Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 14 juni 2012 *

”Fördragsbrott — Fri rörlighet för personer — Tillträde till utbildning för migrerande arbetstagare och deras familjemedlemmar — Studiemedel för universitets- och högskolestudier utanför den berörda medlemsstaten — Bosättningsvillkor”

I mål C-542/09,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väckts den 18 december 2009,

Europeiska kommissionen, företrädd av G. Rozet och M. van Beek, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Konungariket Nederländerna, företrätt av C. Wissels, J. Langer och K. Bulterman, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Konungariket Belgien, företrätt av L. van den Broeck och M. Jacobs, båda i egenskap av ombud,

Konungariket Danmark, företrätt av V. Pasternak Jørgensen, i egenskap av ombud,

Förbundsrepubliken Tyskland, företrädd av J. Möller och C. Blaschke, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

Konungariket Sverige, företrätt av A. Falk, i egenskap av ombud,

intervenienter,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.N. Cunha Rodrigues (referent) samt domarna U. Lõhmus, A. Rosas, A. Ó Caoimh och A. Arabadjiev,

generaladvokat: E. Sharpston,

* Rättegångsspråk: nederländska.

justitiesekreterare: enhetschefen M.-A. Gaudissart,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 10 november 2011,

och efter att den 16 februari 2012 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa att Konungariket Nederländerna har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 45 FEUF och artikel 7.2 i 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), i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 2434/92 av den 27 juli 1992 (EGT L 245, s. 1; svensk specialutgåva, område 5, volym 5, s. 160) (nedan kallad förordning nr 1612/68), genom att kräva att migrerande arbetstagare och de familjemedlemmar för vilka arbetstagarna är underhållsskyldiga ska uppfylla ett bosättningsvillkor, nämligen ”tre år av sex-regeln”, för att vara berättigade till studiemedel för universitets- och högskolestudier utanför Nederländerna (nedan kallat det medtagbara studiestödet).

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätten

2 I artikel 7 i förordning nr 1612/68 föreskrivs följande:

”1. En arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat får inom en annan medlemsstats territorium inte på grund av sin nationalitet behandlas annorlunda än landets egna arbetstagare i fråga om anställnings- och arbetsvillkor, speciellt vad avser lön, avskedande och, om han eller hon skulle bli arbetslös, återinsättande i arbete eller återanställning.

2. Arbetstagaren skall åtnjuta samma sociala och skattemässiga förmåner som landets medborgare.

…”

3 Artikel 12 i förordning nr 1612/68 har följande lydelse:

”Barnen till en medborgare i en medlemsstat som är eller har varit anställd i en annan medlemsstat skall ha tillträde till denna stats allmänna skolor, lärlingsutbildning och yrkesskolekurser på samma villkor som medborgarna i denna stat, om barnen bor där.

Medlemsstaterna skall främja alla bemödanden att göra det möjligt för dessa barn att delta i utbildningen under bästa möjliga förhållanden.”

Nederländsk rätt

4 Artikel 2.2 i 2000 års lag om studiemedel (Wet studiefinanciering 2000) (nedan kallad WSF 2000), vilken innehåller villkoren för att studenter ska kunna få en heltäckande finansiering av sina universitets- och högskolestudier om de studerar i Nederländerna, har följande lydelse:

”1. En studerande har rätt till studiemedel om denne

a. är nederländsk medborgare,

b. inte är nederländsk medborgare men bor i Nederländerna och enligt ett fördrag eller beslut av en internationell organisation likställs med en nederländsk medborgare vad avser studiemedel …

…”

5 Vad gäller det medtagbara studiestödet framgår det av artikel 2.14.2 WSF 2000 att en student har rätt till sådant studiestöd om vederbörande dels har rätt till en heltäckande finansiering av studier i Nederländerna, dels har varit lagligen bosatt i Nederländerna under minst tre av de sex år som närmast föregick vederbörandes inskrivning för universitets- eller högskolestudier utanför denna medlemsstat.

6 Enligt artikel 11.5 WSF 2000 kan den behörige ministern, i uppenbara fall av allvarlig orättvisa, frångå kravet på bosättning som föreskrivs i artikel 2.14.2 i denna lag.

7 Fram till den 1 januari 2014 är inte ”tre år av sex-regeln” tillämplig på studenter som har rätt till studiemedel för universitets- och högskolestudier i Nederländerna och som vill studera i vissa angränsande områden, nämligen Flandern och huvudstadsregionen Bryssel i Belgien samt Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen och Bremen i Tyskland.

Det administrativa förfarandet

8 I mitten av år 2007 mottog kommissionen ett klagomål angående bosättningsvillkoret i artikel 2.14.2 WSF 2000, enligt vilket ett av villkoren för att en student ska ha rätt till det medtagbara studiestödet är att studenten ska ha varit lagligen bosatt i Nederländerna under minst tre av de sex år som närmast föregått vederbörandes inskrivning för universitets- eller högskolestudier.

9 Efter en skriftväxling med de nederländska myndigheterna sände kommissionen, den 4 april 2008, en formell underrättelse till Konungariket Nederländerna. Kommissionen gjorde i den formella underrättelsen gällande att bosättningsvillkoret i WSF 2000, i den mån som det är tillämpligt på migrerande arbetstagare – däribland gränsarbetare – och deras familjemedlemmar, stred mot bestämmelserna i unionsrätten om fri rörlighet för arbetstagare.

10 Konungariket Nederländerna besvarade den formella underrättelsen genom skrivelse av den 4 juni 2008. Konungariket Nederländerna gjorde därvid gällande att ”tre år av sex-regeln” var förenlig med unionsrätten och att det hade uppfyllt sina skyldigheter enligt artikel 7.2 i förordning nr 1612/68.

