

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT ELEANOR SHARPSTON
föredraget den 16 februari 2012⁽¹⁾

Mål C-542/09

**Europeiska kommissionen
mot
Konungariket Nederländerna**

”Tillgång till utbildning – Studiestöd för högre studier utomlands – Bosättningskrav – ’Regeln om tre av sex år’”

1. Redan Erasmus av Rotterdam erhöll studiestöd för studier i utlandet. Henri av Bergen, dåvarande biskop för Cambrai (som hade anställt Erasmus som sekreterare), gav 1495 Erasmus både ledigt och ett stipendium för att studera vid universitetet i Paris. Från det ögonblicket såg Erasmus aldrig tillbaka. Med en karriär som sträckte sig över Paris, Leuven, Cambridge och Basel kan det hävdas att Erasmus var sin tids mest framstående akademiker – ”humanisternas furste”. Det är nog relativt okontroversiellt att hävda att han förvaltade stödet för att bedriva universitetsstudier i utlandet på bästa sätt⁽²⁾ – och det är inte förutan att de nuvarande utbytesprogrammen vid universiteten i EU bär hans namn.

2. Erasmus nutida landsmän åtnjuter liknande förmåner. Enligt bestämmelserna i studiestödslagen (Wet Studiefinanciering) (nedan kallad WSF-lagen) kan de ofta erhålla stöd för att bedriva högre studier utanför Nederländerna. Frågan är dock om de närmare bestämmelserna för att bevilja detta stöd – i synnerhet bestämmelsen att en sökande, förutom att ha rätt till studiestöd för studier i Nederländerna, även ska ha varit lagligt bosatt i Nederländerna under minst tre av de närmast föregående sex åren (nedan kallad regeln om tre av sex år) – strider mot artikel 45 FEUF (tidigare artikel 39 EG)⁽³⁾ och artikel 7.2 i förordning (EEG) nr 1612/68⁽⁴⁾, eftersom de utan skäl indirekt diskriminerar migrerande arbetstagare och deras familjemedlemmar som är beroende av dem för sin försörjning.

Tillämpliga bestämmelser

Fördragsbestämmelser

3. I artikel 45 FEUF föreskrivs följande:

”1. Fri rörlighet för arbetstagare ska säkerställas inom unionen.

2. Denna fria rörlighet ska innebära att all diskriminering av arbetstagare från medlemsstaterna på grund av nationalitet ska avskaffas vad gäller anställning, lön och övriga arbets- och anställningsvillkor.

...”

4. Enligt artikel 165.1 FEUF (tidigare artikel 149.1 EG) ansvarar medlemsstaterna ”för undervisningens innehåll och utbildningssystemens organisation”. I artikel 165.1 föreskrivs att ”[u]nionen ska bidra till utvecklingen av en utbildning av god kvalitet genom att främja samarbetet mellan medlemsstaterna och genom att vid behov stödja och komplettera deras insatser” samt att målen för unionens insatser ska vara att ”främja rörligheten för studerande”.⁽⁵⁾

Förordning nr 1612/68

5. Förordning nr 1612/68 avsåg att säkerställa en rätt för medborgare i en medlemsstat att arbeta i en annan medlemsstat och därigenom genomföra fördragets bestämmelser om arbetskraftens fria rörlighet. Enligt första skälet i förordningen var det övergripande målet att ”avskaff[a] all diskriminering på grund av nationalitet mellan arbetstagare i medlemsstaterna vad avser anställning, avlöning och andra arbets- och anställningsvillkor och att arbetstagarna får rätt att röra sig fritt inom gemenskapen för att ta anställning, med förbehåll för de begränsningar som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa”.

6. I tredje och fjärde skälen beskrevs den fria rörligheten som ”en grundläggande rättighet för arbetstagare och deras familjer” som skulle ”åtnjutas av fast anställda, säsongarbetare och gränsarbetare och av dem som är verksamma i serviceyrkena”.

7. Enligt femte skälet krävde denna grundläggande rätt till fri rörlighet, ”för att den objektivt sett [skulle] kunna utövas i frihet och värdighet, att man säkerställ[de] lika behandling, både praktiskt och juridiskt, i allt som rör[de] den faktiska verksamheten som anställd och rätten till bostad, och likaså att hinder för arbetstagarens rörlighet avlägsna[de]s, särskilt när det gäller arbetstagarens rätt att få ha sin familj hos sig och förutsättningarna för att familjen sk[ulle] kunna inlemmas i värdlandet”.

8. Enligt artikel 7.2 i förordning nr 1612/68 skulle en arbetstagare som var medborgare i en medlemsstat ”åtnjuta samma sociala och skattemässiga förmåner som landets medborgare” i en annan medlemsstat.

9. I artikel 12 i förordning nr 1612/68 föreskrevs följande:

”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.

...”

Direktiv 2004/38

10. Artikel 7 i direktiv 2004/38/EG⁽⁶⁾ reglerar villkoren för att unionsmedborgare ska kunna uppehålla sig mer än tre månader i en annan medlemsstat. I bestämmelsen föreskrivs följande:

”1. Varje unionsmedborgare skall ha rätt att uppehålla sig inom en annan medlemsstats territorium under längre tid än tre månader om den berörda personen

a) är anställd eller egenföretagare i den mottagande medlemsstaten, eller

b) för egen och sina familjemedlemmars räkning har tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under vistelsen, samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten, eller

...”

11. Artikel 24 i direktivet har följande lydelse:

”1. Om inte annat följer av sådana specifika bestämmelser som uttryckligen anges i fördraget och sekundärlagstiftningen skall alla unionsmedborgare som enligt detta direktiv uppehåller sig i den mottagande medlemsstaten åtnjuta samma behandling som den medlemsstatens egna medborgare inom de områden som omfattas av fördraget. Även familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat, men som har uppehållstillstånd eller permanent uppehållstillstånd skall åtnjuta denna rättighet.

2. Genom undantag från punkt 1 skall den mottagande medlemsstaten inte ... innan permanent uppehållsrätt beviljats vara skyldig att bevilja bistånd till uppehälle för studier inklusive yrkesutbildning i form av studiebidrag eller studielån till andra personer än anställda eller egenföretagare, personer som behåller sådan ställning eller deras familjemedlemmar.”

Nationell rätt

12. I WSF-lagen anges de personer som har rätt till studiestöd för studier i Nederländerna och utomlands. Studiestödet för studier i utlandet kallas ”meeneembare studie financiering” (nedan kallat MNSF-stöd), det vill säga ”medtagbart” studiestöd.

13. För högre studier i Nederländerna utgår studiestöd till studerande mellan 18 och 29 år som studerar vid ett angett eller godkänt utbildningsinstitut och uppfyller ett nationalitetsvillkor.⁽⁷⁾ Nationalitetsvillkoret definieras i artikel 2.2. Följande personer är behöriga: i) Nederländska medborgare, ii) icke nederländska medborgare som, med avseende på studiestöd, behandlas som nederländska medborgare till följd av ett fördrag eller ett beslut av en internationell organisation och iii) icke nederländska medborgare som bor i Nederländerna och tillhör en grupp personer som, med avseende på studiestöd, behandlas som nederländska medborgare till följd av en administrativ åtgärd.

14. Den andra gruppen omfattar unionsmedborgare som är ekonomiskt aktiva i Nederländerna och deras familjemedlemmar. De behöver inte ha varit bosatta i Nederländerna för att ha rätt till denna typ av stöd. Denna grupp omfattar därför gränsarbetare och deras familjemedlemmar. Den tredje gruppen omfattar unionsmedborgare som inte är ekonomiskt aktiva i Nederländerna. De erhåller rätt till studiemedel efter att ha varit lagligt bosatta i Nederländerna i fem år.

15. För att erhålla studiestöd för högre utbildning utanför Nederländerna ska studerande ha rätt till studiemedel för högre utbildning i Nederländerna och, enligt artikel 2.14.2 c i WSF-lagen, dessutom ha varit lagligt bosatta i Nederländerna under minst tre av de sex år som närmast föregick deras inskrivning vid ett utbildningsinstitut i utlandet. Detta villkor gäller oberoende av de studerandes nationalitet.

16. Så länge han eller hon uppfyller de aktuella villkoren kan en studerande först ansöka om studiestöd för att studera i Nederländerna och därefter om MNSF-stöd för att studera utomlands.

17. Fram till den 1 januari 2014 gäller regeln om tre av sex år inte för studerande som genomgår högre utbildning i Nederländernas "gränsområden" (det vill säga Flandern och huvudstadsregionen Bryssel i Belgien samt Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen och Bremen i Tyskland), oavsett vilket land de är medborgare i.

18. MNSF-stödet består av fyra delar: i) Ett grundbidrag som utgår med ett fast belopp per månad och beräknas på grundval av om den studerande bor hos föräldrarna eller i egen bostad, med ett resetillägg och ett ytterligare tillägg om den studerande har en partner eller är en ensamstående förälder, ii) ett tilläggsbidrag som beräknas på grundval av den studerandes föräldrars inkomst och bistånd, upp till en maxbegränsning, iii) ett grundläggande lån, om den studerande ansöker om detta, upp till ett maxbelopp, och iv) ett lån för att täcka avgifter, om den studerande ansöker om detta, i princip begränsat till den högsta avgift som nederländska utbildningsinstitutioner kan ta ut för en motsvarande utbildning.

19. Grundbidraget, tilläggsbidraget (utom det första studieåret) och resetillägget utgår i form av lån. De omvandlas till bidrag om studierna slutförs inom tio år från att de påbörjades.

20. Den högsta summa som kan utgå i MNSF-stöd, utom resetillägg och ytterligare tillägg, är mellan 739,15 och 929,69 euro per månad, beroende av om den studerande bor hos sina föräldrar eller i egen bostad. Motsvarande begränsning gäller avseende stöd för studier i Nederländerna.

Förfarandet

21. Efter ett normalt administrativt förfarande har kommissionen yrkat att domstolen ska fastställa att Konungariket Nederländerna indirekt diskriminerar migrerande arbetstagare och har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 45 FEUF och artikel 7.2 i förordning nr 1612/68 genom att begära att migrerande arbetstagare, däribland gränsarbetare, och deras familjemedlemmar som är beroende av dem för sin försörjning ska uppfylla ett bosättningskrav (det vill säga regeln om tre av sex år) för att enligt WSF-lagen ha rätt till studiestöd för studier utomlands. Kommissionen har också yrkat att domstolen ska förplikta Konungariket Nederländerna att ersätta rättegångskostnaderna.

