

FÖRSTER

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

18. november 2008 *

I sag C-158/07,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Centrale Raad van Beroep (Nederlandene) ved afgørelse af 16. marts 2007, indgået til Domstolen den 22. marts 2007, i sagen:

Jacqueline Förster

mod

Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts og T. von Danwitz, samt dommerne A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues (refererende dommer), R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann, A. Arabadjiev, C. Toader og J.-J. Kasel,

* Processprog: nederlandsk.

generaladvokat: J. Mazák
justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 23. april 2008,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Jacqueline Förster ved advocaat A. Noordhuis
- den nederlandske regering ved C. Wissels og M. de Mol, som befuldmægtigede
- den belgiske regering ved L. Van den Broeck, som befuldmægtiget
- den danske regering ved B. Weis Fogh, som befuldmægtiget
- den tyske regering ved M. Lumma og J. Möller, som befuldmægtigede
- den østrigske regering ved C. Pesendorfer, som befuldmægtiget
- den finske regering ved J. Himmanen, som befuldmægtiget

- den svenske regering ved A. Falk og S. Johannesson, som befuldmægtigede

- Det Forenede Kongeriges regering ved T. Harris, som befuldmægtiget, bistået af barrister S. Lee

- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved G. Rozet og M. van Beek, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 10. juli 2008,

afsagt følgende

Dom

- ¹ Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 12 EF og 18 EF, artikel 7 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1251/70 af 29. juni 1970 om arbejdstageres ret til at blive boende på en medlemsstats område efter at have haft beskæftigelse dér (EFT 1970 II, s. 348) og artikel 3 i Rådets direktiv 93/96/EØF af 29. oktober 1993 om opholdsret for studerende (EFT L 317, s. 59).

- ² Anmodningen er fremsat under en sag mellem Jacqueline Förster og hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep (herefter »IB-Groep«), vedrørende delvis ophævelse af en

studiestøtte til dækning af leveomkostninger, som Förster havde oppebåret i medfør af loven fra 2000 om studiestøtte (Wet studiefinanciering 2000, herefter »WSF 2000«).

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

- 3 Artikel 7, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68/EØF af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2434/92 af 27. juli 1992 (EFT L 245, s. 1, herefter »forordning nr. 1612/68«), bestemmer, at en arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat, nyder »samme sociale og skattemæssige fordele som indenlandske arbejdstagere« på de øvrige medlemsstaters område.
- 4 Artikel 2 i forordning nr. 1251/70 bestemmer bl.a.:
- »1. Følgende arbejdstagere har ret til at blive boende på en medlemsstats område:
- a) den arbejdstager, som på det tidspunkt, hvor han ophører med sin beskæftigelse, har nået den alder, der i denne stats lovgivning er foreskrevet som betingelse for at

oppebære alderspension, og dér har haft beskæftigelse i de sidste 12 måneder og i mindst tre år har haft fast ophold dér

- b) den arbejdstager, der, efter i mere end to år uafbrudt at have haft fast ophold på denne medlemsstats område, ophører med at have lønnet beskæftigelse som følge af varig uarbejdsdygtighed

[...]

- c) den arbejdstager, der efter tre års beskæftigelse og fast bopæl på denne medlemsstats område har lønnet beskæftigelse på en anden medlemsstats område, men bibeholder sin bopæl på den første medlemsstats område, hvortil han som regel vender hjem dagligt eller mindst en gang ugentligt

[...]«

5 Artikel 7 i forordning nr. 1251/70 bestemmer:

»Retten til ligebehandling som fastsat i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 gælder også for personer, som omfattes af denne ordning.«