11 Efter att ha haft ett möte med kommissionen gav de nederländska myndigheterna ett kompletterande svar till kommissionen, genom skrivelse av den 24 oktober 2008. De nederländska myndigheterna gav även uttryck för sina avsikter att lägga fram ett lagförslag för det nederländska parlamentet som skulle ändra ”tre år av sex-regeln”.

12 I skrivelse av den 15 april 2009 avgav kommissionen ett motiverat yttrande i vilket den konstaterade att Konungariket Nederländerna inte hade uppfyllt sina skyldigheter enligt artikel 45 FEUF och artikel 7.2 i förordning nr 1612/68 och uppmanade medlemsstaten att, inom två månader från mottagandet av yttrandet, vidta nödvändiga åtgärder för att rätta sig efter detta.

13 Den 15 juni 2009 förklarade medlemsstaten att den vidhöll sin inställning och underströk att bosättningsvillkoret i WSF 2000 inte stred mot unionsrätten.

Förfarandet vid domstolen

14 Genom beslut av den 20 juli 2010 biföll domstolens ordförande ansökningarna från Konungariket Belgien, Förbundsrepubliken Tyskland och Konungariket Sverige om att få intervenera till stöd för Konungariket Nederländernas yrkanden.

Talan

Parternas argument

15 Kommissionen har i sin ansökan erinrat om att domstolen, i dom av den 26 februari 1992 i mål C-3/90, Bernini (REG 1992, s. I-1071), fann att bistånd till uppehälle och utbildning, avseende studier på högstadie-, gymnasie- eller universitetsnivå, ska anses vara en social förmån i den mening som avses i artikel 7.2 i förordning nr 1612/68. Enligt denna rättspraxis, som bekräftades i dom av den 8 juni 1999 i mål C-337/97, Meeusen (REG 1999, s. I-3289), kan ett barn till en migrerande arbetstagare åberopa nämnda artikel 7.2 för att få studiemedel på samma villkor som barn till arbetstagare som är medborgare i landet, utan att det är möjligt att uppställa ytterligare villkor i fråga om barnets bosättningsort.

16 Kommissionen har angett att det framgår av fast rättspraxis att principen om likabehandling i artikel 45 FEUF och artikel 7.2 i förordning nr 1612/68 inte enbart innebär ett förbud mot öppen diskriminering på grund av nationalitet utan även mot varje form av dold diskriminering som, med tillämpning av andra särskiljningskriterier, leder till samma resultat. Det ankommer på den nationella myndighet som åberopar ett undantag från den grundläggande principen om fri rörlighet för personer att, i varje enskilt fall, bevisa att dess lagstiftning är nödvändig och proportionerlig i förhållande till det eftersträvade målet.

17 Kommissionen har gjort gällande att bosättningsvillkoret i WSF 2000 utgör indirekt diskriminering. Det är uppenbart att detta villkor, även om det tillämpas på samma sätt på medborgare i landet och andra medborgare i Europeiska unionen, naturligtvis är lättare att uppfylla för landets medborgare. Villkoret kan således särskilt komma att missgynna migrerande arbetstagare.

18 Enligt kommissionen är villkoret än mer diskriminerande gentemot gränsarbetare och deras barn, eftersom dessa per definition bor i en annan medlemsstat än anställningsmedlemsstaten. Det är omöjligt för dem att uppfylla ”tre år av sex-regeln”. Kommissionen har i detta avseende framhållit den omständigheten att Konungariket Nederländerna, efter att ha tagit detta problem i beaktande, föreslog en ändring av den nationella lagstiftningen. Ändringen avsåg att möjliggöra medtagbart studiestöd för studenter som har rätt till studiemedel för universitets- och högskolestudier i Nederländerna och som har levt i ”Belgien, en av de tyska gränsområdena eller Luxemburg, under minst tre av de sex år som närmast föregått de studier som påbörjas i utlandet”.

19 Kommissionen anser att den fria rörligheten för arbetstagare inom unionen utgör en grundläggande rättighet. Ett nationellt hinder kan enbart rättfärdigas om det faller inom ramen för ett ändamål som är förenligt med EUF-fördraget, är berättigat med hänsyn till ett tvingande skäl av allmänintresse, är ägnat att säkerställa förverkligandet av det mål som eftersträvas med hindret och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

20 Kommissionen har gjort gällande att det inte, såsom de nederländska myndigheterna har hävdat, framgår av dom av den 15 mars 2005 i mål C-209/03, Bidar (REG 2005, s. I-2119), och av den 18 november 2008 i mål C-158/07, Förster (REG 2008, s. I-8507), att ”tre år av sex-regeln” är nödvändig och proportionerlig. Domstolens prövning i dessa mål avsåg ekonomiskt inaktiva studenter som varken omfattades av artikel 45 FEUF eller förordning nr 1612/68. De nationella myndigheterna i

den mottagande medlemsstaten hade rätt att kräva av sådana studenter att de hade uppnått en viss grad av samhällsintegration i den aktuella staten. Enligt kommissionen ska emellertid rätten till sociala förmåner – såsom ett studiestöd för utbildning på universitets- och högskolenivå – för arbetstagare och de familjemedlemmar för vilka arbetstagarna är underhållsskyldiga, prövas mot bakgrund av artikel 45 FEUF och förordning nr 1612/68.

21 Budgethänsyn omfattas inte av begreppet tvingande skäl av allmänintresse, som kan rättfärdiga ett hinder för den grundläggande rätten till fri rörlighet för arbetstagare. Kommissionen är tveksam till att ”tre år av sex-regeln” är den enda regel som skulle kunna säkerställa förverkligandet av det mål som eftersträvas. Tänkbara åtgärder i detta avseende skulle vara att begränsa vilket geografiska område som det medtagbara studiestödet är tillämpligt för, eller studiestödets varaktighet. Kontroller, i syfte att undvika bedrägerier, kan för övrigt genomföras i andra medlemsstater än Konungariket Nederländerna genom att tillämpa en samordning mellan medlemsstaterna.

