervisningsomkostninger for studerende med oprindelse i andre medlemsstater, med henblik på at sikre, at tildelingen af denne støtte ikke bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstaten, er et legitimt formål. Denne retspraksis blev bekræftet i Förster-dommen.

60 Det bemærkes, at Domstolen i de sager, der gav anledning til Bidar-dommen og Förster-dommen, blev anmodet om at udtale sig om de bopælskrav, som studerende, der var statsborgere i andre medlemsstater, og som ikke havde egenskab af vandrende arbejdstagere eller deres familiemedlemmer, blev pålagt af den berørte medlemsstat med henblik på tildeling af studiestipendier.

61 Selv om det er korrekt, at Domstolen har kendt for ret, at de omhandlede studerende kunne pålægges en forpligtelse af værtsmedlemsstaten til at bevise en vis grad af integration for at opnå stipendier til dækning af leveomkostninger, forholder det sig ikke desto mindre således, at Domstolen først traf denne afgørelse efter at have fastslået, at de berørte ikke var omfattet af EU-rettens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed, herunder forordning nr. 1612/68 (jf. Bidar-dommen, præmis 29, og Förster-dommen, præmis 32 og 33).

62 I dom af 7. september 2004, Trojani (sag C-456/02, Sml. I, s. 7573), overlod Domstolen – inden den efterprøvede, om en statsborger i en medlemsstat, der ikke rådede over tilstrækkelige ressourcer, var i stand til at påberåbe sig sin status som EU-statsborger og de rettigheder, der er anerkendt i artikel 21 TEUF, med henblik på at kunne modtage en social ydelse i en anden medlemsstat – det til den nationale ret at foretage den nødvendige efterprøvelse af de faktiske omstændigheder for at vurdere, om den omhandlede statsborger var arbejdstager som omhandlet i artikel 45 TEUF.

63 Selv om den beføjelse, som Domstolen har anerkendt tilkommer medlemsstaterne med forbehold for overholdelse af visse betingelser, til at kræve, at statsborgere fra andre medlemsstater i et vist omfang er integreret i deres samfund med henblik på at kunne modtage sociale fordele, såsom finansiel støtte til undervisning, ikke er begrænset til situationer, hvor ansøgerne af den omhandlede støtte er ikke-erhvervsaktive borgere, ville det i forhold til vandrende arbejdstagere og grænsearbejdere principielt være upassende at kræve opfyldelse af et bopælskrav som det, der er fastsat i WSF 2000's artikel 2.14, stk. 2, for at godtgøre den krævede integration.

64 Den omstændighed, at der består en sondring mellem vandrende arbejdstagere og deres familiemedlemmer på den ene side, og EU-statsborgere, der anmoder om støtte uden at være erhvervsaktive på den anden side, fremgår af artikel 24 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres 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 (EUT L 158, s. 77, og berigtigelse i EUT 2004 L 229, s. 35). Selv om den bestemmelses stk. 1 bestemmer, at »traktatens bestemmelser« anvendes uden forskelsbehandling på alle unionsborgere, der i henhold til dette direktiv opholder sig i værtsmedlemsstaten, præciseres det i stk. 2, at en medlemsstat for så vidt angår andre personer end arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og personer, der har bevaret denne status, samt deres familiemedlemmer kan begrænse ydelsen af studiestøtte i form af stipendier eller lån for studerende, der ikke har erhvervet ret til tidsubegrænset ophold.

65 Hvad angår vandrende arbejdstagere og grænsearbejdere skaber adgangen til en medlemsstats arbejdsmarked i princippet en tilstrækkelig integration i denne medlemsstats samfund, der begrunder, at de pågældende i denne stat er omfattet af princippet om ligebehandling i forhold til nationale arbejdstagere hvad angår sociale fordele. Dette princip finder ikke alene anvendelse på alle beskæftigelses- og arbejdsbetingelser, men også på alle fordele, det være sig med eller uden tilknytning til en arbejdskontrakt, som tilkommer enhver indenlandsk arbejdstager i det væsentlige på grund af hans objektive status som arbejdstager, eller simpelt hen fordi han har sædvanlig bopæl på det nationale område (jf. bl.a. dom af 12.5.1998, sag C-85/96, Martínez Sala, Sml. I, s. 2691, præmis 25, og dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 39).