6 Artikel 1 i direktiv 93/96 er sålydende:

»For at fastlægge betingelser, der skal gøre det lettere at udøve opholdsretten, og for at sikre adgang til erhvervsuddannelse uden forskelsbehandling for en statsborger i en medlemsstat, som er blevet optaget på en erhvervsuddannelse i en anden medlemsstat, giver medlemsstaterne opholdsret til enhver studerende, som er statsborger i en medlemsstat, og som ikke har denne ret på grundlag af en anden fællesskabsretlig bestemmelse, samt til den pågældendes ægtefælle og deres forsørgelsesberettigede børn. Den studerende skal afgive en erklæring eller på anden tilsvarende måde efter eget valg forsikre den ansvarlige nationale myndighed om, at vedkommende råder over sådanne midler, at de under opholdet ikke vil falde værtsmedlemsstatens sociale system til byrde. Det er en forudsætning, at den studerende er indskrevet ved en anerkendt uddannelsesinstitution med henblik på hovedsagelig at følge en erhvervsuddannelse. Den studerende skal desuden være omfattet af en sygeforsikringsordning, der dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten.«

7 Artikel 3 i direktiv 93/96 fastsætter:

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

8 Direktiv 93/96 blev med virkning fra den 30. april 2006 ophævet ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 (EFT L 158, s. 77, som berigtiget i EFT 2004 L 229, s. 35), som medlemsstaterne ifølge artikel 40 skulle gennemføre senest den 30. april 2006.

De nationale bestemmelser

- 9 Fra den 1. september 2000 til den 21. november 2003 havde artikel 2.2 i WSF 2000 følgende ordlyd:

»1. Studiestøtte kan tildeles studerende, der

a. er nederlandske statsborgere

b. ikke er nederlandske statsborgere, men bosat i Nederlandene og i henhold til en traktat eller en beslutning truffet af en international organisation ligestilles med nederlandske statsborgere for så vidt angår studiestøtte, eller

c. ikke er nederlandske statsborgere, men bosat i Nederlandene og tilhører en ved bekendtgørelse angivet persongruppe, der ligestilles med nederlandske statsborgere for så vidt angår studiestøtte.«

- 10 Med virkning fra den 21. november 2003 blev der indsat et stk. 2 til artikel 2.2 i WSF 2000. Det har følgende ordlyd:

»Uanset stk. 1, litra b), gælder betingelsen om, at den studerende skal være bosat i Nederlandene, ikke for studerende, som i medfør af en traktat eller en beslutning truffet

af en international organisation ikke kan undergives en sådan betingelse. Der kan ved eller i medfør af bekendtgørelse udstedes regler med henblik på gennemførelsen af dette stykke.«

- 11 Den 4. marts 2005 vedtog IB-Groep retningslinjer for politikken for kontrol med vandrede arbejdstagere (Beleidsregel controlebeleid migrerend werknemerschap, AG/OCW/MT 05.11). Retningslinjerne trådte i kraft den 23. marts 2005 og vedrører kontrollen med studiestøtteperioderne med virkning fra kalenderåret 2003. Det fastsættes heri, at studerende, der i kontrolperioden gennemsnitligt har arbejdet 32 timer eller derover om måneden, automatisk har status som EF-arbejdstagere. Hvis en studerende ikke opfylder 32 timers-kravet, foretager IB-Groep en nærmere undersøgelse af de konkrete omstændigheder i det pågældende tilfælde.
- 12 Efter dom af 15. marts 2005, Bidar (sag C-209/03, Sml. I, s. 2119), vedtog IB-Groep den 9. maj 2005 retningslinjer om tilpasning af ansøgninger om studiestøtte fra studerende fra Den Europæiske Union, Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde og Schweiz (Beleidsregel aanpassing aanvraag studiefinanciering voor studenten uit EU, EER en Zwitserland, herefter »retningslinjerne af 9. maj 2005«), som blev offentliggjort den 18. maj 2005.
- 13 Artikel 2, stk. 1, i retningslinjerne af 9. maj 2005 bestemmer:

»Studerende, der er statsborgere i en medlemsstat i Den Europæiske Union [...], kan efter ansøgning komme i betragtning til studiestøtte i henhold til WSF 2000 [...], hvis de forud for ansøgningens indgivelse har opholdt sig lovligt og uden afbrydelse i Nederlandene i mindst fem år. De øvrige bestemmelser i WSF 2000 [...] gælder fuldt ud.«

14 Artikel 5 i retningslinjerne af 9. maj 2005 har følgende ordlyd:

»Retningslinjerne træder i kraft fra tidspunktet for deres offentliggørelse, men gælder med tilbagevirkende kraft fra den 15. marts 2005.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

15 Den 5. marts 2000 bosatte Jacqueline Förster, som er tysk statsborger, og som på daværende tidspunkt var 20 år, sig i Nederlandene, hvor hun indskrev sig på en uddannelse til lærer og fra den 1. september 2001 på en bachelor-uddannelse i pædagogik ved Hogeschool van Amsterdam.