22 Konungariket Nederländerna har yrkat att talan ska ogillas.

23 Konungariket Nederländerna har i första hand gjort gällande att ”tre år av sex-regeln” inte utgör indirekt diskriminering. Genom denna regel görs åtskillnad mellan de arbetstagare som har varit bosatta i Nederländerna under mer än tre år och de arbetstagare som inte har varit bosatta i staten under en sådan period. Åtskillnaden görs eftersom det rör sig om situationer som inte är jämförbara. Bestämmelserna i artikel 2.14 WSF 2000 är ämnade att främja studier utanför Nederländerna, och de förutsätter därför givetvis ett krav på bosättning i landet. Konungariket Nederländerna har även gjort gällande att domstolen, i sin rättspraxis, redan har godtagit särbehandling som beror på olika bosättningsorter.

24 Om de aktuella situationerna ska anses vara jämförbara har Konungariket Nederländerna i andra hand gjort gällande att kommissionen tillskriver artikel 7 i förordning nr 1612/68 ett alltför stort tillämpningsområde. Denna artikel avser i princip enbart den migrerande arbetstagaren själv. Utbildningsförmånerna till arbetstagarens barn regleras däremot i artikel 12 i förordningen. Medlemsstaten understryker att det, i den sistnämnda artikeln, uppställs ett bosättningsvillkor för barnen – vilket motiveras av att en anknytning till samhället i den mottagande medlemsstaten ska fastställas. Ett sådant villkor finns inte i artikel 7.2 i förordning nr 1612/68. Om denna artikel tillämpades på arbetstagarens barn skulle detta följaktligen innebära att kraven i artikel 12 kringgicks.

25 Konungariket Nederländerna har i tredje hand gjort gällande att det finns sakliga skäl för ”tre år av sex-regeln” och att den står i proportion till det eftersträvade målet.

26 Enligt denna medlemsstat kan främjandet av studenters rörlighet enbart komma i fråga när studenterna som får det medtagbara studiestödet har en genuin anknytning till Nederländerna. För det första är syftet med denna finansiering att erbjuda de studenter som normalt skulle ha studerat i Nederländerna en möjlighet att studera utanför Nederländerna. För det andra skulle ett avskaffande av ”tre år av sex-regeln” få icke-godtagbara ekonomiska följder och skulle kunna påverka stödordningens fortlevnad. Domstolen har, i domarna i de ovannämnda målen Bidar och Förster, godtagit att definitionen av en stödmottagare kan förses med vissa begränsningar för att det ekonomiska stödet ska kunna garanteras även i fortsättningen.

27 För att skydda dessa intressen är det, enligt Konungariket Nederländerna, berättigat att även tillämpa ”tre år av sex-regeln” på arbetstagare. Annars skulle vissa kategorier av studenter få medtagbart studiestöd utan att detta stöd var ämnat för dem. Så vore till exempel fallet för arbetande studerande som har en korttidsanställning i Nederländerna enbart för att kunna få studiestödet.

28 Vad gäller frågan huruvida ”tre år av sex-regeln” är proportionerlig har Konungariket Nederländerna gjort gällande att ingen annan åtgärd – såsom kunskaper i nederländska, geografiska begränsningar för när det medtagbara studiestödet kan beviljas eller förlängning av bosättningstiden – kan skydda de intressen som står på spel på ett lika effektivt sätt. Det finns för övrigt andra möjligheter för barn till

migrerande arbetstagare i Nederländerna, som bor utanför denna medlemsstat, att få ekonomiskt stöd. Några exempel är studiemedel för deras studier i den medlemsstat där de är bosatta eller för studier vid nederländska lärosäten.

29 Konungariket Nederländerna har även erinrat om att artikel 11.5 WSF 2000 innehåller en skälighetsregel som gör det möjligt att, i ett konkret fall, frångå kravet på bosättning för att undvika en allvarlig orättvisa.

30 Slutligen har kommissionen, enligt Konungariket Nederländerna, inte tagit hänsyn till att ”tre år av sex-regeln”, sedan den 1 september 2007, inte har tillämpats på gränsarbetares barn som vill studera i områden som angränsar till Nederländerna, det vill säga Flandern, huvudstadsregionen Bryssel, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen och Bremen. Detta undantag från tillämpningen av bosättningsvillkoret har förlängts till den 1 januari 2014.

Domstolens bedömning

31 I artikel 45.2 FEUF föreskrivs att fri rörlighet för arbetstagare ska innebära att all diskriminering av arbetstagare från medlemsstaterna på grund av nationalitet ska avskaffas vad gäller anställning, lön och övriga arbets- och anställningsvillkor.

32 Enligt artikel 7.2 i förordning nr 1612/68 ska en arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat inom en annan medlemsstats territorium åtnjuta samma sociala och skattemässiga förmåner som landets medborgare.

33 Denna bestämmelse kan åberopas – utan åtskillnad – av såväl migrerande arbetstagare, vilka bor i en mottagande medlemsstat, som gränsarbetare, vilka bor i en annan medlemsstat trots att de arbetar i den mottagande medlemsstaten (dom av den 18 juli 2007 i mål C-213/05, Geven, REG 2007, s. I-6347, punkt 15).