22. Den nederländska regeringen har yrkat att domstolen ska ogilla kommissionens talan och förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

23. Den belgiska, den danska, den tyska och den svenska regeringen har intervenerat till stöd för Nederländerna.

24. Parterna och samtliga intervenienter framställde muntliga yttranden vid förhandlingen den 10 november 2011.

Bedömning

Inledande anmärkningar

25. Kommissionen har konsekvent begränsat sitt yrkande till artikel 45 FEUF och artikel 7.2 i förordning nr 1612/68. Kommissionen har gjort gällande att det i fråga om MNSF-stödet förekommer indirekt diskriminering av migrerande arbetare som arbetar i Nederländerna och deras familjemedlemmar som är beroende av dem för sin försörjning. Kommissionen har inte

åberopat artikel 24 i direktiv nr 2004/38, artikel 21 FEUF eller några andra unionsbestämmelser om medborgerska rättigheter.

26. Artikel 7.2 i förordning nr 1612/68 ger, på området för sociala förmåner och skatteförmåner, uttryck för den princip om likabehandling som följer av artikel 45 FEUF och artikel 7.2 i förordning nr 1612/68 ska tolkas på samma sätt som artikel 45 FEUF.⁽⁸⁾ Det innebär således att om en åtgärd som reglerar rätten till sociala förmåner strider mot artikel 7.2, på grund av att åtgärden behandlar migrerande arbetare mindre förmånligt än inhemska medborgare, strider också den mot artikel 45 FEUF. Det förhållandet att en åtgärd är förenlig med artikel 7.2 hindrar dock inte att den strider mot artikel 45 FEUF.⁽⁹⁾ Därför ska jag först bedöma bosättningskravet mot bakgrund av artikel 7.2 i förordning nr 1612/68. Om det strider mot artikel 7.2, är det också förbjudet enligt artikel 45 FEUF.

27. Nederländerna, som stöds av de intervenerande medlemsstaterna, har gjort gällande att artikel 7.2 i förordning nr 1612/68 inte är tillämplig. I andra hand har Nederländerna gjort gällande att bosättningskravet inte indirekt diskriminerar migrerande arbetare.

28. Under alla förhållanden har Nederländerna och de intervenerande medlemsstaterna gjort gällande att bosättningskravet är motiverat av två skäl. För det första gör bosättningskravet att det är möjligt att avgränsa den önskvärda målgruppen studerande, nämligen de som utan MNSF-stöd skulle studera i Nederländerna och som kommer att återvända dit efter sina studier i utlandet. För det andra hindrar bosättningskravet programmet från att bli en orimlig ekonomisk börda som kan få betydelse för nivån på det stöd som staten totalt kan ge. Ett sådant syfte godtogs av domstolen i målet Bidar och fastställdes sedan i målet Förster.⁽¹⁰⁾

Strider bosättningskravet principiellt mot artikel 7.2 i förordning nr 1612/68?

Vilka personer åtnjuter likabehandling enligt artikel 7.2 i förordning nr 1612/68?

29. Nederländerna har hävdats att artikel 7.2 i förordning nr 1612/68 principiellt sett inte är tillämplig på en migrerande arbetstagaras familjemedlemmar som är beroende av denne för sin försörjning, oavsett var de är bosatta. Nederländerna har godtagit att det finns ett undantag i fråga om direkt diskriminering av migrerande arbetstagaras barn. I allmänhet omfattas dessa personer dock av artikel 12 i förordning nr 1612/68 och inte av artikel 7.2. Anledningen till detta är att artikel 12, på det särskilda området för barn och tillgång till allmän utbildning, lärlingsutbildning och yrkesutbildning, utgör ett särskilt uttryck för likabehandlingsskyldigheten. Om artikel 7.2 tolkas så att den är tillämplig på migrerande arbetstagaras barn riskerar det att göra bosättningskravet i artikel 12 meningslöst.

30. Kommissionen har anfört att domstolens rättspraxis fastställer att artikel 7.2 är tillämplig på en migrerande arbetstagaras samtliga familjemedlemmar som är beroende av denne för sin försörjning.

31. Jag instämmer med kommissionen.

32. De som direkt gynnas av den enligt artikel 7.2 garanterade likabehandlingen är personer som är medborgare i en medlemsstat och arbetar i en annan medlemsstat. Gränsarbetare, som per definition är bosatta utanför värdmedlemsstaten, ingår i denna grupp.⁽¹¹⁾ För att omfattas av skyddet i artikel 7.2 är det därför inte nödvändigt för arbetstagarna att vara bosatta i den stat de arbetar i. Stödet enligt artikel 7.2 är inte heller beroende av på vilken plats det sociala biståndet faktiskt utnyttjas.

33. En migrerande arbetstagares familjemedlemmar som är beroende av denne för sin försörjning gynnas indirekt av likabehandlingsskyldigheten i artikel 7.2, eftersom diskriminering av dem i fråga om en social förmån också innebär diskriminering av den migrerande arbetstagaren som då måste svara för familjemedlemmens ekonomiska uppehälle. Domstolen har redan slagit fast att denna grupp personer som indirekt kommer i åtnjutande av likabehandling enligt artikel 7.2 omfattar arbetstagarens familjemedlemmar i närmast efterkommande och föregående led som är beroende av denne för sin försörjning samt makar.(12) De behöver inte vara bosatta i den migrerande arbetstagarens anställningsstat för att åtnjuta skydd enligt artikel 7.2.(13)

34. Uttrycket "sociala förmåner" i artikel 7.2 omfattar studiestöd för högre studier till förmån för en migrerande arbetstagare eller familjemedlemmar som är beroende av denne för sin försörjning.(14) I föreliggande mål är det möjligt att ekonomiskt beroende barn till migrerande arbetstagare som är anställda i Nederländerna skulle vilja ansöka om MNSF-stöd för att studera utanför Nederländerna.

35. Nederländerna har lagt stor vikt vid att alla de mål i vilka domstolen har funnit att artikel 7.2 ska tillämpas på migrerande arbetstagares barn avsåg direkt diskriminering. Till skillnad mot Nederländerna kan jag inte se logiken i en tolkning som gör den personkrets som omfattas av likabehandlingsskyldigheten beroende av vilken typ av diskriminering det rör sig om. Jag anser därför att det saknar relevans huruvida den påstådda diskrimineringen är direkt eller indirekt.

36. Artikel 12 i förordning nr 1612/68 tillerkänner uttryckligen barn till migrerande arbetstagare en separat, självständig förmån.

37. Enligt artikel 12 ska en migrerande arbetstagares värdmedlemsstat ge dennes barn tillgång till statens allmänna skolor, lärlingsutbildning och yrkesskolekurser. Artikel 12 omfattar även barn som deltar i utbildning utanför värdmedlemsstaten.(15)

38. Artikel 12 omfattar uttryckligen "[b]arnen till en medborgare i en medlemsstat som är eller har varit anställd i en annan medlemsstat" och som "bor där". Domstolen har slagit fast att artikel 12 ger barn, som har bosatt sig i en medlemsstat i samband med att deras förälder utövat sin rätt att i egenskap av migrerande arbetstagare bosätta sig i den medlemsstaten, en självständig rätt att vara bosatta där för att erhålla tillträde till värdlandets allmänna skolor.(16) Barnet bibehåller denna rätt, oavsett om förälderns status som migrerande arbetstagare i värdmedlemsstaten upphör.(17)

39. Ett barn behöver inte heller styrka att det är beroende av den migrerande arbetstagaren för sin försörjning för att kunna åberopa artikel 12. Om föräldern inte längre är en migrerande arbetstagare som åtnjuter likabehandling enligt artikel 7.2 eller svarar för barnets uppehälle kan barnet ändå åtnjuta en självständig rätt till de typer av sociala förmåner som anges i artikel 12, på samma villkor som landets medborgare, förutsatt att barnet är bosatt i värdmedlemsstaten.(18)

40. Till skillnad mot Nederländerna anser jag inte att artikel 7.2, till följd av att artikel 12 uttryckligen omfattar en definierad, begränsad grupp familjemedlemmar som direkta förmånstagare, nödvändigtvis ska tolkas så att den från den personkrets den är tillämplig på utesluter den gruppen som indirekta förmånstagare. Nederländerna har åberopat flera avgöranden till stöd för sin uppfattning. Inget av dessa avgöranden löser frågan huruvida artikel 7.2 skyddar familjemedlemmar till en migrerande arbetstagare som är beroende av denne för sin försörjning och ansöker om studiestöd för högre utbildning.

41. I domen i målet Brown ansågs sökanden inte kunna åberopa artikel 7.2, eftersom han endast tillerkändes ställning som migrerande arbetstagare på grund av att han hade antagits för att genomföra studier i värdmedlemsstaten.(19) Han kunde inte åberopa artikel 12 (och inte heller, enligt min uppfattning, artikel 7.2 som indirekt förmånstagare), eftersom ingen av hans föräldrar hade ställning som migrerande arbetstagare efter hans födelse.(20) I målen Lair och Matteucci rörde det sig däremot om tillämpningen av artikel 7.2 på sökande som själva var migrerande arbetstagare.(21)

42. I domen i målet Casagrande, tolkade domstolen artikel 12 i en tvist avseende en migrerande arbetstagares barn som var bosatt i föräldrarnas anställningsstat och fann att bestämmelsen också omfattade allmänna åtgärder som syftade till att underlätta deltagandet i undervisning.(22) På motsvarande sätt handlade målet di Leo(23) om tillämpningen av artikel 12 på en migrerande arbetstagares barn som skulle lämna värdmedlemsstaten för att studera i utlandet.

43. Jag drar slutsatsen att en migrerande arbetstagares familjemedlemmar som är beroende av denne för sin försörjning, såsom barn är, åtnjuter den rätt till likabehandling som tillkommer migrerande arbetstagare enligt artikel 7.2 i förordning nr 1612/68. Min slutsats gäller oavsett var barnet eller den migrerande arbetstagaren är bosatt och oavsett om den påstådda diskrimineringen är direkt eller indirekt.

Finns det en objektiv skillnad mellan arbetstagare som är bosatta i Nederländerna och arbetstagare som är bosatta utanför Nederländerna?

44. Kommissionen har gjort gällande att migrerande arbetstagare (bland annat gränsarbetare) som arbetar i Nederländerna och deras familjemedlemmar som är beroende av dem för sin försörjning, behandlas mindre förmånligt än nederländska arbetstagare och deras familjemedlemmar som är beroende av dem för sin försörjning.

45. Nederländerna har hävdat att det finns en objektiv skillnad mellan arbetstagare som är bosatta i Nederländerna och arbetstagare som är bosatta utanför Nederländerna, eftersom de senare inte behöver några incitament för att studera i utlandet. Argumentet innebär att migrerande arbetstagare som arbetar i Nederländerna, men är bosatta i andra medlemsstater, inte befinner sig i en situation som är jämförbar med situationen för nederländska arbetstagare (och, förvisso, migrerande arbetstagare) som arbetar och är bosatta i Nederländerna.