16 Under studierne havde Jacqueline Förster flere former for lønnet beskæftigelse.

17 Fra oktober 2002 til juni 2003 var hun i lønnet praktik i en nederlandsk specialskole, som giver uddannelse vedrørende elever med adfærdsproblemer og/eller psykiske forstyrrelser.

18 Efter denne praktik havde Jacqueline Förster ikke mere lønnet beskæftigelse.

- 19 Omkring midten af 2004 bestod Jacqueline Förster den afsluttende eksamen for bachelor-uddannelsen i pædagogik og accepterede den 5. juni samme år et tilbud om beskæftigelse som socialarbejder i en institution for personer med psykiske forstyrrelser.
- 20 Fra september 2000 tildelte IB-Groep Jacqueline Förster en studiestøtte til dækning af leveomkostninger. Studiestøtten blev med regelmæssige mellemrum forlænget af IB-Groep. Denne fandt, at Jacqueline Förster måtte anses for »arbejdstager« i artikel 39 EF's forstand og derfor, hvad angår studiestøtte til dækning af leveomkostninger, ifølge artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 måtte sidestilles med en studerende, som er nederlandsk statsborger.
- 21 Under en kontrol konstaterede IB-Groep, at Jacqueline Förster ikke havde haft lønnet beskæftigelse mellem juli og december 2003. Man fastslog derfor ved en afgørelse af 3. marts 2005, at hun ikke længere kunne anses for arbejdstager. Afgørelsen om at tildele hende studiestøtte til dækning af leveomkostninger for perioden mellem juli og december 2003 blev derfor ophævet, og hun blev opfordret til at tilbagebetale de uretmæssigt oppebarne beløb.
- 22 Jacqueline Förster anlagde sag ved Rechtbank Alkmaar, som ved dom af 12. september 2005 frifandt sagsøgte af to grunde. Dels lagde den nationale ret til grund, at Jacqueline Förster ikke havde haft et faktisk arbejde i andet halvår af 2003, hvorfor hun ikke længere kunne anses for EF-arbejdstager i denne periode. Dels fandt den nationale ret, at hun ikke kunne gøre krav på en studiestøtte til dækning af leveomkostninger på grundlag af Bidar-dommen, da hun slet ikke var integreret i det nederlandske samfund, før hun påbegyndte bachelor-uddannelsen i pædagogik.

23 Jacqueline Förster ankede dommen til Centrale Raad van Beroep, principalt under henvisning til, at hun inden for den pågældende periode var tilstrækkelig integreret i det nederlandske samfund til efter fællesskabsretten at kunne gøre krav på en studiestøtte til dækning af leveomkostninger i andet halvår af 2003. Subsidiært gjorde hun gældende, at hun var EF-arbejdstager igennem hele 2003.

24 Centrale Raad van Beroep har derfor besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Gælder artikel 7 i forordning (EØF) nr. 1251/70 også for en studerende, der hovedsagelig er kommet til Nederlandene for at studere, og som i begyndelsen har haft erhvervmæssig beskæftigelse ved siden af studiet i et vist begrænset omfang, men i mellemtiden er ophørt hermed?

- 2) Er direktiv 93/96 til hinder for, at en sådan studerende gør krav på studiestøtte til dækning af leveomkostninger under henvisning til artikel 12 EF?

- 3) a) Gælder reglen om, at en unionsborger, der ikke er erhvervsaktiv, kan påberåbe sig artikel 12 EF, når vedkommende lovligt har opholdt sig i værtsmedlemsstaten i en vis periode eller har en opholdstilladelse, også for støtte til dækning af leveomkostninger for studerende?

