

GRZELCZYK

DOMSTOLENS DOM

20. september 2001 *

I sag C-184/99,

angående en anmodning, som Tribunal du travail de Nivelles (Belgien) i medfør af artikel 234 EF har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Rudy Grzelczyk

mod

Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 6, 8 og 8 A (efter ændring nu artikel 12 EF, 17 EF og 18 EF) samt af Rådets direktiv 93/96/EØF af 29. oktober 1993 om opholdsret for studerende (EFT L 317, s. 59),

har

* Processprog: fransk.

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene C. Gulmann, M. Wathelet og V. Skouris samt dommerne D.A.O. Edward (refererende dommer), P. Jann, L. Sevón, R. Schintgen og F. Macken,

generaladvokat: S. Alber
justitssekretær: afdelingschef D. Louterman-Hubeau,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

- Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve ved avocat B. Liétar
- den belgiske regering ved A. Snoecx, som befuldmægtiget, bistået af avocats C. Doutrelepont og M. Uyttendaele
- den danske regering ved J. Molde som befuldmægtiget
- den franske regering ved K. Rispal-Bellanger og C. Bergeot, som befuldmægtigede
- den portugisiske regering ved L. Fernandes og A.C. Pedroso, som befuldmægtigede
- Det Forenede Kongeriges regering ved R. Magrill, som befuldmægtiget, bistået af barristers P. Sales og J. Coppel

— Rådet for Den Europæiske Union ved E. Karlsson og F. Anton, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved P. van Nuffel som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 20. juni 2000 er afgivet mundtlige indlæg af den belgiske regering ved C. Doutrelepont, af den franske regering ved C. Bergeot, af Det Forenede Kongeriges regering ved K. Parker, QC, af Rådet ved E. Karlsson, og af Kommissionen ved M. Wolfcarius og D. Martin, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 28. september 2000,

afsagt følgende

Dom

¹ Ved afgørelse af 7. maj 1999, indgået til Domstolen den 19. maj 1999, har Tribunal du travail de Nivelles i medfør af artikel 234 EF forelagt to præjudicielle

spørgsmål vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 6, 8 og 8 A (efter ændring nu artikel 12 EF, 17 EF og 18 EF) samt af Rådets direktiv 93/96/EØF af 29. oktober 1993 om opholdsret for studerende (EFT L 317, s. 59).

- 2 Disse spørgsmål er blevet rejst under en tvist mellem R. Grzelczyk og Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve (herefter »CPAS«) vedrørende sidstnævntes afgørelse om at fratage sagsøgeren ydelsen til sikring af et eksistensminimum (herefter »minimex«).

Fællesskabsbestemmelser

- 3 Traktatens artikel 6, stk. 1, bestemmer:

»Inden for denne traktats anvendelsesområde og med forbehold af dennes særlige bestemmelser er al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, forbudt.«

- 4 Traktatens artikel 8 bestemmer:

»1. Der indføres et unionsborgerskab.

Unionsborgerskab har enhver, der er statsborger i en medlemsstat.

2. Unionsborgerne har de rettigheder og er underkastet de pligter, der er indeholdt i denne traktat.«

5 Traktatens artikel 8 A er affattet således:

»1. Enhver unionsborger har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i denne traktat og i gennemførelsesbestemmelserne hertil.

2. Rådet kan vedtage bestemmelser, der skal gøre det lettere at udøve de rettigheder, der er nævnt i stk. 1; medmindre andet er fastsat i denne traktat, træffer Rådet afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter samstemmende udtalelse fra Europa-Parlamentet.«

6 Det anføres i fjerde betragtning til Rådets direktiv 90/364/EØF af 28. juni 1990 om opholdsret (EFT L 180, s. 26) og direktiv 90/365/EØF af 28. juni 1990 om opholdsret for lønmodtagere og selvstændige, der er ophørt med erhvervsaktivitet (EFT L 180, s. 28) samt i sjette betragtning til direktiv 93/96 — som i det væsentlige erstattede Rådets direktiv 90/366/EØF af 28. juni 1990 om opholdsret for studerende (EFT L 180, s. 30), der blev annulleret af Domstolen (dom af 7.7.1992, sag C-295/90, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 4193) — at indehaverne af opholdsret ikke må blive til urimelig byrde for de offentlige finanser i værtsmedlemsstaten.