46. Jag delar inte Nederländernas uppfattning.

47. Det är fråga om diskriminering enligt artikel 7.2 när migrerande arbetstagare behandlas mindre förmånligt än nationella arbetstagare i en jämförbar situation. För att avgöra om detta är fallet, är det nödvändigt att avgöra vem som åtnjuter likabehandling och i fråga om vilken exakt förmån. I detta avseende är syftet med de bestämmelser som ger upphov till skillnaden i behandling relevant för att avgöra huruvida det finns en objektiv skillnad mellan de berörda persongrupperna.(24) Jag vill här tillfoga att den påstådda objektiva skillnaden, enligt min uppfattning, allmänt sett måste återspegla en *annan* rättslig eller faktisk skillnad än den som görs genom den bestämmelse som är föremål för bedömning.

48. I föreliggande mål utgör förmånen studiestöd för att bedriva studier på en plats vilken som helst utanför Nederländerna. Inom ramen för artikel 7.2 åtnjuter migrerande arbetstagare i Nederländerna likabehandling.

49. Det är inte svårt att godta att följande två grupper omfattar arbetstagare som på ett adekvat sätt kan jämföras med varandra. För det första är det klart att migrerande arbetstagare som är bosatta och arbetar i Nederländerna är jämförbara med, och ska behandlas på samma sätt som, nederländska medborgare som är bosatta i och arbetar i Nederländerna. För det andra är det klart att migrerande arbetstagare som arbetar i Nederländerna men är bosatta på annan plats är jämförbara med, och ska behandlas på samma sätt som, nederländska arbetstagare som arbetar i Nederländerna men är bosatta på annan plats.

50. Nederländerna utnyttjar omständigheten att dessa två avgränsade kategorier finns, för att göra gällande att det inte går att göra en jämförelse *mellan* dessa kategorier – det vill säga, Nederländerna har hävdade att personer som bor i Nederländerna objektivt sett skiljer sig från personer som bor utanför Nederländerna. På en nivå är detta självfallet riktigt. Att vara bosatt i Amsterdam är inte detsamma som att vara bosatt i Paris. Men är detta en relevant skillnad som, objektivt sett, motiverar särbehandling? [\(25\)](#)

51. Jag anser inte att detta är fallet.

52. Nederländerna har (rätteligen) godtagit att migrerande arbetstagares barn som önskar studera i Nederländerna ska ha tillgång till studiestöd för sådana studier, på exakt samma villkor som nederländska medborgare, oavsett om dessa migrerande arbetstagare (och deras barn som är beroende av dem för sin försörjning) är bosatta i Nederländerna eller på annan plats.

53. Därigenom har Nederländerna 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*) och att de bör ha rätt till studiestöd för att göra detta. Den logiska följden av detta är – enligt min uppfattning – att Nederländerna inte längre rätteligen kan hävda att bosättningsorten, på något halvautomatiskt vis, avgör var den migrerande arbetstagaren eller dennes ekonomiskt beroende barn kommer att studera. Om detta är riktigt är det inte befogat att använda bosättningsorten som ett påstått "objektivt" kriterium för särbehandling. Tvärtom, kan en adekvat jämförelse göras mellan en migrerande arbetstagare som arbetar i Nederländerna men är bosatt i en annan medlemsstat och en nederländsk arbetstagare som bor och arbetar i Nederländerna.

Leder bosättningskravet till indirekt diskriminering?

54. Det följer av fast rättspraxis att kommissionen i mål om fördragsbrott har bevisbördan för det påstådda fördragsbrottet och ska förse domstolen med de uppgifter som den behöver för att kunna kontrollera huruvida detta fördragsbrott föreligger. Kommissionen får därvidlag inte stödja sig på någon presumtion. [\(26\)](#)

55. I föreliggande mål ska kommissionen styrka att migrerande arbetstagare och nederländska arbetstagare behandlas olika, med följder som liknar de som skulle uppkomma vid tillämpning av ett nationalitetskrav.

56. Kommissionen har gjort gällande att bosättningskravet strider mot artikel 7.2 i förordning nr 1612/68, eftersom det sannolikt alltid skulle vara lättare för inhemska arbetstagare att uppfylla kravet än för migrerande arbetstagare. Kommissionen har hävdade att det genom domarna i målen Meussen [\(27\)](#) och Meints [\(28\)](#) har slagits fast att ett bosättningskrav, per definition, är indirekt diskriminerande. I föreliggande mål är

bosättningskravet under alla förhållanden indirekt diskriminerande i den mån det utesluter gränsarbetare och deras familjemedlemmar som är beroende av dem för sin försörjning. Nederländerna har åberopat domarna i målen Sotgiu och Kaba II som stöd för att bosättningskravet inte är diskriminerande i alla situationer.(29)

57. Jag delar inte någon av dessa tolkningar av domstolens praxis.

58. I domen i målet Meeusen fann domstolen att "en medlemsstat inte kan göra beviljandet av en social förmån i den mening som avses i nämnda artikel 7 beroende av villkoret att förmånstagarna skall vara bosatta inom denna medlemsstats nationella territorium".(30) Målet Meeusen avsåg ett bosättningskrav som var direkt diskriminerande och därför förbjudet. Domstolens uttalande i målet Meeusen grundade sig i sin tur på domen i målet Meints.(31) I det målet avgjorde domstolen att bosättningskravet i fråga var indirekt diskriminerande först efter att ha prövat huruvida det var lättare för inhemska arbetstagare att uppfylla kravet (och huruvida det var motiverat).(32) Följaktligen slås inte i något av dessa mål fast att ett bosättningskrav alltid är indirekt diskriminerande.

59. Inte heller utgör domstolens avgöranden i målen Sotgiu och Kaba II stöd för den motsatta ståndpunkten, nämligen att det kan vara möjligt att uppställa ett bosättningskrav för inhemska och utländska personer i motsvarande situation, utan att det innebär indirekt diskriminering. I domen i målet Sotgiu tillhörde arbetstagarna i fråga olika grupper, utifrån huruvida de var skyldiga att flytta eller inte. Domstolen slog därför fast att bosättning utgjorde ett objektiva kriterium för särbehandling av arbetstagare i objektiva skilda situationer. I domen i målet Kaba II, ansågs en migrerande arbetstages make/make, som var medborgare i en annan medlemsstat än Förenade kungariket inte vara jämförbar på grund av en åtskillnad som gjordes i en bestämmelse i *annan* nationell lagstiftning än den målet rörde sig om.(33)

60. Trots detta delar jag kommissionens uppfattning att bosättningskravet är indirekt diskriminerande mot migrerande arbetstagare.

61. Ett krav på tidigare, nuvarande eller framtida bosättning (särskilt om bosättning krävs under viss tid) skulle sannolikt i sig påverka en medlemsstats inhemska arbetstagare mindre än den skulle påverka migrerande arbetstagare i en jämförbar situation. Skälet till detta är att ett sådant villkor *alltid* gör åtskillnad mellan arbetstagare som inte behöver flytta för att uppfylla det och arbetstagare som behöver flytta. De förra är vanligen, om än inte undantagslöst, mer sannolikt medborgare i värdmedlemsstaten.

62. Regeln om tre av sex år gäller tidigare bosättning under viss tid. Enligt min uppfattning är det troligtvis lättare för nederländska arbetstagare att uppfylla detta villkor än för migrerande arbetstagare som är bosatta i Nederländerna.

63. Eventuellt skulle ett sådant bosättningskrav inte diskriminera alla gränsarbetare.(34) Det är dock ändå troligt att ett stort antal gränsarbetare och deras familjemedlemmar som är beroende av dem för sin försörjning inte skulle ha rätt till MNSF-stöd, eftersom familjen bor tillsammans i ett gränsområde och således utanför Nederländerna.

64. Min slutsats är därför att bosättningskravet utgör indirekt diskriminering och i princip är förbjudet enligt artikel 7.2 i förordning nr 1612/68.

Är bosättningskravet ändå motiverat?

65. Om bosättningskravet utgör indirekt diskriminering som är förbjuden enligt artikel 7.2 i förordning nr 1612/68 måste domstolen avgöra huruvida det ändå är motiverat. I detta hänseende ska Nederländerna styrka att bosättningskravet i) eftersträvar ett berättigat mål som motiveras av tvingande skäl av allmänintresse, ii) är ägnat att säkerställa att det berättigade målet uppnås (lämplighet) och iii) inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål (proportionalitet).[\(35\)](#)

66. Nederländerna har gjort gällande att bosättningskravet motiveras av att det är lämpligt och inte går utöver vad som är nödvändigt i) för att avvärja en orimlig ekonomisk börda till följd av att MNSF-stödet görs tillgängligt för alla studerande (det *ekonomiska* målet) och, samtidigt, ii) för att garantera att MNSF-stödet endast kan utnyttjas av studerande som, utan det, skulle genomgå högre utbildning i Nederländerna och som sannolikt skulle återvända till Nederländerna om de studerade utomlands (det *sociala* målet).

67. Innan jag går vidare och bedömer huruvida bosättningskravet är motiverat utifrån något av dessa skäl, ska jag redogöra för principer om bevisbörda och beviskrav. Jag gör detta, eftersom ingen av parterna har tillämpat dessa principer på rätt sätt.

68. Domstolen har funnit att svarandemedlemsstaten måste ange "de skäl som en medlemsstat kan åberopa för att motivera en begränsande åtgärd som medlemsstaten vidtagit" och att denna åtgärd ska åtföljas av "en bedömning av lämpligheten och proportionaliteten av denna åtgärd".[\(36\)](#) Det ankommer således på denna medlemsstat att styrka, *prima facie*, att åtgärden är lämplig och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dess mål.

69. Kravet att svarandestaten ska styrka att åtgärden är proportionerlig "kan ... inte innebära ett krav på att denna medlemsstat, med säkerhet, ska visa att ingen annan upptänkt åtgärd gör det möjligt att uppnå nämnda mål under samma villkor".[\(37\)](#) Uttryckt på ett annat sätt kan medlemsstaten inte vara skyldig att styrka att en omständighet inte föreligger.

70. Om svarandestaten styrker att den omtvistade åtgärden, *prima facie*, är proportionerlig ankommer det på kommissionen att bemöta medlemsstatens bedömning genom att föreslå andra, mindre ingripande, åtgärder. Kommissionen kan inte bara föreslå en alternativ åtgärd, utan den måste också förklara varför och hur åtgärden lämpar sig för att uppnå det angivna målet och, framför allt, att den är mindre ingripande än den omtvistade åtgärden. Utan en sådan förklaring har svarandestaten inte tillräcklig information att lägga till grund för sitt svar.