- b) I bekræftende fald: Er det da lovligt at stille krav udelukkende over for statsborgere fra andre medlemsstater end værtsmedlemsstaten om, at opholdet inden for denne periode har en vis varighed?
- c) I bekræftende fald: Er det da i overensstemmelse med artikel 12 EF at stille krav om et ophold på fem år?
- d) I benægtende fald: Hvilket krav til opholdets varighed er da lovligt?
- 4) Er det i konkrete tilfælde tilstrækkeligt med et kortere lovligt ophold, hvis andre faktorer end opholdets varighed indikerer en betydelig grad af integration i samfundet i værtsmedlemsstaten?
- 5) Såfremt berørte personer kan gøre gældende, at de som følge af en dom afsagt af Domstolen har bedre rettigheder efter artikel 12 EF end tidligere antaget, som de kan gøre gældende med tilbagevirkende kraft, kan der da hvad angår allerede tilbagelagte perioder stilles begrundede betingelser over for disse personer, der har sammenhæng med deres rettigheder, såfremt betingelserne er blevet bekendtgjort kort tid efter afsigelsen af dommen?«

De præjudicielle spørgsmål

Første spørgsmål

- 25 Med dette spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om en studerende, der befinder sig i en situation som sagsøgeren i hovedsagen, kan påberåbe sig artikel 7 i forordning nr. 1251/70 for at opnå en studiestøtte til dækning af leveomkostninger.
- 26 Ifølge forordning nr. 1251/70 har en arbejdstager, som er ophørt med sin erhvervs-mæssige beskæftigelse, ret til at blive boende på en medlemsstats område, når han har haft beskæftigelse dér som arbejdstager, og ret til fortsat at nyde godt af den ligebehandling i forhold til indenlandske statsborgere, som er anerkendt i forordning nr. 1612/68. Disse rettigheder gælder også for de medlemmer af arbejdstagerens familie, som bor sammen med denne på den pågældende medlemsstats område.
- 27 Betingelserne for arbejdstagerens ret til at blive boende i værtsmedlemsstaten er udtømmende opregnet i artikel 2 i forordning nr. 1251/70 (jf. dom af 9.1.2003, sag C-257/00, Givane m.fl., Sml. I, s. 345, præmis 29).
- 28 Ud over at skulle opfylde såvel betingelser med hensyn til beskæftigelsens varighed som med hensyn til bopælen er der tre tilfælde, hvor en arbejdstager, som har haft lønnet beskæftigelse i en værtsmedlemsstat, har ret til at blive boende i værtsmedlemsstaten. For det første det tilfælde, hvor arbejdstageren på det tidspunkt, hvor han ophører med beskæftigelsen, har nået den i denne medlemsstat fastsatte pensionsalder. For det andet det tilfælde, hvor beskæftigelsens ophør skyldes en varig uarbejdsdygtighed. For det

tredje det tilfælde, hvor arbejdstageren har lønnet beskæftigelse i en anden medlemsstat, men bibeholder sin bopæl på den første medlemsstats område, såfremt han som regel vender hjem dagligt eller mindst en gang ugentligt.

29 Som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, henhører den situation, som sagsøgeren i hovedsagen befinder sig i, ikke under nogen af de tilfælde, der er fastsat i artikel 2 i forordning nr. 1251/70.

30 Det skal tilføjes, at Jacqueline Förster helt ophørte med at have erhvervmæssig beskæftigelse inden for den omtvistede periode for at fortsætte sine studier, uden at hun i øvrigt opgav planerne om sin erhvervsbeskæftigelse i Nederlandene, hvor hun bevarede sin bopæl.

31 Jacqueline Förster kan således ikke anses for en »medlemsstats statsborger, der har været beskæftiget som arbejdstager på en anden medlemsstats område« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 1 i forordning nr. 1251/70.

32 Forordning nr. 1251/70 finder derfor ikke anvendelse i denne sag.

33 Det første spørgsmål skal herefter besvares med, at en studerende, der befinder sig i en situation som sagsøgeren i hovedsagen, ikke kan påberåbe sig artikel 7 i forordning nr. 1251/70 for at opnå en studiestøtte til dækning af leveomkostninger.