34 Enligt fast rättspraxis utgör bistånd till uppehälle och utbildning som beviljas för genomförande av universitetsstudier, vilka leder till en yrkesbehörighet, en social förmån i den mening som avses i artikel 7.2 i förordning nr 1612/68 (dom av den 21 juni 1988 i mål 39/86, Lair, REG 1988, s. 3161, punkt 24; svensk specialutgåva, volym 9, s. 475, och domen i det ovannämnda målet Bernini, punkt 23).

35 Domstolen har även fastställt att studiemedel som en medlemsstat beviljar barn till arbetstagare utgör en social förmån, i den mening som avses i artikel 7.2 i nämnda förordning, för en migrerande arbetstagare, om arbetstagaren alltjämt svarar för barnets underhåll (domarna i de ovannämnda målen Bernini, punkterna 25 och 29, och Meeusen, punkt 19).

36 Artikel 7.2 i förordning nr 1612/68 innebär en förpliktelse för den medlemsstat som ger sina egna arbetstagare möjlighet att genomgå en utbildning som ges i en annan medlemsstat att erbjuda denna möjlighet även till arbetstagare från unionen som är bosatta på dess territorium (se dom av den 27 september 1988 i mål 235/87, Matteucci, REG 1988, s. 5589, punkt 16, och av den 13 november 1990 i mål C-308/89, di Leo, REG 1990, s. I-4185, punkt 14; svensk specialutgåva, volym 10, s. 583).

37 Domstolen erinrar i detta avseende om att principen om likabehandling, vilken följer av såväl artikel 45 FEUF som artikel 7 i förordning nr 1612/68, inte bara förbjuder öppen diskriminering på grund av nationalitet, utan all dold diskriminering som, genom tillämpning av andra särskiljningskriterier, i praktiken leder till samma resultat (se, bland annat, dom av den 27 november 1997 i mål C-57/96, Meints, REG 1997, s. I-6689, punkt 44, och av den 10 september 2009 i mål C-269/07, kommissionen mot Tyskland, REG 2009 s. I-7811, punkt 53).

38 Så är särskilt fallet med en sådan åtgärd som den som är aktuell i målet vid den nationella domstolen, vilken innebär ett krav på bosättning i den aktuella medlemsstaten under en viss tid, eftersom den riskerar att i första hand missgynna migrerande arbetstagare och gränsarbetare som är medborgare i andra medlemsstater. Personer som inte är bosatta i medlemsstaten är nämligen som regel inte heller medborgare i medlemsstaten (se, bland annat, dom av den 29 april 1999 i mål C-224/97, Ciola, REG 1999, s. I-2517, punkt 14, och av den 25 januari 2011 i mål C-382/08, Neukirchinger, REU 2011, s. I-139, punkt 34). I detta sammanhang saknar det betydelse att den omtvistade åtgärden kan påverka såväl nationella medborgare, vilka inte uppfyller ett sådant krav, som medborgare i andra medlemsstater. För att en åtgärd ska anses vara indirekt diskriminerande krävs det inte att den gynnar alla nationella medborgare eller endast missgynnar medborgare i andra medlemsstater med uteslutande av nationella medborgare (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 januari 2003 i mål C-388/01, kommissionen mot Italien, REG 2003, s. I-721, punkt 14).

39 Artikel 2.14.2 WSF 2000 innehåller just detta slags kriterium, eftersom det medtagbara studiestödet beviljas enbart om den som söker studiestödet – bland annat – har varit bosatt i Nederländerna under minst tre av de sex år som närmast föregick vederbörandes inskrivning för universitets- eller högskolestudier utanför denna medlemsstat.

40 Konungariket Nederländerna har emellertid gjort gällande att det i den aktuella nederländska lagstiftningen görs åtskillnad mellan de arbetstagare som har varit bosatta i Nederländerna under mer än tre år och de som inte uppfyller detta villkor, eftersom det rör sig om olika situationer. Från ett studentrörlighets-perspektiv skiljer sig förhållandet att studenter som bor i Nederländerna uppmuntras att bege sig utanför Nederländerna helt från förhållandet att studenter som bor utanför Nederländerna uppmuntras att studera utanför denna medlemsstat. Det ligger i denna lagstiftnings natur att den enbart avser de personer som är bosatta i Nederländerna och vars naturliga val självfallet är att studera i denna medlemsstat. Den omständigheten att dessa förhållanden inte är jämförbara innebär att all diskriminering är utesluten.

41 Domstolen erinrar i detta avseende om att diskriminering enligt fast rättspraxis endast uppkommer när olika regler tillämpas på jämförbara situationer eller när samma regel tillämpas på olika situationer (se, bland annat, dom av den 14 februari 1995 i mål C-279/93, Schumacker, REG 1995, s. I-225, punkt 30, och dom av den 1 december 2011 i mål C-253/09, kommissionen mot Ungern, REU 2011, s. I-12391, punkt 50).

42 För att denna princip inte ska tillämpas på ett skönsmässigt sätt måste kriteriet för huruvida förhållandena är jämförbara grunda sig på objektiva hänsynstaganden som är lätta att urskilja. Kriteriet får inte grunda sig enbart på att det är sannolikt att de arbetstagare som arbetar i Nederländerna, men som bor i en annan medlemsstat, inte studerar i Nederländerna, utan i bosättningsmedlemsstaten.

43 Såsom generaladvokaten angav i punkterna 52 och 53 i sitt förslag till avgörande, har Nederländerna – genom att ha godtagit att migrerande arbetstagares barn som vill studera i Nederländerna ska ha tillgång till studiestöd för sina universitets- och högskolestudier, på samma villkor som nederländska medborgare, oavsett om de är bosatta i Nederländerna eller inte – underförstått godtagit att åtminstone vissa barn till migrerande arbetstagare, på samma sätt som barn till nederländska arbetstagare, kan vara benägna att studera i Nederländerna, oavsett om de är bosatta där eller inte. Konungariket Nederländerna kan således inte med framgång göra gällande att det är bosättningsstaten som, nästintill automatiskt, avgör var den migrerande arbetstagaren eller de barn för vilka arbetstagaren är underhållsskyldig kommer att studera.