Motiveras bosättningskravet av det ekonomiska målet?

- Är det ekonomiska målet ett berättigat mål som motiveras av tvingande skäl av allmänintresse?

71. Nederländerna har gjort gällande att bosättningskravet är motiverat, eftersom det är avsett att säkerställa att MNSF-stödet inte blir en orimligt tung ekonomisk börda för samhället. I domarna i målen Bidar och Förster slog domstolen fast att medlemsstaterna kan ha ett legitimt intresse i de ekonomiska följderna av sin politik och därför kan kräva ett visst mått av integration innan de ger tillgång till studiestöd.[\(38\)](#) Nederländerna har beräknat att kostnaden för att avskaffa bosättningskravet skulle utgöra cirka 175 miljoner euro per år i extra utbetalningar av MNSF-stöd till, framför allt, barn till migrerande arbetstagare och

nederländska medborgare som antingen är bosatta utanför Nederländerna eller inte har bott där under tre av de föregående sex åren.

72. Kommissionen har hävdats att domstolens bedömning i målen Bidar respektive Förster inte är tillämplig på migrerande arbetstagare, eftersom unionsrätten behandlar unionsmedborgare som är ekonomiskt aktiva på ett annat sätt än den behandlar unionsmedborgare som inte är ekonomiskt aktiva. Denna åtskillnad fastställs i artikel 24.2 i direktiv 2004/38. Även om det vore tillåtet för Nederländerna att kräva en viss grad av anknytning, styrker ställningen som migrerande arbetstagare i sig att det finns en tillräckligt stark anknytning till Nederländerna. Dessutom slog domstolen i målet Bidar fast att ett bosättningskrav inte fick uppställas under dessa omständigheter.⁽³⁹⁾ Inte heller kan överväganden om effekterna på statsfinanserna anses utgöra tvingande skäl av allmänintresse.

73. Jag instämmer med kommissionen.

74. Domstolen har ombetts tillämpa bedömningen i målen Bidar och Förster, som avsåg ekonomiskt inaktiva unionsmedborgare, på migrerande arbetstagare. Först är det dock nödvändigt att närmare avgöra vad domstolen slog fast i målen Bidar och Förster.

75. I målet Bidar försökte Förenade kungariket motivera ett treårigt bosättningskrav med behovet att försäkra sig om att i) de bidrag som erhöles i form av skattebetalningar var tillräckligt stora för att motivera att studielån beviljades och ii) det fanns ett verkligt samband mellan den studerande som sökte bistånd och arbetsmarknaden i värdmedlemsstaten.⁽⁴⁰⁾ I princip ville medlemsstaten undvika en situation där studerande från hela Europeiska unionen flyttade till Förenade kungariket och omedelbart ansökte om stöd för att studera där.

76. Som svar på den första delen av Förenade kungarikets argumentering godtog domstolen att "varje medlemsstat [har] rätt att förvissa sig om att biståndet till uppehälle för studerande från andra medlemsstater inte blir en orimlig börda som kan få betydelse för nivån på det bistånd som staten totalt kan ge".⁽⁴¹⁾ Följaktligen var det legitimt att en medlemsstat endast beviljade sådant bistånd till "... studerande som [kunde] påvisa en viss grad av samhällsintegration i denna stat".⁽⁴²⁾

77. Domstolen godtog inte den andra delen av Förenade kungarikets argumentering. En medlemsstat kunde inte, som villkor för att bevilja studiestöd, kräva att det fanns en anknytning mellan den studerande och arbetsmarknaden. I princip fann domstolen att ett bosättningskrav som var indirekt diskriminerande inte kunde motiveras av ett behov att endast betala ut studiestöd till studerande som redan hade arbetat i värdmedlemsstaten eller skulle komma att arbeta där efter sina studier. Tvärtom fann domstolen att utbildning inte nödvändigtvis gjorde att den studerande var knuten till en viss geografisk arbetsmarknad.⁽⁴³⁾ Till skillnad mot kommissionen uppfattar inte jag detta uttalande i domen i målet Bidar så att det helt utesluter ett villkor som kräver att migrerande arbetstagare ska styrka en viss grad av anknytning till värdmedlemsstaten. Domstolen bedömde helt enkelt inte denna fråga. Vad domstolen gjorde var att inte godta argumentet att en anknytning mellan studieort och anställningsort var ett mål som kunde motivera indirekt diskriminering.

78. Domstolen fastställde därefter att en sådan anknytning kunde anses styrkt när det framgick att den studerande i fråga hade varit bosatt i värdmedlemsstaten under en viss tid.⁽⁴⁴⁾ Att begränsa den grupp personer som hade rätt till bistånd genom ett krav som gav uttryck för en viss grad av anknytning till den biståndsgivande medlemsstaten, såsom tidigare bosättning, var således en lämplig åtgärd för att säkerställa att tillhandahållande av

studiestöd till studerande från andra medlemsstater inte blev en orimlig börda som kunde få betydelse för nivån på det bistånd som staten totalt kunde ge.

79. Nederländerna verkar ha tolkat domen i målet Förster så att den fastställer domstolens bedömning i målet Bidar.

80. Jag tolkar inte domen i målet Förster på samma sätt.

81. I domen i målet Förster erinrade domstolen först om att en medlemsstat, enligt domen i målet Bidar, hade rätt att förvissa sig om att biståndet till uppehälle för studerande från andra medlemsstater inte blev en orimlig börda som kunde få betydelse för nivån på det bistånd som staten totalt kan ge.⁽⁴⁵⁾ Det var förvisso det berättigade mål som fastställdes i målet Bidar.⁽⁴⁶⁾

82. Därefter angav domstolen att det, även i detta fall enligt domen i målet Bidar, var legitimt att en medlemsstat endast beviljade bistånd till uppehälle till studerande som kunde påvisa en viss grad av samhällsintegration i medlemsstaten i fråga.⁽⁴⁷⁾ Domstolen hänvisade till det avsnitt i domen i målet Bidar som fastslog att en studerande kunde anses ha styrkt att det förelåg en viss grad av integration med värdmedlemsstaten när den studerande hade varit bosatt där under en viss tid.⁽⁴⁸⁾

83. Domstolen tillämpade sedan detta resonemang på omständigheterna i målet Förster. Det var nödvändigt för domstolen att pröva huruvida det indirekt diskriminerande bosättningskravet om fem år ”k[unde] motiveras med värdmedlemsstatens mål att försäkra sig om att studerande som är medborgare i andra medlemsstater till en viss grad [var] integrerade i värdmedlemsstaten”.⁽⁴⁹⁾ Domstolen prövade följaktligen i målet Förster om bosättningskravet var proportionerligt i förhållande till *målet att säkerställa den studerandes integration* och inte i förhållande till målet att undvika att det aktuella bidragsprogrammet bröt samman på grund av de ekonomiska kostnaderna för det.⁽⁵⁰⁾

84. I domen i målet Bidar godtog domstolen dock inte detta mål. I det målet ansågs bevis på en viss grad av integration utgöra ett *medel* att avvärja en orimlig ekonomisk börda.

85. Det skulle vara olyckligt om en ytlig tolkning av domen i målet Förster skulle leda till en förväxling av ändamål och medel. Det finns en risk att domen i målet Förster tolkas så att den innebär att medlemsstater kan uppställa ett bosättningskrav, oavsett om syftet är att säkerställa att dess tillhandahållande av en social förmån inte har en negativ inverkan på stabiliteten av landets finanser eller dess strävan efter ett annat berättigat mål som motiveras av tvingande skäl av allmänintresse. Medlemsstater skulle sålunda på denna grund försöka motivera en mindre förmånlig behandling av (både ekonomiskt aktiva och inaktiva) unionsmedborgare, i socialpolitiskt hänseende (integration), genom att för rätt till studiestöd uppställa villkor om viss tids bosättning, civilstånd och familjesituation, språk, utbildning, anställning och så vidare, *utan* att någonsin förklara *varför* rätten till en social förmån bör begränsas på detta sätt.

86. Mot bakgrund av denna tolkning av domarna i målen Bidar och Förster, övergår jag till att undersöka huruvida målet att avvärja en orimlig ekonomisk börda som kan få betydelse för nivån på det bistånd som staten totalt kan ge är ett mål som inte bara kan tillämpas inom ramen för ekonomiskt inaktiva unionsmedborgare utan också kan motivera en indirekt diskriminering av migrerande arbetstagare.

87. Jag anser inte att så är fallet.

88. Jag betvivlar inte att den ekonomiska bördan av att göra en social förmån allmänt tillgänglig skulle kunna äventyra biståndet som sådant och nivån på det bistånd staten totalt kan ge.(51) Under dessa förhållanden är överväganden om effekterna på statsfinanserna ohjälpligt förbundna med den sociala förmånen som sådan och de mål som eftersträvas med den, och det är inte möjligt att helt bortse från detta. I annat fall skulle medlemsstater helt kunna underlåta att tillhandahålla vissa typer av sociala förmåner till nackdel för allmänintresset.

89. Trots detta är det min uppfattning att Nederländerna inte kan åberopa överväganden om statsfinanserna för att motivera diskriminerande behandling av migrerande arbetstagare och deras familjemedlemmar som är beroende av dem för sin försörjning. De eventuella villkor som har knutits till MNSF-stödet för att hålla utgifterna inom rimliga gränser måste bäras till lika delar av migrerande arbetstagare och nederländska arbetstagare.

90. Migrerande arbetstagare och deras familjer har en rätt att flytta till en annan medlemsstat, vilken bygger på uttalandet att "[a]rbeitskraftens 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".(52) Medlemsstaterna måste därför avlägsna alla hinder för att utnyttja den fria rörligheten och därtill anknutna rättigheter som tillkommer migrerande arbetstagare, såsom hinder som inskränker "arbetstagarens rätt att få ha sin familj hos sig och förutsättningarna för att familjen skall kunna inlemmas i värdlandet".(53)

91. Om en medlemsstat tillhandahåller en social förmån till sina egna arbetstagare ska den, enligt min uppfattning, även tillhandahålla den till migrerande arbetstagare på samma villkor, oberoende av om förmånen är kopplad till att den berörda personen har bidragit till den eller inte. Alla eventuella begränsningar som införs i syfte att bevara den finansiella integriteten måste tillämpas på samma sätt på nationella arbetstagare som på migrerande arbetstagare.(54)

92. Det är riktigt att domstolen har godtagit att målet att avvärja en orimlig ekonomisk börda som kan få betydelse för nivån på det sociala bistånd som staten totalt kan ge kan motivera diskriminering av ekonomiskt inaktiva unionsmedborgare. Enligt min uppfattning var anledningen till detta att inte alla unionsmedborgare, på unionsrättens nuvarande stadium, skulle garanteras en fullständig likabehandling med avseende på sociala förmåner.