66 Integrationen følger navnlig af den omstændighed, at den vandrende arbejdstager ligeledes bidrager til finansieringen af socialpolitikken i værtsmedlemsstaten med de skattebidrag, som vedkommende betaler i denne medlemsstat som følge af den lønnede beskæftigelse, som den pågældende udøver i denne stat, og skal have gavn af denne politik på de samme vilkår som de nationale arbejdstagere.

67 Denne konklusion støttes af tredje betragtning til forordning nr. 1612/68, hvoraf fremgår, at arbejdskraftens bevægelighed inden for Unionen skal være et af de midler, der samtidig med at medvirke til at tilfredsstille medlemsstaternes økonomiske behov sikrer arbejdstageren mulighed for at forbedre sine leve- og arbejdsvilkår og dermed også gør det lettere for ham at opnå social fremgang.

68 For så vidt angår den risiko for misbrug, som Kongeriget Nederlandene har påberåbt sig, og som navnlig skal følge af kortvarig beskæftigelse, der alene udøves for at opnå studiestøtte, som kan medbringes, skal det fremhæves, at begrebet arbejdstager som omhandlet i artikel 45 TEUF er et selvstændigt EU-retligt begreb og ikke må fortolkes indskrænkende. Enhver person, der udøver en reel og faktisk beskæftigelse, bortset fra beskæftigelse af så ringe omfang, at den udgør et rent marginalt supplement, skal anses for »arbejdstager«. Det afgørende kriterium for, om der foreligger et arbejdsforhold, er ifølge denne retspraksis, at en person i en vis periode præsterer ydelser mod vederlag for en anden og efter dennes anvisninger (jf. bl.a. dom af 3.7.1986, sag 66/85, Lawrie-Blum, Sml. s. 2121, præmis 16 og 17, samt af 14.10.2010, sag C-345/09, van Delft m.fl., Sml. I, s. 9879, præmis 89).

69 På baggrund af det ovenstående kan det af Kongeriget Nederlandene forfulgte formål om at undgå en urimelig økonomisk byrde ikke anses for et tvingende alment hensyn, der kan begrunde en forskelsbehandling mellem nederlandske arbejdstagere og arbejdstagere fra andre medlemsstater.

70 Det bopælskrav, der er fastsat i WSF 2000's artikel 2.14, stk. 2, kan ifølge Kongeriget Nederlandene endelig legitimeres af en anden objektiv begrundelse end ønsket om at undgå en urimelig økonomisk byrde. Formålet med den studiestøtte, der kan medbringes, er ligeledes at øge de studerendes

mobilitet, idet disse tilskyndes til at studere uden for Nederlandene. Disse studier er ikke blot berigende for de studerende, men er også til fordel for det nederlandske samfund i almindelighed og det nederlandske arbejdsmarked i særdeleshed.

71 Det er ubestridt at formålet om at tilgodese de studerendes mobilitet henhører under et alment hensyn. Det er i denne forbindelse tilstrækkeligt at fremhæve, at dette hensyn er omfattet af den indsats, som artikel 165 TEUF henfører til Unionen inden for politikområderne uddannelses- og erhvervsuddannelse, ungdom og sport.. Desuden fremgår det af første betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets henstilling af 18. december 2006 om tværnational mobilitet i Det Europæiske Fællesskab i uddannelsesøjemed: Det europæiske kvalitetscharter for mobilitet (EUT L 394, s. 5), at [mobilitet] i forbindelse med uddannelse og erhvervsuddannelse er en integreret del af den frie bevægelighed for personer og udgør ét af de vigtigste mål for Unionens indsats.