Andet, tredje og fjerde spørgsmål

- 34 Med disse spørgsmål, som skal behandles under ét, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om og på hvilke betingelser en studerende, som er statsborger i en medlemsstat, og som er rejst til en anden medlemsstat for at fuldføre sine studier, kan påberåbe sig artikel 12, stk. 1, EF for at opnå en studiestøtte til dækning af leveomkostninger. Endvidere spørger den forelæggende ret, om det er foreneligt med artikel 12, stk. 1, at stille krav over for statsborgere i andre medlemsstater om forudgående bopæl på fem år, og, i bekræftende fald, om det i særlige tilfælde er berettiget at anvende andre kriterier, hvorefter den pågældende i betydelig grad skal være integreret i værtsmedlemsstaten.
- 35 Ifølge artikel 12, stk. 1, EF er al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, forbudt inden for EF-traktatens anvendelsesområde og med forbehold af dennes særlige bestemmelser.
- 36 Ifølge Domstolens faste praksis kan en unionsborger, der har lovligt bopæl i værtsmedlemsstaten, støtte ret på artikel 12 EF i alle de situationer, der er omfattet af fællesskabsrettens materielle anvendelsesområde (dom af 12.5.1998, sag C-85/96, Martínez Sala, Sml. I, s. 2691, præmis 63, og Bidar-dommen, præmis 32).
- 37 Herunder hører også situationer, der er knyttet til udøvelsen af de grundlæggende friheder, som er sikret ved traktaten, herunder udøvelsen af retten til at færdes og opholde sig på medlemsstaternes område, som er fastsat i artikel 18 EF (jf. dom af 2.10.2003, sag C-148/02, Garcia Avello, Sml. I, s. 11613, præmis 24, og af 12.7.2005, sag C-403/03, Schempp, Sml. I, s. 6421, præmis 18).

- 38 Domstolen har i den forbindelse tidligere fastslået, at en statsborger i en medlemsstat, der rejser til en anden medlemsstat for at gennemgå en gymnasieuddannelse, gør brug af sin ret efter artikel 18 EF til at færdes frit (jf. dom af 11.7.2002, sag C-224/98, D'Hoop, Sml. I, s. 6191, præmis 29-34, og Bidar-dommen, præmis 35).
- 39 Hvad angår sociale forsyndelser har Domstolen fastslået, at en unionsborger, der ikke er erhvervsaktiv, kan påberåbe sig artikel 12, stk. 1, EF, når han lovligt har opholdt sig i værtsmedlemsstaten i en vis periode (Bidar-dommen, præmis 37).
- 40 En studerende, som rejser til en anden medlemsstat for at påbegynde eller fortsætte sine studier, har opholdsret i henhold til artikel 18 EF og direktiv 93/96, når vedkommende opfylder betingelserne i direktivets artikel 1 om, at han eller hun råder over tilstrækkelige midler, er omfattet af en sygeforsikringsordning og er indskrevet ved en anerkendt uddannelsesinstitution med henblik på hovedsageligt at følge en erhvervsuddannelse.
- 41 En studerende, der opholder sig lovligt i en anden medlemsstat, er derfor omfattet af traktatens anvendelsesområde i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 12, stk. 1, EF med hensyn til tildeling af en studiestøtte til dækning af leveomkostninger (jf. Bidar-dommen, præmis 42).
- 42 Ifølge artikel 3 i direktiv 93/96 giver dette direktiv ganske vist ikke studerende, som har opholdsret, krav på at få udbetalt uddannelsesstøtte i værtsmedlemsstaten.