93. Innan unionsmedborgarskapet infördes, innehöll flera olika direktiv regler om att medborgare i medlemsstater, som inte utövade en ekonomisk rätt till fri rörlighet, hade rätt att flytta och bosätta sig i en annan medlemsstat förutsatt att de, och deras familjemedlemmar som var beroende av dem för sin försörjning, omfattades av sjukförsäkring och hade "tillräckliga tillgångar för att undvika att ligga det sociala bidragssystemet i värdmedlemsstaten till last under den tid de bo[dde] där".(55) Villkoret infördes då dessa medborgare "inte [fick] utgöra en orimlig börda för värdmedlemsstatens finanser".(56) Framför allt direktiv 93/96 begränsade studerandes rätt att bo i andra medlemsstater och gav inte någon rätt att erhålla uppehållsbidrag från värdmedlemsstaten.(57)

94. Alla dessa medborgare, oavsett om de var ekonomiskt aktiva eller inte, blev unionsmedborgare(58) när Maastrichtfördraget trädde ikraft. Denna ställning ger dem rätt att fritt flytta och bosätta sig i medlemsstaterna, med de begränsningar som följer av unionsrätten. Domstolen har funnit att värdmedlemsstaten måste uppvisa ett visst mått av finansiell solidaritet med studerande som är medborgare i andra medlemsstater och har utnyttjat sina rättigheter att flytta till och bosätta sig i värdmedlemsstaten.(59)

95. En stor del av tidigare lagstiftning och rättspraxis sammanfördes i direktiv 2004/38. I direktivet upprätthålls åtskillnaden mellan unionsmedborgare som har utövat en ekonomisk rätt till fri rörlighet och andra unionsmedborgare och medlemsstaterna tillerkänns en uttrycklig rätt att under viss tid diskriminera de senare. Följaktligen anges i artikel 24.2 i direktiv 2004/38 att värdmedlemsstaten, "[m]ed avvikelse från" skyldigheten att behandla unionsmedborgare och inhemska medborgare på samma sätt, inte kan vara skyldig, innan de studerande har beviljats permanent uppehållsrätt i den medlemsstat där de studerar, att bevilja bistånd till uppehälle för studier i form av studiebidrag eller studielån. Även om de omständigheter som ledde till domen i målet Bidar uppkom före antagandet av direktiv 2004/38, återspeglar domskälen i nämnda dom medlemsstaternas frihet att diskriminera i sådana situationer. Undantaget är dock inte tillämpligt på "anställda eller egenföretagare, personer som behåller sådan ställning eller deras familjemedlemmar". Dessa personer skyddas tvärtom genom den allmänna principen om likabehandling.

96. Jag drar därför slutsatsen att det *ekonomiska* målet inte kan anses utgöra ett berättigat mål som motiveras av tvingande skäl av allmänintresse. Härav följer sålunda att Nederländernas argumentation inte kan godtas, om inte det *sociala* målet är berättigat.

97. För det fall domstolen inte drar samma slutsats om det ekonomiska målet ska jag dock i korthet undersöka bosättningskravets lämplighet i förhållande till det målet och bosättningskravets proportionalitet.

- Är bosättningskravet ägnat att säkerställa att det ekonomiska målet uppnås?

98. Nederländerna har gjort gällande att bosättningskravet är ett lämpligt sätt att säkerställa att MNSF-stödet inte medför en alltför tung och orimlig ekonomisk börda. Nederländerna har åberopat en undersökning som påstås visa att den extra bördan av att avlägsna bosättningskravet skulle uppgå till cirka 175 miljoner euro per år.

99. Kommissionen har lakoniskt angett att den ställer sig "tveksam" till Nederländernas uppfattning om åtgärdens lämplighet.

100. Även om kommissionen inte har gjort ett övertygande försök att tillbakavisa Nederländernas argumentation och bevisning, ankommer det på Nederländerna att lägga fram trovärdiga argument för att åtgärden att neka studerande som inte har varit bosatta i Nederländerna under tre av sex år MNSF-stöd står i förhållande till den ekonomiska börda som staten påstår sig vilja avvärja. Det innebär inte att Nederländerna ska styrka att bosättningskravet är det lämpligaste sättet att uppnå det angivna målet. [\(60\)](#)

101. Jag delar Nederländernas uppfattning.

102. Bosättningskravet utesluter med nödvändighet en grupp eventuella sökande och begränsar därför kostnaderna för MNSF-stödet. Det framgår att Nederländerna anser att en ytterligare kostnad om 175 miljoner euro per år skulle undergräva MNSF-programmet i dess nuvarande utformning.

103. Jag ser ingen anledning att ifrågasätta detta argument. Det är trots allt upp till medlemsstaterna att avgöra när en viss nivå på studiemedel blir en orimlig ekonomisk börda som har betydelse för den totala nivån på det stöd som utgår enligt programmet. Det är medlemsstaten, och inte domstolen, som ska avgöra hur hög tröskeln är.

104. Då kommissionen inte har gjort något försök att tillbakavisa Nederländernas argument, anser jag att Nederländerna har styrkt att bosättningskravet är lämpligt.

- Är bosättningskravet proportionerligt i förhållande till det ekonomiska målet?

105. Parternas argument avseende proportionalitet klargjordes i större utsträckning vid den förhandling som ägde rum på domstolens initiativ.

106. Parterna har i sak skilda uppfattningar om huruvida det är proportionerligt att kräva att migrerande arbetstagare, som genom sin anställning där redan har en anknytning till Nederländerna, också ska uppfylla regeln om tre av sex år.

107. Kommissionen har hävdad att en migrerande arbetstagares ställning som sådan i sig räcker för att styrka anknytning i nödvändig grad och att Nederländerna inte kan uppställa ett ytterligare bosättningskrav. Kommissionen har som alternativ åtgärd föreslagit samordning med andra medlemsstater. Nederländerna har gjort gällande att ställningen som migrerande arbetstagare i sig inte räcker och att det inte finns några alternativa åtgärder. När Nederländerna beslutade att införa bosättningskravet tog nämnda stat också hänsyn till att det kunde finnas alternativa finansieringssätt och typer av ekonomiskt stöd, att andra medlemsstater har uppställt krav på tidigare bosättning som villkor för stöd motsvarande MNSF-stödet och att bosättningskravet motverkar vissa risker för bedrägeri.

108. Jag är inte övertygad om att bosättningskravet är proportionerligt.

109. Till skillnad mot Nederländerna anser jag att den omständigheten att domstolen fann att det femåriga bosättningskravet i målet Förster var proportionerligt inte innebär att regeln om tre av sex år i detta mål är proportionerlig. I domen i målet Förster stödde sig domstolen på artiklarna 16.1 och 24.2 i direktiv 2004/38 för att finna att en medlemsstat inte var skyldig att bevilja ekonomiskt inaktiva unionsmedborgare som inte hade varit lagligt bosatta i medlemsstaten under en sammanhängande tid av fem år uppehållsbidrag för studier.⁽⁶¹⁾ Till skillnad mot generaladvokaten⁽⁶²⁾ var domstolen inte beredd att ifrågasätta om den nödvändiga graden av anknytning inte kunde styrkas på andra sätt.

110. Det framgår dock otvetydigt av artikel 24.2 att kravet på fem års bosättning i direktiv 2004/38 inte kan tillämpas på migrerande arbetstagare och deras familjemedlemmar som är beroende av dem för sin försörjning.

111. Kan en medlemsstat trots detta uppställa en regel om bosättning i tre av sex år för sådana personer?

112. Det anser jag inte att den kan.

113. Till skillnad mot Nederländerna tolkar jag inte domen i målet Bidar så att den godtar ett sådant bosättningskrav. Nämnda mål föranledde inte domstolen att undersöka kravets proportionalitet, eftersom bosättningskravet, i förening med reglerna om "hemvist" i Förenade kungariket, innebär att Dany Bidar aldrig skulle kunna ha rätt till bidrag för att täcka sina uppehållskostnader, oavsett hans faktiska grad av integration i landet.

114. När det kommer till att bedöma bosättningskravets proportionalitet är svårigheten i detta fall att parternas argument bygger på uppfattningen att Nederländerna kan kräva en viss grad av anknytning, utan att ta hänsyn till att det är ett medel för att uppnå ett visst ändamål.

115. Enligt min tolkning av domen i målet Bidar är det dock, vid bedömningen av bosättningskravets proportionalitet, nödvändigt att avgöra huruvida Nederländerna har styrkt att regeln om tre av sex år inte går utöver vad som är nödvändigt för att avvärja en orimlig ekonomisk börda.

116. Nederländerna har lagt fram bevisning i detta hänseende.

117. Beloppet på 175 miljoner euro per år bygger på en riskanalys som beräknar den uppskattade extra kostnaden för bistånd till, framför allt, barn till migrerande arbetstagare (grupp 1) och nederländska medborgare (grupp 2) som för närvarande inte har rätt till MNSF-stöd.(63) Att slopa bosättningskravet för barn i grupp 2 skulle, har det påståtts, medföra en extra kostnad om 132,1 miljoner euro, vilket belopp är nästan tre gånger så högt som kostnaden på 44,5 miljoner euro som skulle bli följden av att slopa kravet för barnen i grupp 1.

118. Dessa uppskattningar bygger på ett antal antaganden som, i bästa fall, är tvivelaktiga. Exempelvis beräknar undersökningens upphovsmän att mellan 15 och 30 procent av Nederländernas östeuropeiska migrerande arbetstagare fortsätter att bo i sina hemmedlemsstater med sina familjer. Dessa arbetstagare antas därför pendla antingen dagligen eller regelbundet från, till exempel, Warszawa till Nederländerna. Samtidigt tar man dock inte, vid bedömningen av om dessa arbetstagare är bosatta i Nederländerna, hänsyn till att de kanske tillbringar fler dagar i Nederländerna varje vecka än de gör i sina hemmedlemsstater. Ett annat exempel är att undersökningens upphovsmän har antagit att barn till gränsarbetare kommer att studera i det gränsområde de är bosatta i. De gör därför inte någon korrigering för barn till migrerande arbetstagare respektive nederländska medborgare som är bosatta utomlands, oavsett om detta är i ett gränsområde eller inte, och som har rätt till MNSF-stöd för studier i ett gränsområde.