44 En migrerande arbetstagare som arbetar i Nederländerna men är bosatt i en annan medlemsstat eller en migrerande arbetstagare som bor och arbetar i Nederländerna, men vars bosättningsperiod inte uppgår till den period som krävs i den omtvistade åtgärden, befinner sig i en situation som således, med hänsyn till det medtagbara studiestödet, kan jämföras med en nederländsk arbetstagare som både bor och arbetar i Nederländerna.

45 Konungariket Nederländerna har i andra hand gjort gällande att kommissionen har gjort en alltför vid tolkning av artikel 7.2 i förordning nr 1612/68, eftersom denna bestämmelse i princip enbart avser den migrerande arbetstagaren. Förmåner till arbetstagarens barn, vad gäller tillträde till utbildning, regleras i artikel 12 i förordningen. I denna artikel uppställs ett bosättningsvillkor för barnen.

46 Enligt Konungariket Nederländerna tycks domstolen ha förbisett skillnaden i tillämpningsområde mellan dessa två bestämmelser när den, i domarna i de ovannämnda målen Bernini och Meeusen, fann att artikel 7.2 i förordning nr 1612/68 kunde tillämpas på barn till migrerande arbetstagare. Domstolen kom emellertid till denna slutsats enbart på grund av att den, i dessa mål, ställdes inför direkt diskriminering. Det var följaktligen nödvändigt att tillämpa artikel 7.2 i förordning nr 1612/68. I de fall då det inte föreligger någon direkt diskriminering, såsom i det förevarande fallet, är detta behov däremot inte lika tvingande och artikel 12 i förordningen ska tillämpas.

47 I detta avseende gör domstolen följande överväganden.

48 Den migrerande arbetstagarens familjemedlemmar åtnjuter indirekt den rätt till likabehandling som arbetstagaren tillerkänns genom artikel 7.2 i förordning nr 1612/68. Om studiemedlet utgör en social förmån för den migrerande arbetstagaren kan barnet självt åberopa denna bestämmelse för att få studiemedlet, förutsatt att studiemedlet betalas ut direkt till barnet enligt nationell rätt. Studiestödet utgör emellertid enbart en social förmån, i den mening som avses i nämnda bestämmelse, för den migrerande arbetstagaren, så länge han eller hon är underhållsskyldig för barnet (dom av den 18 juni 1987 i mål 316/85, Lebon, REG 1987, s. 2811, punkterna 12 och 13, samt domen i det ovannämnda målet Bernini, punkterna 25 och 26).

49 Enligt artikel 12 i förordning nr 1612/68 har den migrerande arbetstagarens barn däremot en egen rätt till tillträde till utbildning. Denna rätt är varken knuten till huruvida barnet är underhållsberättigat (dom av den 4 maj 1995 i mål C-7/94, Gaal, REG 1995, s. I-1031, punkt 25) eller huruvida barnets föräldrar har uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten (dom av den 23 februari 2010 i mål C-310/08, Ibrahim, REU 2010, s. I-1065, punkt 40). Rätten är inte heller begränsad till barn till migrerande arbetstagare, eftersom den även omfattar barn till före detta migrerande arbetstagare (domen i det ovannämnda målet Ibrahim, punkt 39).

50 Enligt artikel 12 krävs det endast att barnet har bott med en av eller båda föräldrarna i en medlemsstat medan åtminstone en av föräldrarna var bosatt där som arbetstagare (dom av den 21 juni 1988 i mål 197/86, Brown, REG 1988, s. 3205, punkt 30, svensk specialutgåva, volym 9, s. 489, och av den 23 februari 2010 i mål C-480/08, Teixeira, REU 2010, s. I-1107, punkt 52).

51 Artiklarna 7.2 och 12 i förordning nr 1612/68 är förvisso tillämpliga på olika personkretsar, men domstolen har redan slagit fast att det i båda dessa artiklar – på samma sätt – föreskrivs en allmän regel på utbildningsområdet som innebär en skyldighet för varje medlemsstat att säkerställa likabehandling mellan statens egna medborgare och barn till arbetstagare som är medborgare i en annan medlemsstat men som är bosatta i den förstnämnda medlemsstaten (domen i det ovannämnda målet Leo, punkt 15).

52 Vad gäller Konungariket Nederländernas argument avseende domarna i de ovannämnda målen Bernini och Meeusen är det tillräckligt att erinra om den rättspraxis som har angetts ovan i punkt 37. Enligt denna rättspraxis förbjuder artikel 7.2 i förordning nr 1612/68 inte bara öppen diskriminering på grund av nationalitet, utan även all dold diskriminering som, genom tillämpning av andra särskiljningskriterier, i praktiken leder till samma resultat.

53 Såsom generaladvokaten angav i punkt 35 i sitt förslag till avgörande, kan omfattningen av den personkrets, vilken omfattas av den likabehandlingsskyldighet som föreskrivs i artikel 7.2 i förordning nr 1612/68, inte vara beroende av vilket slags diskriminering det är fråga om.

54 Bosättningsvillkoret i artikel 2.14.2 WSF 2000 medför således att migrerande arbetstagare som antingen är bosatta i Nederländerna eller som arbetar i denna medlemsstat såsom gränsarbetare särbehandlas i förhållande till nederländska arbetstagare, med avseende på tillgång till det medtagbara studiestödet.