- 43 Denne bestemmelse er dog ikke til hinder for, at en statsborger i en medlemsstat, som ifølge artikel 18 EF og de bestemmelser, der er vedtaget til gennemførelse af denne artikel, opholder sig lovligt på en medlemsstats område, hvor den pågældende påtænker at påbegynde eller fortsætte sine studier under dette ophold, påberåber sig det grundlæggende princip om ligebehandling, der er fastsat i artikel 12, stk. 1, EF (jf. i denne retning Bidar-dommen, præmis 46).
- 44 Det er i den forbindelse uden betydning, at Jacqueline Förster hovedsageligt rejste til Nederlandene for at færdiggøre sin uddannelse dér.
- 45 Endvidere kan en studerende, som er statsborger i en medlemsstat i Den Europæiske Union, ifølge retningslinjerne af 9. maj 2005 oppebære en studiestøtte, hvis vedkommende forud for ansøgningens indgivelse har opholdt sig lovligt og uden afbrydelse i Nederlandene i mindst fem år. Da denne betingelse vedrørende opholdets varighed ikke kan gøres gældende over for studerende, som er nederlandske statsborgere, er det et spørgsmål, hvilke begrænsninger der kan fastsættes for, at studerende, som er statsborgere i andre medlemsstater, har ret til en studiestøtte til dækning af leveomkostninger, for at den forskellige behandling af de sidstnævnte studerende i forhold til indenlandske studerende, som kan opstå af denne grund, ikke kan anses for diskriminerende og dermed forbudt efter artikel 12, stk. 1, EF.
- 46 Dette spørgsmål har Domstolen taget stilling til i Bidar-dommen.
- 47 Bidar-dommen vedrørte i modsætning til den foreliggende sag en national lovgivning, der stillede som betingelse, at studerende fra andre medlemsstater, som ansøgte om en støtte til dækning af leveomkostninger, ud over at opfylde et krav om bopæl var etableret i værtsmedlemsstaten. For så vidt som den lovgivning, der i nævnte dom var tale om i hovedsagen, udelukkede enhver mulighed for, at en statsborger fra en anden

medlemsstat som studerende kunne opnå status som etableret person, indebærer denne lovgivning, at en sådan statsborger, uanset vedkommendes grad af faktisk integration i værtsmedlemsstaten, umuligt kunne opfylde nævnte betingelse og derfor have fordel af retten til støtte til dækning af leveomkostninger.

48 I Bidar-dommen påpegede Domstolen, at selv om medlemsstaterne har pligt til ved organiseringen og anvendelsen af deres sociale sikringsordning at vise en vis økonomisk solidaritet med statsborgere fra andre medlemsstater, er enhver medlemsstat berettiget til at sikre, at tildeling af støtte til dækning af leveomkostningerne for studerende fra andre medlemsstater ikke bliver til en urimelig byrde, der kan have konsekvenser for det samlede støttebeløb, der kan udbetales af denne stat (jf. Bidar-dommen, præmis 56).

49 Domstolen understregede endvidere, at det er berettiget, at en medlemsstat kun tildeler en støtte til dækning af leveomkostninger til sådanne studerende, der har godtgjort til en vis grad at være integreret i samfundet i denne stat (jf. Bidar-dommen, præmis 57).

50 På grundlag af disse betragtninger konkluderede Domstolen, at en vis grad af integration kan anses for godtgjort, såfremt det konstateres, at den pågældende studerende har opholdt sig i en vis periode i værtsmedlemsstaten (jf. Bidar-dommen, præmis 59).

- 51 Hvad særligt angår spørgsmålet, om en betingelse om uafbrudt bopæl i fem år, som det kræves efter de nationale retsfor skrifter, der er omtvistet i hovedsagen, er forenelig med fællesskabsretten, skal det undersøges, om en sådan betingelse kan være begrundet i værtsmedlemsstatens ønske om at sikre sig, at studerende, som er statsborgere i andre medlemsstater, til en vis grade er integreret på dennes område.
- 52 I den foreliggende sag findes en sådan betingelse om uafbrudt bopæl i fem år at være egnet til at sikre, at den, som har ansøgt om studiestøtten til dækning af leveomkostninger, er integreret i værtsmedlemsstaten.
- 53 Det er dog yderligere en forudsætning for, at denne betingelse er berettiget efter fællesskabsretten, at den står i rimeligt forhold til det lovlige formål, som forfølges med national ret. Den må således ikke gå videre, end hvad der er nødvendigt for at nå dette formål.
- 54 En betingelse om uafbrudt bopæl i fem år kan ikke anses for at være for vidtgående, navnlig ikke under hensyn til de anførte krav vedrørende graden af integration for personer, som ikke er statsborgere i værtsmedlemsstaten.
- 55 I den forbindelse bemærkes, at selv om direktiv 2004/38 ikke finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen, indeholder direktivets artikel 24, stk. 2, vedrørende andre personer end arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og personer, der har bevaret denne status, samt deres familiemedlemmer en bestemmelse om, at værtsmedlemsstaten ikke er forpligtet til at yde studiestøtte, herunder støtte til erhvervsuddannelse, i form af stipendier eller lån, til studerende, der ikke har fået fast