119. Om man lämnar dessa tveksamheter om den tillämpade metodiken därhän, har barn i grupperna 1 och 2 rätt till studiestöd för studier i Nederländerna, trots att de inte är bosatta där. Nederländerna har frivilligt tagit på sig bördan att tillhandahålla studiestöd till dessa studerande upp till en viss högsta gräns. *Samma gräns* tillämpas på studiestöd för studier i Nederländerna och utomlands. Nederländerna har inte förklarat varför samma ekonomiska börda kan anses godtagbar i samband med studier i Nederländerna, men inte inom ramen för MNSF-stöd.(64)

120. Om domstolen skulle finna att Nederländerna kan kräva en viss grad av anknytning oberoende av överväganden kring den ekonomiska kostnaden för MNSF-stödet, anser jag ändå inte att det är proportionerligt att kräva att en migrerande arbetstagare och hans eller hennes familjemedlemmar som är beroende av honom eller henne för sin försörjning ska uppfylla regeln om tre av sex år.

121. Domstolen har avgjort att ett bosättningskrav kan vara oproportionerligt om det är alltför kategoriskt, eftersom "alltför stor vikt läggs vid en omständighet som inte nödvändigtvis är representativ för den faktiska och verkliga graden av anknytning ... varvid övriga representativa omständigheter inte beaktas alls".(65) För att det ska vara proportionerligt ska de relevanta anknytningsmomenten också vara kända på förhand och det ska finnas en möjlighet att föra talan mot beslutet vid domstol.(66)

122. Jag anser inte att Nederländerna har lämnat en övertygande förklaring på varför det inte vore möjligt att uppnå samma mål på ett mindre ingripande sätt, antingen genom ett mer flexibelt bosättningskrav än regeln om tre av sex år eller genom andra kriterier som ger

uttryck för motsvarande grad av anknytning, såsom anställning. I synnerhet har Nederländerna inte förklarat *varför* medlemsstaten *godtar* att en unionsmedborgare som är bosatt i landet under tre av sex år alltid har tillräckligt stark anknytning till Nederländerna, oberoende av personens deltagande i det samhället, men utan inskränkning *avvisar* möjligheten att en persons ställning som migrerande arbetstagare kan vara ett adekvat sätt att styrka att denne har nödvändig grad av anknytning till Nederländerna.

123. Nederländernas övriga argument föranleder mig inte att dra någon annan slutsats.

124. I motsats till Nederländerna anser jag att det saknar betydelse såväl att studerande som har nekats MNSF-stöd eventuellt kan erhålla alternativt stöd för studier utanför Nederländerna eller hemmedlemsstaten som att andra medlemsstater uppställer liknande villkor för att bevilja studiestöd för studier i utlandet. Det faktum att studerande i Nederländerna kan ansöka om studiestöd för studier inom landet eller åberopa en generell skatteförmån och åtnjuta andra förmåner i samband med studier i utlandet kan inte avhjälpa den diskriminerande behandling de utsätts för med avseende på MNSF-stödet. Under alla förhållanden framgår det att dessa alternativa förmåner, såsom kommissionen har påpekat i sitt svar, inte nödvändigtvis är lika förmånliga som MNSF-stödet och det förhållandet att de finns styrker inte att bosättningskravet inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det mål som eftersträvas. Åtgärder som har införts av andra medlemsstater kan inte heller avhjälpa den diskriminerande behandling som tillämpas av Nederländerna. Det är fast rättspraxis att en medlemsstat inte kan rättfärdiga en rättsstridig åtgärd med att andra medlemsstater också har antagit samma åtgärd och därför kanske åsidosätter unionsrätten på samma sätt.[\(67\)](#)

125. Nederländerna har vidare gjort gällande att bosättningskravet i) hindrar utomlands bosatta studerande från att påstå att de bor i egen bostad och således ges rätt till ett högre bidrag när de i själva verket fortfarande är bosatta i föräldrahemmet och ii) hindrar personer från att anses vara migrerande arbetstagare i Nederländerna efter att de endast har varit anställda där under en symbolisk tidsperiod, och därigenom får rätt till MNSF-stöd, men sedan studerar utanför Nederländerna (kanske till och med i sin egen hemmedlemsstat).

126. Enligt min uppfattning är ingen av dessa risker unik för MNSF-stödet. Båda riskerna är också aktuella vid ansökningar om studiestöd för att studera i Nederländerna. Nederländerna har troligen funnit andra nöjaktiga sätt att hantera dessa överväganden med avseende på det senare studiestödet, eftersom det betalas ut i samma omfattning till nederländska medborgare och migrerande arbetstagare, oavsett var de är bosatta.

127. I alla händelser kan Nederländerna kontrollera att en person verkligen är en migrerande arbetstagare[\(68\)](#) och vidta åtgärder för att motverka missbruk av rättigheter och bedrägeri, med beaktande såväl av omständigheterna i det enskilda fallet som av skillnaden mellan att dra nytta av en möjlighet som tillerkänns enligt lag och missbruk av rättigheter.[\(69\)](#)

128. Jag anser därför att Nederländerna inte har styrkt att bosättningskravet, *prima facie*, är proportionerligt.

129. För fullständighetens skull ska jag trots detta undersöka huruvida kommissionen har föreslagit mindre ingripande åtgärder.

130. Kommissionen har endast föreslagit en alternativ åtgärd, nämligen att Nederländerna bör samordna sin politik med andra medlemsstater. I detta hänseende har kommissionen åberopat mitt uttalande i målet Bressol att värdmedlemsstaten och hemmedlemsstaten har

en ömsesidig skyldighet att aktivt försöka finna en förhandlingslösning på problem som orsakas av en omfattande rörlighet bland studerande.(70)

131. Jag delar Nederländernas uppfattning att det inte finns någon samordningsskyldighet enligt unionsrätten. Samordning är snarare en form av samarbete som kräver godkännande från minst en annan medlemsstat. Om Nederländerna har rätt att åberopa ett berättigat mål som motivering för indirekt diskriminering, kan medlen för att uppnå detta mål inte villkoras av andra medlemsstaters godkännande och beredvillighet att finna en förhandlingslösning. Medlemsstaterna bibehåller ansvaret för att organisera sina utbildningssystem. Emedan samordning skulle kunna lösa några av de utmaningar som uppkommer för medlemsstater som, liksom Nederländerna, önskar främja rörlighet bland studerande genom studiestöd, skulle en *skyldighet* till samordning strida mot själva andemeningen i artikel 165.1 FEUF. Samordning utgör därför inte en alternativ åtgärd.

132. I vilket fall som helst har kommissionen inte förklarat hur och varför samordningsmöjligheten innebär att bosättningskravet inte är proportionerligt.

133. Nederländerna verkar i sin duplik ha godtagit att kommissionen har föreslagit tre alternativa åtgärder. För det första en begränsning av de situationer då MNSF-stödet kan tillämpas, för det andra en begränsning av tidsramen för MNSF-stödet och för det tredje samordningsskyldigheten. De första och andra alternativen har dock dolts i de delar av kommissionens svar som sammanfattar de åtgärder som *Nederländerna* har föreslagit och diskuterade i sitt svaromål. Jag anser därför inte att det är *kommissionen* som har framfört dessa förslag. I alla händelser är de inte, i ordets rätta bemärkelse, mindre ingripande alternativ. Det måste stå en medlemsstat fritt att erbjuda ett generöst ekonomiskt stöd för studier var som helst i världen, förutsatt att medlemsstaten respekterar sina skyldigheter enligt unionsrätten (och, självfallet, bär de ekonomiska kostnaderna för sitt generösa program).

– Slutsats

134. Jag drar slutsatsen att den indirekta diskrimineringen av migrerande arbetstagare och deras barn som är beroende av dem för sin försörjning som uppkommer på grund av bosättningskravet inte motiveras av det *ekonomiska* mål som domstolen godtog i målet Bidar. Det är dock trots detta nödvändigt att undersöka om bosättningskravet motiveras av det *sociala* mål som Nederländerna har åberopat.

Motiveras bosättningskravet av det sociala målet?

– Är det socialpolitiska målet ett berättigat mål som motiveras av tvingande skäl av allmänintresse?

135. Syftet med MNSF-stödet är att öka studentrörligheten från Nederländerna till andra medlemsstater. Det är inte att främja rörligheten mellan två andra medlemsstater än Nederländerna eller från en annan medlemsstat till Nederländerna. Det är inte heller att tillhandahålla studiestöd till studerande som är bosatta utanför Nederländerna och vill studera i sina bosättningsländer. MNSF-stödet är uteslutande avsett för studerande som annars skulle studera i Nederländerna och som sannolikt – enligt Nederländernas påstående – kommer att återvända dit om de studerar utomlands. Nederländerna vill sålunda rikta in sig på studerande som sannolikt kommer att använda sina erfarenheter från studierna utomlands till gagn för det nederländska samhället och (eventuellt) den nederländska arbetsmarknaden.

136. Jag är villig att acceptera att detta är ett berättigat mål. Kommissionen har inte heller bestritt detta.

137. "[F]rämja rörligheten för studerande" är ett av målen för unionens insatser och dess betydelse har betonats av parlamentet och rådet.(71) Det är också ett berättigat mål för medlemsstater att eftersträva i organisationen av deras system för utbildning och studiefinansiering.(72)

138. Jag är också villig att godta att det är till gagn för allmänintresset att uppmuntra rörlighet för studerande. Det främjar den kulturella och språkliga mångfalden och bidrar till yrkesmässig utveckling. På detta sätt bidrar det till ett pluralistiskt samhälle i medlemsstaterna och unionen som helhet.

139. I en fullt integrerad europeisk union kanske det inte kan godtas att studiestöd villkoras av sannolikheten att en studerande kommer att återvända till sin ursprungsmedlemsstat, eftersom det skulle begränsa unionsmedborgarnas fria rörlighet. Så länge det dock inte råder harmonisering på detta område, har medlemsstaterna en omfattande frihet att avgöra vilka kriterier som ska gälla för att erhålla studiestöd, förutsatt att de gör det på ett sätt som är förenligt med unionsrätten.

140. Jag anser därför att det sociala målet är ett berättigat mål som motiveras av tvingande skäl av allmänintresse.

- Är bosättningskravet ägnat att säkerställa att det sociala målet uppnås?

141. Nederländerna har gjort gällande att bosättningskravet är ägnat att säkerställa att MNSF-stödet endast utgår till målgruppen.

142. Kommissionen har inte anfört något argument i detta hänseende. Kommissionen har endast påpekat att den ställer sig "tveksam" till Nederländernas betraktelsesätt.