55 En sådan särbehandling utgör indirekt diskriminering som är förbjuden enligt artikel 7.2 i förordning nr 1612/68, om det inte finns sakliga skäl för den. Även om det skulle finnas sakliga skäl krävs det dessutom att särbehandlingen är ägnad att säkerställa att målet i fråga uppnås och att den inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål (se, bland annat, dom av den 16 mars 2010 i mål C-325/08, Olympique Lyonnais, REU 2010, s. I-2177, punkt 38).

56 Konungariket Nederländerna har i det aktuella målet åberopat två skäl som kan motivera det omtvistade bosättningsvillkoret. För det första är bosättningsvillkoret nödvändigt för att hindra det medtagbara studiestödet från att bli en orimlig ekonomisk börda som skulle kunna påverka stödordningens fortlevnad. Med beaktande av att den aktuella nationella lagstiftningen är ämnad att främja studier utanför Nederländerna, säkerställer bosättningsvillkoret för det andra att det medtagbara studiestödet enbart tillfaller de studenter som – utan stödet – skulle ha studerat i Nederländerna.

57 Vad gäller det skäl som grundar sig på ytterligare kostnader som skulle uppkomma om bosättningsvillkoret inte tillämpades, erinrar domstolen om följande. Även om budgethänsyn i och för sig kan vara avgörande för en medlemsstats socialpolitiska val och påverka karaktären och omfattningen av de sociala trygghetsåtgärder som staten önskar vidta, kan de emellertid inte i sig utgöra ett mål för socialpolitiken och därför inte heller motivera en diskriminering till nackdel för migrerande arbetstagare (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 mars 2003 i mål C-187/00, Kutz-Bauer, REG 2003, s. I-2741, punkt 59, och av den 10 mars 2005 i mål C-196/02, Nikoloudi, REG 2005, s. I-1789, punkt 53).

58 Att medge att budgethänsyn kan motivera en särbehandling av migrerande arbetstagare i förhållande till nationella arbetstagare, skulle innebära att tillämpningen och räckvidden av en så grundläggande unionsrättslig regel som principen om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet skulle kunna variera i tid och rum beroende på medlemsstaternas finansiella situation (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 februari 1994 i mål C-343/92, Roks m.fl., REG 1994, s. I-1571, punkt 36, och av den 11 september 2003 i mål C-77/02, Steinicke, REG 2003, s. I-9027, punkt 67).

59 Konungariket Nederländerna har dock gjort gällande att domstolen, i domen i det ovannämnda målet Bidar, godtog att det mål som består i att – genom ett bosättningsvillkor – begränsa biståndet till uppehälle för studenter från andra medlemsstater, för att beviljandet av biståndet inte ska bli en orimlig börda för den mottagande medlemsstaten, var berättigat. Denna rättspraxis har enligt Konungariket Nederländerna bekräftats i domen i det ovannämnda målet Förster.

60 Det ska emellertid erinras om att domstolen, i de ovannämnda målen Bidar och Förster, prövade bosättningsvillkor som föreskrivits av den berörda medlemsstaten för beviljandet av studiestöd till studenter från andra medlemsstater – vilka varken själva var migrerande arbetstagare eller familjemedlemmar till sådana arbetstagare.

61 Domstolen slog visserligen fast att den mottagande medlemsstaten kunde ålägga de aktuella studenterna att påvisa en viss grad av samhällsintegration i denna stat för att de skulle kunna få biståndet till uppehälle. Domstolen kom dock fram till detta först efter att ha konstaterat att de berörda personerna inte omfattades av unionsbestämmelserna om fri rörlighet för arbetstagare, särskilt förordning nr 1612/68 (se domarna i de ovannämnda målen Bidar, punkt 29, och Förster, punkterna 32 och 33).

62 I dom av den 7 september 2004 i mål C-456/02, Trojani (REG 2004, s. I-7573), överlät EU-domstolen åt den nationella domstolen att göra den prövning av de faktiska omständigheterna som krävdes för att avgöra huruvida den aktuella medborgaren var en arbetstagare i den mening som avses i artikel 45

FEUF. Först därefter prövade domstolen huruvida en medborgade i en medlemsstat, vilken inte hade tillräckliga tillgångar för sitt uppehälle, kunde åberopa sin ställning som medborgare och de rättigheter som förskrivs i artikel 21 FEUF för att kunna få ett socialt bistånd i en annan medlemsstat.

63 Domstolen har medgett att medlemsstaterna har rätt att – på vissa villkor – kräva en viss grad av samhällsintegration av medborgare från andra medlemsstater för att dessa ska kunna få sociala förmåner, såsom studiemedel. Denna rätt gäller emellertid inte enbart när de som ansöker om stödet är ekonomiskt inaktiva medborgare. Att ställa upp ett sådant bosättningsvillkor som det i artikel 2.14. 2 WSF 2000, för att påvisa den erforderliga integrationen, är dock i princip inte lämpligt vad avser migrerande arbetstagare och gränsarbetare.

64 Att det föreligger en skillnad mellan migrerande arbetstagare och deras familjemedlemmar, å ena sidan, och unionsmedborgare som ansöker om stöd utan att vara ekonomiskt aktiva, å andra sidan, framgår av artikel 24 i 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, och rättelse i EUT L 299, 2004, s. 35, och EUT L 197, 2005, s. 34). Det föreskrivs förvisso i punkt 1 i denna bestämmelse att alla unionsmedborgare som enligt detta direktiv uppehåller sig i den mottagande medlemsstaten ska åtnjuta likabehandling ”inom de områden som omfattas av fördraget”. Det preciseras dock i punkt 2 i denna bestämmelse att en medlemsstat – vad avser andra personer än anställda eller egenföretagare, personer som behåller sådan ställning eller deras familjemedlemmar – kan begränsa bistånd till uppehälle, i form av studiebidrag eller studielån, till studenter som inte har fått permanent uppehållsrätt.