opholdsret, ligesom det i artikel 16, stk. 1, bestemmes, at unionsborgere, der har haft lovligt ophold i værtsmedlemsstaten fem år i træk, har ret til tidsubegrænset ophold på dens område.

- 56 Domstolen har også præciseret, at et bopælskrav for at være forholdsmæssigt skal anvendes af de nationale myndigheder på grundlag af klare og på forhånd kendte kriterier (jf. dom af 23.3.2004, sag C-138/02, Collins, Sml. I, s. 2703, præmis 72).
- 57 Det bopælskrav, som er fastsat i retningslinjerne af 9. maj 2005, giver de pågældende mulighed for at få helt klart kendskab til deres rettigheder og forpligtelser og sikrer dermed en høj grad af retssikkerhed og gennemskuelighed ved tildeling af studiestøtte til dækning af leveomkostninger for studerende.
- 58 Det må derfor fastslås, at et sådant bopælskrav på fem år, som er fastsat i den nationale lovgivning, der er omtvistet i hovedsagen, ikke går videre, end hvad der er nødvendigt for at opfylde formålet, som er at sikre, at studerende fra andre medlemsstater til en vis grad er integreret i værtsmedlemsstaten.
- 59 Denne konstatering berører ikke medlemsstaternes mulighed for at tildele studerende fra andre medlemsstater, som ikke opfylder kravet om fem års bopæl, studiestøtte til dækning af deres leveomkostninger, hvis de ønsker det.

- 60 På grundlag af det anførte skal det andet, tredje og fjerde spørgsmål besvares med, at en studerende, der er statsborger i en medlemsstat, og som er rejst til en anden medlemsstat for at fuldføre sine studier, kan påberåbe sig artikel 12, stk. 1, EF for at opnå en studiestøtte til dækning af leveomkostningerne, såfremt den pågældende har opholdt sig i en vis periode i værtsmedlemsstaten. Artikel 12, stk. 1, EF er ikke til hinder for at stille krav over for statsborgere fra andre medlemsstater om forudgående bopæl i fem år.

Femte spørgsmål

- 61 Med dette spørgsmål ønsker Centrale Raad van Beroep nærmere bestemt oplyst, om fællesskabsretten, herunder særligt retssikkerhedsprincippet, er til hinder for at anvende et bopælskrav med tilbagevirkende kraft, som den pågældende ikke kunne være bekendt med på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen.
- 62 Herom bemærkes, at retningslinjerne af 9. maj 2005 trådte i kraft på tidspunktet for deres offentliggørelse og med tilbagevirkning den 15. marts 2005, dvs. på et tidspunkt, som ligger efter de faktiske omstændigheder i hovedsagen.
- 63 Den forelæggende ret er ikke desto mindre af den opfattelse, at retningslinjerne af 9. maj 2005 har relevans for afgørelsen af tvisten i hovedsagen, da de viser, hvorledes IB-Groep har besluttet at gennemføre Bidar-dommen, og da de tidsmæssige virkninger af denne dom ikke er begrænset.