143. Även om kommissionen inte heller denna gång har gjort några övertygande försök att tillbakavisa Nederländernas argument, ankommer det på Nederländerna att lägga fram trovärdiga argument för varför bosättningskravet är ägnat att uppnå det angivna målet.(73)

144. Jag är inte alls så säker på att Nederländerna har gjort detta.

145. Jag betvivlar inte att platsen där den studerande bor innan han eller hon påbörjar högre utbildning kan ha betydelse för var de väljer att studera. Nederländerna har visserligen inte framlagt bevisning som styrker detta samband, men det ser jag inte som ett hinder. Den faktiska eller eventuella betydelse en åtgärd har för det angivna målet kan fastställas genom en kvantitativ eller kvalitativ bedömning. I föreliggande mål anser jag en kvalitativ bedömning vara tillräcklig och att argumentet som sådant är rimligt.

146. Jag delar vidare Nederländernas uppfattning att bosättningskravet hindrar studerande från att utnyttja MNSF-stödet i sina bosättningsmedlemsstater, eftersom studerande som är bosatta utanför Nederländerna inte har rätt att ansöka om MNSF-stöd.

147. Däremot är jag inte övertygad om att det finns en uppenbar koppling mellan platsen där studerande bor innan de genomgår högre studier och sannolikheten för att de kommer att återvända till den medlemsstaten efter att de slutfört studierna utomlands. Det är inte i sig

sannolikt att en majoritet av de studenter som är bosatta i Nederländerna och sedan studerar utomlands ovillkorligen kommer att återvända till Nederländerna och bosätta sig där. Det kan finnas sätt att uppmuntra ett sådant händelseförlopp,⁽⁷⁴⁾ men det är inte självklart att platsen för personens tidigare bosättning är ett bra sätt att förutse var han eller hon kommer att bosätta sig och arbeta i framtiden.

148. Min slutsats är att Nederländerna inte har styrkt att bosättningskravet är ett lämpligt sätt att avgränsa den grupp av studerande som den önskat att bevilja MNSF-stöd.

149. För fullständighetens skull ska jag kortfattat undersöka om bosättningskravet är proportionerligt i förhållande till det sociala målet.

- Är bosättningskravet proportionellt i förhållande till det sociala målet?

150. Nederländerna ska styrka att regeln om tre av sex år inte går utöver vad som är nödvändigt för att avgränsa den grupp studerande som annars skulle studera i Nederländerna och sannolikt kommer att återvända dit om de skulle studera utomlands.⁽⁷⁵⁾

151. Enligt min uppfattning har Nederländerna framställt otillräckliga argument i detta avseende.

152. Jag delar Nederländernas uppfattning att ett krav som innebär att personen ska kunna nederländska eller ska ha slutbetyg från en nederländsk skola inte skulle vara en lämplig alternativ åtgärd.

153. Kunskaper i nederländska är inte nödvändigtvis ett bra sätt att avgöra om personen skulle studera i Nederländerna utan MNSF-stöd eller om han eller hon kommer att återvända till Nederländerna efter att ha slutfört sina studier i utlandet. En nederländsktalande studerande kanske skulle besluta sig för att studera i Antwerpen, eftersom han eller hon kan tala språket, men personen kan lika gärna bestämma sig för att studera i Paris för att bättra på sin franska eller i Warszawa för att lära sig polska.

154. Samma resonemang gäller ett krav att personer som önskar studera ska ha slutbetyg från en nederländsk skola. Även om man antar att ett sådant slutbetyg erkänns i andra medlemsstater och att Nederländerna på motsvarande sätt erkänner slutbetyg från utländska skolor är det svårt att se ett direkt samband mellan den plats där den studerande erhöll sitt slutbetyg och huruvida en viss studerande skulle välja att studera i Nederländerna om det inte fanns MNSF-stöd och kommer att återvända dit efter slutförda utlandsstudier.

155. I alla händelser är båda dessa krav indirekt diskriminerande och skulle sannolikt påverka migrerande arbetstagare på samma sätt som bosättningskravet.

156. Räcker det att Nederländerna föreslår två åtgärder som uppenbarligen inte är proportionerliga för att uppnå målet (och som under alla förhållanden är lika diskriminerande som (om inte mer diskriminerande än) bosättningskravet) för att styrka att bosättningskravet uppfyller proportionalitetstestet?

157. Nej, det tycker jag inte att det gör.

158. Då Nederländerna är den part som bär bevisbördan, ska Nederländerna åtminstone styrka varför nämnda medlemsstat föredrar bosättning under tre av sex år framför alla andra

möjligheter, såsom (exempelvis) ett kortare bosättningskrav eller varför målgruppen inte kan avgränsas genom en möjligtvis mindre ingripande åtgärd, såsom exempelvis en regel som föreskriver att MNSF-stöd inte kan utnyttjas för studier på bosättningsorten.

159. För det fall domstolen skulle anse att Nederländerna har styrkt att bosättningskravet i princip är proportionerligt, anser jag att kommissionen inte har visat att det finns andra, mindre ingripande åtgärder med vilka samma resultat skulle kunna uppnås. Det framgår inte klart av kommissionens skriftliga och muntliga yttranden huruvida kommissionen föreslog några sådana alternativ. Om kommissionens argument i fråga om samordning är avsett att tillämpas i samband med det sociala målet anser jag att det argumentet av tidigare anförda skäl inte kan godtas.⁽⁷⁶⁾

– Sammanfattning

160. Sammanfattningsvis är det min uppfattning att den indirekta diskrimineringen av migrerande arbetstagare och deras familjemedlemmar som är beroende av dem som uppkommer på grund av bosättningskravet i princip motiveras av det sociala mål som Nederländerna har åberopat. Jag är dock inte övertygad om att Nederländerna har styrkt att bosättningskravet utgör ett lämpligt och proportionerligt sätt att uppnå nämnda mål. Enligt min uppfattning kan inte de argument som Nederländerna har anfört godtas.⁽⁷⁷⁾

Förslag till avgörande

161. Mot bakgrund av samtliga föregående överväganden föreslår jag att domstolen ska besluta enligt följande:

- a) Konungariket Nederländerna har åsidosatt 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 genom att kräva att migrerande arbetstagare och deras familjemedlemmar som är beroende av dem för sin försörjning ska uppfylla ett bosättningskrav för att ha rätt till studiestöd för utlandsstudier enligt Wet Studiefinanciering.
- b) Konungariket Nederländerna ska ersätta rättegångskostnaderna.

¹ – Originalspråk: engelska.

² – Han var onekligen djupt engagerad i sina studier, vilket framgår av ett av hans mest charmerande uttalanden: "När jag får lite pengar köper jag böcker och om det blir något över, köper jag mat och kläder." Se även generaladvokaten Ruiz-Jarabo Colomers förslag till avgörande av den 20 mars 2007 i de förenade målen C-11/06 och C-12/06, Morgan och Bucher (REG 2007, s. I-9161), punkt 43.

³ – Tidsfristen för att uppfylla kommissionens motiverade yttrande löpte ut den 15 juni 2009, det vill säga före Lissabonfördragets ikraftträdande. För att underlätta förståelsen och bibehålla kontinuitet hänvisar jag till artikel 45 FEUF. Innehållet i artikel 39 EG och andra relevanta fördragsbestämmelser har dock i alla händelser oförändrad lydelse i Lissabonfördraget.

[4](#) – 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). Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen (EUT L 141, s. 1) upphävde förordning nr 1612/68 med verkan från den 16 juni 2011, en god tid efter utgången av tidsfristen i kommissionens motiverade yttrande. Artiklarna 7.2 och 12 i förordning nr 1612/68 har oförändrad lydelse i förordning nr 492/2011.

[5](#) – Artikel 165.2 andra strecksatsen FEUF (tidigare artikel 149.2 EG). Erasmusprogrammet och andra utbildningsprogram som har införts i unionen baseras på artiklarna 165 och 166 FEUF. Se Europaparlamentets och rådets beslut (EG) nr 1720/2006 av den 15 november 2006 om inrättande av ett handlingsprogram för livslångt lärande (EUT L 327, s. 45). i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets beslut (EG) nr 1357/2008 av den 16 december 2008 om ändring av beslut (EG) nr 1720/2006 om inrättande av ett handlingsprogram för livslångt lärande (EUT L 359, s. 56).

[6](#) – 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 rättelser i EUT L 229, s. 35, i EUT L 197, s. 34, och i EUT L 204, s. 28).

[7](#) – Artikel 2.1 i WSF-lagen.

[8](#) – Dom av den 11 september 2007 i mål C-287/05, Hendrix (REG 2007, s. I-6909), punkt 53 och där angiven rättspraxis.

[9](#) – Dom av den 16 juli 2009 i mål C-208/07, Chamier-Glisczinski (REG 2009, s. I-6095), punkt 66 och där angiven rättspraxis.

[10](#) – 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).

[11](#) – Fjärde skälet i förordning nr 1612/68 och dom av den 10 september 2009 i mål C-269/07, kommissionen mot Tyskland (REG 2009, s. I-7811), punkt 52 och där angiven rättspraxis.

[12](#) – Domen i målet kommissionen mot Tyskland (ovan fotnot 11), punkt 65 och där angiven rättspraxis (makar), dom av den 15 september 2005 i mål C-258/04, Ioannidis (REG 2005, s. I-8275), punkt 35 och där angiven rättspraxis (barn), och av den 12 juli 1984 i mål 261/83, Castelli (REG 1984, s. 3199; svensk specialutgåva, volym 7, s. 671), punkt 12 (släktingar i närmast föregående led).

[13](#) – Dom av den 8 juni 1999 i mål C-337/97, Meeusen (REG 1999, s. I-3289), punkt 25. Nämnda mål avsåg ett direkt diskriminerande bosättningskrav (såtillvida att det endast var tillämpligt på medborgare i andra stater än Nederländerna).

[14](#) – Se domen i målet Meeusen (ovan fotnot 13), punkt 19 och där angiven rättspraxis.

[15](#) – 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 12.

[16](#) – Dom av den 17 september 2002 i mål C-413/99, Baumbast och R (REG 2002, s. I-7091), punkt 63, och av den 23 februari 2010 i mål C-480/08, Teixeira (REU 2010, s. I-1107), punkt 46.

[17](#) – Domen i målet Teixeira (ovan fotnot 16), punkt 51, och dom av den 23 februari 2010 i mål C-310/08, Ibrahim (REU 2010, s. I-1065), punkt 39.

[18](#) – Dom av den 4 maj 1995 i mål C-7/94, Gaal (REG 1995, s. I-1031), punkt 30.

[19](#) – Dom av den 21 juni 1988 i mål 197/86, Brown (REG 1988, s. 3205; svensk specialutgåva, volym 9, s. 489), punkt 28.

[20](#) – Domen i målet Brown (ovan fotnot 19), punkterna 29 och 31.