65 Vad gäller migrerande arbetstagare och gränsarbetare innebär den omständigheten att vederbörande har fått tillträde till en medlemsstats arbetsmarknad, i princip, att en tillräcklig anknytning genom samhällsintegration i denna stat har upprättats. Denna anknytning ger migrerande arbetstagare och gränsarbetare möjlighet att – i förhållande till nationella arbetstagare – åberopa principen om likabehandling, med avseende på sociala förmåner. Denna princip ska tillämpas inte bara på anställnings- och arbetsvillkor, utan även på alla förmåner, med eller utan anknytning till ett anställningsavtal, som i allmänhet tillerkänns inhemska arbetstagare, huvudsakligen på grund av deras ställning som arbetstagare eller enbart därför att de är bosatta inom landet (se, bland annat, dom av den 12 maj 1998 i mål C-85/96, Martínez Sala, REG 1998, s. I-2691, punkt 25, och domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Tyskland, punkt 39).

66 Anknytningen genom integration uppstår bland annat genom den omständigheten att den migrerande arbetstagaren – genom den skatt som vederbörande betalar i den mottagande medlemsstaten till följd av det förvärvsarbete som utförs där – även bidrar till finansieringen av socialpolitiken i denna stat. Den migrerande arbetstagaren ska således kunna dra fördel av denna socialpolitik på samma villkor som nationella arbetstagare.

67 Denna slutsats stöds av skäl 3 i förordning nr 1612/68, enligt vilket arbetskraftens fria rörlighet inom unionen måste vara ett av de medel som garanterar att en arbetstagare får förbättrade levnads- och arbetsvillkor och förbättrad social ställning, samtidigt som den bidrar till att tillgodose medlemsstaternas ekonomiska behov.

68 Vad gäller den av Konungariket Nederländerna påtalade risken för missbruk, som särskilt följer av korttidsanställningar vars enda syfte är att få det medtagbara studiestödet, understryker domstolen att begreppet arbetstagare, i den mening som avses i artikel 45 FEUF, är ett självständigt unionsrättsligt begrepp som inte ska tolkas restriktivt. Varje person som utför verkligt och faktiskt arbete, med undantag av arbete som utförs i så liten omfattning att det framstår som marginellt och sidoordnat, ska betraktas som en arbetstagare. Kännetecknet för ett arbetsförhållande är enligt domstolens rättspraxis att en person under en viss tid mot ersättning utför arbete åt en annan person under

dennes ledning (se, bland annat, dom av den 3 juli 1986 i mål 66/85, Lawrie-Blum, REG 1986, s. 2121, punkterna 16 och 17; svensk specialutgåva, volym 8, s. 661, samt av den 14 oktober 2010 i mål C-345/09, van Delft m.fl., REU 2010, s. I-9879, punkt 89).

69 Det mål som Konungariket Nederländerna har angett – att undvika en orimlig ekonomisk börda – kan således inte anses vara ett tvingande skäl av allmänintresse som kan motivera att arbetstagare från andra medlemsstater särbehandlas i förhållande till nederländska arbetstagare.

70 Enligt Konungariket Nederländerna kan dock bosättningsvillkoret i artikel 2.14.2 WSF 2000 motiveras av ett annat sakligt skäl än att undvika en orimlig ekonomisk börda. Det medtagbara studiestödet har även till syfte att öka studenters rörlighet, genom att uppmuntra dem att studera utanför Nederländerna. Dessa studier är inte bara berikande för studenterna, utan innebär även fördelar för det nederländska samhället i allmänhet och den nederländska arbetsmarknaden i synnerhet.

71 Det är ostridigt att målet att gynna studenters rörlighet är ett mål av allmänintresse. Det räcker här att understryka att detta mål finns med bland de insatser som unionen ska svara för enligt artikel 165 FEUF inom ramen för utbildnings-, yrkesutbildnings-, ungdomsfråge- och idrottspolitiken. Dessutom framgår det av skäl 1 i Europaparlamentets och rådets rekommendation av den 18 december 2006 om gränsöverskridande rörlighet inom gemenskapen i utbildningssyfte: Europeiska kvalitetsstadgan för rörlighet (EUT L 394, s. 5), att rörlighet inom allmän och yrkesinriktad utbildning ingår i den fria rörligheten för personer och är ett av huvudmålen i Europeiska unionens verksamhet.

72 Mot denna bakgrund finner domstolen att de skäl som Konungariket Nederländerna har åberopat, med hänvisning till att gynna studenters rörlighet, utgör ett tvingande skäl av allmänintresse som kan motivera en inskränkning av principen om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet.

73 Såsom anmärkts i punkt 55 ovan kan en lagstiftning som begränsar någon av fördragets grundläggande friheter, såsom den fria rörligheten för arbetstagare, emellertid enbart vara motiverad om den är ägnad att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås, och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

74 Vad gäller huruvida bosättningsvillkoret i artikel 2.14.2 WSF 2000 är lämpligt, har Konungariket Nederländerna gjort gällande att detta villkor garanterar att det medtagbara studiestödet enbart tillfaller de studenter vars rörlighet ska gynnas.

75 Konungariket Nederländerna har grundat sig på två antaganden när det hävdar att ”tre år av sex-regeln” är nödvändig för att det medtagbara studiestödet enbart ska gälla för en specifik kategori av studenter.

76 För det första är den nederländska stödordningen för studier utanför Nederländerna ämnad för studenter som är bosatta i Nederländerna, vilka skulle ha studerat i denna medlemsstat om stödordningen inte fanns. Det naturliga valet för studenter som inte är bosatta i Nederländerna är däremot att studera i bosättningsmedlemsstaten. Rörligheten skulle således inte främjas i deras avseende. Det är studentens bosättningsmedlemsstat – vare sig det är Nederländerna eller inte – som, nästintill automatiskt, avgör vilken medlemsstat vederbörande kommer att studera i.