72 Set i dette lys udgør den af Kongeriget Nederlandene påberåbte begrundelse vedrørende fremme af de studerendes mobilitet et tvingende alment hensyn, der kan begrunde en indskrænkning af princippet om forbud mod forskelsbehandling på grund af nationalitet.

73 Som det er angivet i denne doms præmis 55, kan en bestemmelse, der efter sin karakter begrænser en grundlæggende frihed, som er garanteret i traktaten, såsom arbejdskraftens frie bevægelighed, imidlertid kun gyldigt begrundes, såfremt den er egnet til at sikre gennemførelsen af det legitime mål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det.

74 Hvad angår spørgsmålet, om det bopælskrav, der er fastsat i WSF 2000's artikel 2.14, stk. 2, er passende, har Kongeriget Nederlandene gjort gældende, at dette krav garanterer, at den studiestøtte, der kan medbringes, udelukkende ydes til studerende, hvis mobilitet skal tilgodeses.

75 Kongeriget Nederlandene har støttet sig på to forhold i forbindelse med det anførte om, at »tre-ud-af-seks-års-reglen« er uundværlig med henblik på at sikre, at den studiestøtte, der kan medbringes, udelukkende finder anvendelse på en ganske bestemt kategori af studerende.

76 For det først er den nederlandske ordning med støtte til studier uden for Nederlandene bestemt for studerende, der er bosat i Nederlandene, og som ville gennemføre deres studier i denne medlemsstat, såfremt denne ordning ikke fandtes. Derimod ville den første indskydelse for studerende, der ikke er bosat i Nederlandene, være at studere i bopælsmedlemsstaten, således at mobiliteten ikke stimuleres. Den studerendes bopælsmedlemsstat, uanset om der er tale om Kongeriget Nederlandene eller ej, vil næsten automatisk afgøre, hvor den studerende vil studere.

77 For det andet forventer Kongeriget Nederlandene – idet det fremhæver fordelene ved en politik, der tilgodeser studerendes mobilitet, gennem den berigelse, som studierne uden for Nederlandene indebærer ikke blot for de studerende, men også for samfundet og det nederlandske arbejdsmarked – at de studerende, der har draget fordel af den nævnte ordning, vender tilbage til Nederlandene efter afslutningen af deres studier for at bosætte sig og arbejde i denne medlemsstat.

78 Som det blev bemærket i denne doms præmis 43, har Kongeriget Nederlandene endvidere medgivet, at nogle børn af vandrende arbejdstagere kan være tilbøjelige til at studere i Nederlandene, uanset om de er bosat i denne stat. Det skal dog medgives, at de faktorer, der er angivet i denne doms præmis 76 og 77 synes at afspejle situationen for hovedparten af de studerende.

79 Det må således fastslås, at det bopælskrav, der er fastsat i WSF 2000's artikel 2.14, stk. 2, er passende med henblik på at gennemføre formålet om at fremme studerendes mobilitet.

80 Det står herefter tilbage at prøve, at dette krav ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå dette formål.

81 Det tilkommer ifølge fast retspraksis de nationale myndigheder som har indført en foranstaltning, der udgør en undtagelse til et EU-retligt princip, i hvert enkelt tilfælde at godtgøre, at den nævnte foranstaltning er egnet til at sikre, at det påberåbte formål nås, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt med henblik på at nå dette formål. De hensyn, der kan påberåbes af en medlemsstat, skal ledsages af en analyse af egnetheden og forholdsmæssigheden af den foranstaltning, som medlemsstaten har truffet, såvel som præcise oplysninger til støtte for dens argumentation (dom af 7.7.2005, sag C-147/03, Kommissionen mod Østrig, Sml. I, s. 5969, præmis 63, og af 13.4.2010, sag C-73/08, Bressol m.fl., Sml. I, s. 2735, præmis 71).

82 Kongeriget Nederlandene bærer således ikke alene bevisbyrden for, at den omhandlede nationale foranstaltning står i et rimeligt forhold til det forfulgte formål, men medlemsstaten skal endvidere angive de faktorer, der kan danne grundlag for en sådan konklusion.