- 64 Den forelæggende ret har anført, at dens tvivl på dette punkt skyldes den løsning, som er antaget i Collins-dommen, hvori Domstolen fandt, at det ikke er muligt at gøre et bopælskrav gældende over for en person, der ansøger om social støtte, medmindre vedkommende kunne være bekendt med dette bopælskrav under referenceperioden.
- 65 Som det fremgår af præmis 56 i den foreliggende dom, fastslog Domstolen i Collins-dommen, at et bopælskrav for at være forholdsmæssigt skal anvendes af de nationale myndigheder på grundlag af klare og på forhånd kendte kriterier.
- 66 Det skal med henblik på besvarelsen af spørgsmålet påpeges, at da de tidsmæssige virkninger af Bidar-dommen ikke er begrænset, kan og skal den fortolkning af artikel 12 EF, som fremgår af denne dom, anvendes af de nationale domstole på retsforhold, der var stiftet og bestod før afsigelsen af denne dom, såfremt betingelserne for at forelægge en tvist for de kompetente domstole om anvendelsen af denne bestemmelse i øvrigt er opfyldt (jf. i denne retning dom af 27.3.1980, sag 61/79, *Denkavit italiana*, Sml. s. 1205, præmis 16, og Bidar-dommen, præmis 66).
- 67 Ifølge Domstolens faste praksis kræver retssikkerhedsprincippet, som hører til blandt de almindelige fællesskabsretlige grundsætninger, bl.a. at retsreglerne er klare, præcise og forudsigelige i deres retsvirkninger, især når de kan være bebyrdende for personer og virksomheder (jf. i denne retning dom af 13.2.1996, sag C-143/93, *Van Es Douane Agenten*, Sml. I, s. 431, præmis 27, og af 17.7.2008, sag C-347/06, *ASM Brescia*, Sml. I, s. 5641, præmis 69).
- 68 Det fremgår af sagens akter, at det bopælskrav, som er fastsat i retningslinjerne af 9. maj 2005, er blevet indført for at dække overgangsperioden mellem Bidar-dommen og

gennemførelsen af direktiv 2004/38. Dette skete ifølge det oplyste for at opfylde kravene i direktivets artikel 24, stk. 2, og artikel 16.

69 Det fremgår således, at i en situation som den, der er omhandlet i hovedsagen, har det ingen negative følger for de pågældende, at retten til en studiestøtte til dækning af leveomkostningerne for studerende fra andre medlemsstater gøres betinget af et bopælskrav.

70 Da retningslinjerne af 9. maj 2005 indebærer, at de pågældende har fået bedre rettigheder end efter den tidligere nationale ordning, gælder den betingelse, der er fastsat i Collins-dommen, heller ikke her i sagen.

71 Spørgsmålet må herefter besvares med, at under omstændigheder som dem, der foreligger i hovedsagen, er fællesskabsretten, herunder særligt retssikkerhedsprincippet, ikke til hinder for at anvende et bopælskrav, hvorefter retten til en studiestøtte til dækning af leveomkostninger for studerende fra andre medlemsstater er betinget af, at den pågældende har tilbagelagt bopælsperioder forud for indførelsen af bopælskravet.

Sagens omkostninger

72 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

- 1) **En studerende, der befinder sig i en situation som sagsøgeren i hovedsagen, kan ikke påberåbe sig artikel 7 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1251/70 af 29. juni 1970 om arbejdstageres ret til at blive boende på en medlemsstats område efter at have haft beskæftigelse dér, for at få opnå en studiestøtte til dækning af leveomkostninger.**

- 2) **En studerende, der er statsborger i en medlemsstat, og som er rejst til en anden medlemsstat for at fuldføre sine studier, kan påberåbe sig artikel 12, stk. 1, EF for at opnå en studiestøtte til dækning af leveomkostningerne, såfremt den pågældende har opholdt sig i en vis periode i værtsmedlemsstaten. Artikel 12, stk. 1, EF er ikke til hinder for at stille krav over for statsborgere fra andre medlemsstater om forudgående bopæl i fem år.**

- 3) **Under omstændigheder som dem, der foreligger i hovedsagen, er fællesskabsretten, herunder særligt retssikkerhedsprincippet, ikke til hinder for at anvende et bopælskrav, hvorefter retten til en studiestøtte til dækning af leveomkostninger for studerende fra andre medlemsstater er betinget af, at den pågældende har tilbagelagt bopælsperioder forud for indførelsen af bopælskravet.**

Underskrifter