77 För det andra har Konungariket Nederländerna understrukit fördelarna med en politik som gynnar rörligheten för studenter, vilka består i att studier utanför Nederländerna inte enbart är berikande för studenterna, utan även för det nederländska samhället och den nederländska arbetsmarknaden. Konungariket Nederländerna förväntar sig således att de studenter som gynnas av stödordningen ska återvända till Nederländerna för att bosätta sig och arbeta där, efter det att de avslutat sina studier.

78 Nederländerna har även, såsom anmärkts i punkt 43 ovan, medgett att vissa barn till migrerande arbetstagare kan vara benägna att studera i Nederländerna, oavsett om de är bosatta där eller inte. De omständigheter som angetts i punkterna 76 och 77 ovan återspeglar dock den situation som de flesta studenter befinner sig i.

79 Domstolen finner således att bosättningsvillkoret i artikel 2.14.2 WSF 2000 är lämpligt för att uppnå målet att gynna rörligheten för studenter.

80 Det återstår att pröva huruvida detta villkor går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå nämnda mål.

81 Enligt fast rättspraxis ankommer det på de nationella myndigheter som antar en åtgärd som avviker från en princip som fastställs i unionsrätten att, i varje enskilt fall, bevisa att åtgärden är ägnad att säkerställa förverkligandet av det mål som anförts och att den inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål. De skäl som en medlemsstat kan åberopa ska åtföljas av en bedömning av lämpligheten och proportionaliteten av den åtgärd som medlemsstaten vidtagit och de precisa omständigheter som stödjer dess argumentation (dom av den 7 juli 2005 i mål C- 147/03, kommissionen mot Österrike, REG 2005, s. I-5969, punkt 63, och av den 13 april 2010 i mål C-73/08, REU 2010, s. I-2735, punkt 71).

82 Konungariket Nederländerna har således bevisbördan för att den aktuella nationella åtgärden står i proportion till det eftersträvade målet och ska åberopa de omständigheter som kan ligga till grund för en sådan bedömning.

83 Konungariket Nederländerna har i sitt svaromål gjort gällande att det inte finns någon annan regel som lika effektivt skulle skydda de intressen som ligger till grund för WSF 2000. Varken ett krav på kunskaper i det nationella språket eller ett krav på att ha en nederländsk examen skulle utgöra ett effektivt sätt att främja det eftersträvade målet med den aktuella nationella lagstiftningen. Utöver den omständigheten att sådana villkor skulle skapa en diskriminering på grund av nationalitet så är de, enligt denna medlemsstat, enbart relevanta för studier i Nederländerna.

84 För att Konungariket Nederländerna ska anses ha visat att bosättningsvillkoret inte går utöver vad som är nödvändigt, är det inte tillräckligt att denna medlemsstat enbart hänvisar till två alternativa åtgärder som, enligt denna medlemsstat, är ännu mer diskriminerande än villkoret i artikel 2.14.2 WSF 2000.

85 Domstolen har förvisso redan slagit fast att bevisbördan inte kan innebära ett krav på att en medlemsstat, med säkerhet, ska visa att ingen annan upptänklig åtgärd gör det möjligt att uppnå det eftersträvade målet under samma villkor (dom av den 10 februari 2009 i mål C-110/05, kommissionen mot Italien, REG 2009, s. I-519, punkt 66).

86 Såsom generaladvokaten har angett i punkt 158 i sitt förslag till avgörande borde Konungariket Nederländerna dock åtminstone ha styrkt varför nämnda medlemsstat valde ”tre år av sex-regeln” framför alla andra representativa omständigheter. Domstolen finner härvid att regeln är alltför kategorisk. Att, genom ”tre år av sex-regeln”, kräva bosättning i den berörda medlemsstaten under vissa särskilda perioder innebär nämligen att alltför stor vikt läggs vid en omständighet som inte nödvändigtvis är representativ för studentens verkliga grad av anknytning till nämnda medlemsstat.

87 Domstolen finner således att Konungariket Nederländerna inte har styrkt att bosättningsvillkoret i artikel 2.14.2 WSF 2000 inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det mål som eftersträvas med lagstiftningen.

88 Denna nationella bestämmelse medför följaktligen att migrerande arbetstagare som antingen är bosatta i Nederländerna eller arbetar i denna medlemsstat såsom gränsarbetare särbehandlas i förhållande till nederländska arbetstagare. Denna särbehandling strider mot artikel 45 FEUF och artikel 7.2 i förordning nr 1612/68.

89 Mot bakgrund av vad som anförts ovan finner domstolen att Konungariket Nederländerna har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 45 FEUF och artikel 7.2 i förordning nr 1612/68, genom att kräva att migrerande arbetstagare och de familjemedlemmar för vilka arbetstagarna är underhållsskyldiga ska uppfylla ett bosättningsvillkor, nämligen ”tre år av sex-regeln”, för att vara berättigade till det medtagbara studiestödet.

Rättegångskostnader

90 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Konungariket Nederländerna ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Konungariket Nederländerna har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

1) Konungariket Nederländerna har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 45 FEUF och artikel 7.2 i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen, i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 2434/92 av den 27 juli 1992, genom att kräva att migrerande arbetstagare och de familjemedlemmar för vilka arbetstagarna är underhållsskyldiga ska uppfylla ett bosättningsvillkor, nämligen ”tre år av sex-regeln”, för att vara berättigade till studiemedel för universitets- och högskolestudier utanför Nederländerna.

2) Konungariket Nederländerna ska ersätta rättegångskostnaderna.

Underskrifter