83 Kongeriget Nederlandene har i svarskriftet anført, at der ikke findes en bestemmelse, der lige så effektivt beskytter de interesser, der ligger til grund for WSF 2000. Et krav om kendskab til det nationale sprog eller om besiddelse af et nederlandsk diplom udgør ikke et effektivt middel til at fremme det formål, der forfølges med den omhandlede nationale bestemmelse. Bortset fra, at sådanne krav skaber en forskelsbehandling på grund af nationalitet, ville disse kriterier ifølge medlemsstaten alene give mening, hvis de vedrørte studier i Nederlandene.

84 I denne forbindelse bemærkes, at det ikke er tilstrækkeligt til, at Kongeriget Nederlandene har løftet bevisbyrden for, at bopælskravet ikke går videre end, hvad der er nødvendigt, at denne medlemsstat begrænser sig til at henvise til to alternative foranstaltninger, der efter den nævnte medlemsstats opfattelse er endog mere diskriminerende end kravet i WSF 2000's artikel 2.14, stk. 2.

85 Domstolen har ganske vist fastslået, at man ikke på grundlag af bevisbyrden kan gå så vidt som til at kræve, at medlemsstaten positivt skal bevise, at ingen anden tænkelig foranstaltning kan gøre det muligt at nå det nævnte formål på de samme vilkår (dom af 10.2.2009, sag C-110/05, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 519, præmis 66).

86 Som generaladvokaten imidlertid har anført i punkt 158 i forslaget til afgørelse skulle Kongeriget Nederlandene i det mindste have redegjort for, hvorfor det har valgt den såkaldte »tre-ud-af-seks-års-regel«, under udelukkelse af alle andre repræsentative forhold. Det bemærkes i denne forbindelse, at denne regel efter sin karakter er for ekskluderende. Ved at pålægge specifikke perioder med ophold på den omhandlede medlemsstats område prioriterer den såkaldte »tre-ud-af-seks-års-regel« nemlig en faktor, der ikke nødvendigvis er den eneste indikator for den reelle grad af tilknytning mellem den berørte og den nævnte medlemsstat.

87 Det må således fastslås, at Kongeriget Nederlandene ikke har bevist, at det bopælskrav, der er fastsat i WSF 2000's artikel 2.14, stk. 2, ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå det formål, der forfølges med denne bestemmelse.

88 Det følger heraf, at denne nationale bestemmelse indfører en forskelsbehandling mellem nederlandske arbejdstagere og vandrende arbejdstagere, der er bosat i Nederlandene eller har lønnet beskæftigelse i denne medlemsstat som grænsearbejdere, i strid med artikel 45 TEUF og artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68.

89 Henset til ovenstående bemærkninger, skal det fastslås, at Kongeriget Nederlandene har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 45 TEUF og artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68, idet det har indført et bopælskrav, nemlig den såkaldte »tre-ud-af-seks-års-regel«, som vandrende arbejdstagere og deres familiemedlemmer, som stadig forsørges af dem, skal opfylde for at kunne komme i betragtning til studiestøtte, der kan medbringes.

Sagens omkostninger

90 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Kongeriget Nederlandene tilpligtes at betale sagens omkostninger, og da Kongeriget Nederlandene har tabt sagen, pålægges det dette at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Anden Afdeling):

1) **Kongeriget Nederlandene har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 45 TEUF og artikel 7, stk. 2, i Rådets forordning nr. 1612/68/EØF af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet, som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2434/92 af 27. juli 1992, idet det har indført et bopælskrav, nemlig den såkaldte »tre-ud-af-seks-års-regel«, som vandrende arbejdstagere og deres familiemedlemmer, som stadig forsørges af dem, skal opfylde for at kunne komme i betragtning til støtte til videregående studier, der gennemføres uden for Nederlandene.**

2) **Kongeriget Nederlandene betaler sagens omkostninger.**

Underskrifter