[21](#) – Dom av den 21 juni 1988 i mål 39/86, Lair (REG 1988, s. 3161; svensk specialutgåva, s. 475), och av den 27 september 1988 i mål 235/87, Matteucci (REG 1988, s. 5589). Sökanden i målet Lair hade arbetat i värdmedlemsstaten, dock ej tillräckligt länge för att uppfylla kravet på fem års stadigvarande förvärvsverksamhet i landet innan han kunde ansöka om studiestöd. (Kravet var tillämpligt på utlänningar men inte på medborgare.) Till grund för domen i målet Matteucci lades omständigheten att sökanden inte bara var barn till en migrerande arbetstagare, utan också själv medverkade i en faktisk och verklig verksamhet (se punkterna 9 och 10 i domen).

[22](#) – Dom av den 3 juli 1974 i mål 9/74, Casagrande (REG 1974, s. 773; svensk specialutgåva, volym 2, s. 337), punkt 9.

[23](#) – Ovan fotnot 15.

[24](#) – Se dom av den 18 november 2010 i mål C-356/09, Kleist (REU 2010, s. I-0000), punkt 34 och där angiven rättspraxis.

[25](#) – För ett antal reflektioner om vad som utgör, och inte utgör, relevanta skillnader inom ramen för rätten till likabehandling, se även mitt förslag till avgörande i mål C-427/06, Bartsch (REG 2008, s. I-7245), punkt 44.

[26](#) – Dom av den 24 mars 2011 i mål C-400/08, kommissionen mot Spanien (REU 2011, s. I-0000), punkt 58 och där angiven rättspraxis.

[27](#) – Ovan fotnot 13, punkt 21.

[28](#) – Dom av den 27 november 1997 i mål C-57/96, Meints (REG 1997, s. I-6689).

[29](#) – Dom av den 12 februari 1974 i mål 152/73, Sotgiu (REG 1974, s. 153; svensk specialutgåva, volym 2, s. 219), och av den 6 mars 2003 i mål C-466/00, Kaba (REG 2003, s. I-2219).

[30](#) – Ovan fotnot 13, punkt 21.

[31](#) – Ovan fotnot 28, punkt 51.

[32](#) – Domen i målet Meints (ovan fotnot 28), punkterna 45 och 46.

[33](#) – Se domen i målet Sotgiu (ovan fotnot 29), punkterna 12 och 13, och domen i målet Kaba II (ovan fotnot 29), punkt 55.

[34](#) – Exempelvis kanske ett barn till en gränsarbetare, av någon anledning, ändå var bosatt i Nederländerna eller hade varit bosatt där tillräckligt länge för att uppfylla kravet på tre av sex år innan han eller hon flyttade tillbaka över gränsen.

[35](#) – Dom av den 16 mars 2010 i mål C-325/08, Olympique Lyonnais (REU 2010, s. I-2177), punkt 38 och där angiven rättspraxis.

[36](#) – Dom av den 7 juli 2005 i mål C-147/03, kommissionen mot Österrike (REG 2005, s. I-5969), punkt 63 och där angiven rättspraxis.

[37](#) – Dom av den 10 februari 2009 i mål C-110/05, kommissionen mot Italien (REG 2009, s. I-519), punkt 66.

[38](#) – Domarna i målen Bidar och Förster (ovan fotnot 10).

[39](#) – Domen i målet Bidar (ovan fotnot 10), punkt 58.

[40](#) – Domen i målet Bidar (ovan fotnot 10), punkt 55.

[41](#) – Domen i målet Bidar (ovan fotnot 10), punkt 56. I domen i målet Morgan och Bucher (ovan fotnot 2) fastställde domstolen att samma motivering kunde tillämpas på en medlemsstats beviljande av stöd till studerande som ville studera i andra medlemsstater (se punkt 44).

[42](#) – Domen i målet Bidar (ovan fotnot 10), punkt 57.

[43](#) – Domen i målet Bidar (ovan fotnot 10), punkt 58.

[44](#) – Domen i målet Bidar (ovan fotnot 10), punkt 59.

[45](#) – Domen i målet Förster (ovan fotnot 10), punkt 48.

[46](#) – Domen i målet Bidar (ovan fotnot 10), punkt 56.

[47](#) – Domen i målet Förster (ovan fotnot 10), punkt 49.

[48](#) – Domen i målet Förster (ovan fotnot 10), punkt 50.

[49](#) – Domen i målet Förster (ovan fotnot 10), punkt 51.

[50](#) – Domen i målet Förster (ovan fotnot 10), punkt 54.

[51](#) – Domen i målet Bidar (ovan fotnot 10), punkt 56. Se också, med avseende på hälsoförmåner och socialförsäkringssystem, dom av den 16 maj 2006 i mål C-372/04, Watts (REG 2006, s. I-4325), punkt 103, och av den 10 mars 2009 i mål C-169/07, Hartlauer (REG 2009, s. I-1721), punkt 50.

[52](#) – Tredje skälet i förordning nr 1612/68.

[53](#) – Femte skälet i förordning nr 1612/68.

[54](#) – Denna slutsats innebär inte att jag anser att medlemsstater inte under några omständigheter kan uppställa ett krav på att migrerande arbetstagare ska ha en viss grad av anknytning. Tvärtom utgör det *sociala* mål som den nederländska regeringen har åberopat, en viss grad av anknytning hos alla sökande, ett berättigat syfte som motiveras av tvingande skäl av allmänintresse (se punkterna 135–140 nedan).

[55](#) – Artikel 1.1 i rådets direktiv 90/364/EEG av den 28 juni 1990 om rätt till bosättning (EGT L 180, s. 26; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 58). Migrerande arbetstagare och egenföretagare som inte längre var yrkesverksamma beviljades rätt till bosättning på samma villkor. Se artikel 1.1 i rådets direktiv 90/365/EEG av den 28 juni 1990 om rätt till bosättning för anställda och egna företagare som inte längre är yrkesverksamma (EGT L 365, s. 28; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 60). Se även rådets direktiv 90/366/EEG av den 28 juni 1990 om studerandes rätt till bosättning (EGT L 180, s. 30) och rådets direktiv 93/96/EEG av den 29 oktober 1993 om studerandes rätt till bosättning som ersatte det förra direktivet. Samtliga dessa direktiv, utom direktiv 90/366 som redan hade upphävts av domstolen i mål C-295/90, parlamentet mot rådet (REG 1992, s. I-4193), punkt 21, upphävdes genom direktiv 2004/38.

[56](#) – Skäl 4 i direktiv 90/364.

[57](#) – Artiklarna 1 och 3 i direktiv 93/96.

[58](#) – Dom av den 8 mars 2011 i mål C-34/09, Ruiz Zambrano (REU 2011, s. I-0000), punkt 40 och där angiven rättspraxis.

[59](#) – Dom av den 20 september 2001 i mål C-184/99, Grzelczyk (REG 2001, s. I-6193), punkt 44. Målet gällde betalning av ett belgiskt existensminumbidrag kallat minimex till en studerande som under sina första tre studieår själv hade burit kostnaderna för sitt uppehälle.

[60](#) – Se även mitt förslag till avgörande i målet kommissionen mot Spanien (ovan fotnot 26), punkt 89.

[61](#) – Domen i målet Förster (ovan fotnot 10), punkt 55.

[62](#) – Generaladvokaten Mazáks förslag till avgörande i målet Förster (ovan fotnot 10), punkterna 129–135.

[63](#) – Dessa är de största persongrupperna som skulle få rätt till MNSF-stöd om bosättningskravet slopades. Uppskattningen har gjorts genom att multiplicera det uppskattade antalet sådana personer med en genomsnittskostnad per capita bestående av grundbidraget, ett tilläggsbidrag och resetillägget.

[64](#) – Det är inte heller känt hur många studerande som mottar studiestöd för studier i Nederländerna och sedan erhåller MNSF-stöd för studier i utlandet. Se även punkt 16 ovan.

[65](#) – Se dom av den 21 juli 2011 i mål C-503/09, Stewart (REU 2011, s. I-0000), punkt 95 och där angiven rättspraxis, och domen i målet Morgan och Bucher (ovan fotnot 2), punkt 46 och där angiven rättspraxis. Se även generaladvokaten Mazáks förslag till avgörande i målet Förster (ovan fotnot 10), punkt 133.

[66](#) – Se dom av den 23 mars 2004 i mål C-138/02, Collins (REG 2004, s. I-2703), punkt 72.

[67](#) – Dom av den 20 oktober 2005 i mål C-111/03, kommissionen mot Sverige (REG 2005, s. I-8789), punkt 66 och där angiven rättspraxis.

[68](#) – ”Varje person som utövar verklig och faktisk verksamhet” och som ”under en viss tid, till förmån för någon annan och enligt dennes anvisningar utför tjänster i utbyte mot vilka han erhåller ersättning” ska betraktas som en migrerande arbetstagare. Häri ingår inte personer som utför verksamhet ”i så pass liten omfattning att den framstår som ett marginellt komplement”. Domen i målet Meusen (ovan fotnot 13), punkt 12 och där angiven rättspraxis.

[69](#) – Dom av den 9 mars 1999 i mål C-212/97, Centros (REG 1999, s. I-1459), punkterna 24 och 25 och där angiven rättspraxis.

[70](#) – Se punkt 154 i mitt förslag till avgörande föredraget den 25 juni 2009 i mål C-73/08, Bressol (REG 2010, s. I-2735).

[71](#) – Se artikel 149.2 EG (nu artikel 165.2 FEUF) och Europaparlamentets och rådets rekommendation av den 10 juli 2001 om rörlighet inom gemenskapen för studerande, personer som genomgår yrkesinriktad utbildning, volontärer, lärare och utbildare (2001/613/EG) (EGT L 215, s. 30).

[72](#) – Målet att uppmuntra studerande att återvända till ursprungsmedlemsstaten efter att ha studerat i utlandet kan vara viktigt för medlemsstater med flera studerande som lämnar landet än som kommer till landet. Se, exempelvis, arbetsgruppen för rörlighet av bidrag och lån, rapport till Bologna Follow Up Group (http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/WGR2007/Portability_of_grants_and_loans_final_report2007.pdf), s. 15, och Europaparlamentets och rådets rekommendation av den 18 december 2006 om gränsöverskridande rörlighet inom gemenskapen i utbildningssyfte: Europeiska kvalitetsstadgan för rörlighet (2006/961/EG) (EUT L 394, s. 5), bilaga.

[73](#) – Se punkt 100 ovan.

[74](#) – Det skulle till exempel vara möjligt att göra rätten till studiestöd beroende av att den studerande återvänder till Nederländerna och arbetar där under en viss minsta tid.

[75](#) – Se punkterna 67–70 ovan.

[76](#) – Se punkterna 130–132 ovan.

[77](#) – Se punkterna 130–132 ovan.