7 Det bestemmes i artikel 1 i direktiv 93/96:

»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.«

Nationale bestemmelser

8 Artikel 1 i lov af 7. august 1974 om sikring af et eksistensminimum (*Moniteur belge* af 18.9.1974, s. 11363) bestemmer:

»1. Enhver belgisk statsborger, som har nået myndighedsalderen, har fast bopæl i Belgien og ikke råder over tilstrækkelige midler til sit underhold, og som ikke ved egen indsats eller på anden måde kan skaffe sig sådanne, har ret til ydelser til sikring af et eksistensminimum.

Kongen fastsætter, hvad der nærmere skal forstås ved fast bopæl.

Samme ret tildeles personer under myndighedsalderen, som har opnået myndighed ved ægteskab, samt enlige med forsørgerpligt over for et eller flere børn.

2. Kongen kan ved anordning vedtaget i et ministermøde udvide anvendelsesområdet for nærværende lov på de af ham fastsatte betingelser til også at omfatte andre umyndige personer samt personer, som ikke er belgiske statsborgere.«

- 9 Artikel 1 i kongelig anordning af 27. marts 1987 (*Moniteur belge* af 7.4.1987, s. 5086), som udvider anvendelsesområdet for lov af 7. august 1974 til personer, som ikke er belgiske statsborgere, bestemmer følgende:

»Anvendelsesområdet for lov af 7. august 1974 om sikring af et eksistensminimum udvides til at omfatte følgende personer:

1° personer omfattet af Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet

2° statsløse personer omfattet af konventionen om statsløse personers retsstilling undertegnet i New York den 28. september 1954 og godkendt ved lov af 12. maj 1960

3° flygtninge i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 49 i lov af 15. december 1980 om udlændinges indrejse, etablering og ophold på samt udvisning fra statens område.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 10 I 1995 påbegyndte R. Grzelczyk, der er fransk statsborger, idrætsstudier ved Det Katolske Universitet i Louvain-la-Neuve og har siden da været bosat i Belgien. I de tre første studieår finansierede han selv udgifterne til sit underhold, sin bolig og sine studier gennem forskellige lønnede småjobs og lempelige finansieringsordninger.
- 11 I starten af sit fjerde og sidste studieår ansøgte han CPAS om minimex. Det fremgår af CPAS's notater i sagen, at R. Grzelczyk havde arbejdet hårdt for at finansiere sine studier, men at det sidste studieår havde været vanskeligere end de forrige som følge af udarbejdelsen af en skriftlig afhandling og gennemførelsen af praktik. Derfor tildelte CPAS ved afgørelse af 16. oktober 1998 R. Grzelczyk minimex beregnet efter en såkaldt »særsats« for perioden fra den 5. oktober 1998 til den 30. juni 1999.
- 12 CPAS ansøgte den belgiske stat om refusion af det minimexbeløb, som var blevet udbetalt til R. Grzelczyk. Da vedkommende forbundsministerium afslog at refundere beløbet med henvisning til, at de lovfastsatte betingelser for at tildele minimex, navnlig nationalitetsbetingelsen, ikke var opfyldt, tilbagekaldte CPAS ved afgørelse af 29. januar 1999 afgørelsen om at tildele R. Grzelczyk minimex med virkning fra den 1. januar 1999 med følgende begrundelse: »Den pågældende er EØF-borger og tilmeldt som studerende.«
- 13 R. Grzelczyk indbragte afgørelsen for Tribunal du travail de Nivelles. Denne ret har bemærket, at ifølge Domstolens retspraksis er minimex en social fordel i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 7, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467), og at minimex ifølge belgisk ret er blevet udstrakt til at omfatte personer henhørende under denne forordnings anvendel-

sesområde. Nævnte ret påpeger imidlertid, at CPAS er af den opfattelse, at R. Grzelczyk ikke opfylder betingelserne for at gøre krav på denne udvidelse af anvendelsesområdet for minimex, da hans status som studerende ikke gør det muligt at anse ham for arbejdstager, og da hans ophold i Belgien ikke er en følge af gennemførelsen af princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed. Med henvisning til dommen af 12. maj 1998 (sag C-85/96, Martínez Sala, Sml. I, s. 2691) rejser retten desuden det problem, om principperne om unionsborgerskab og om forbud mod forskelsbehandling er til hinder for at anvende de nationale bestemmelser, der er tvist om i hovedsagen.

14 Under disse omstændigheder har Tribunal du travail de Nivelles, henset til den presserende karakter af den situation, som R. Grzelczyk befandt sig i, dels tilkendt ham ret til bistand i form af en økonomisk ydelse med et fast beløb på 20 000 BEF pr. måned for perioden fra den 1. januar til den 30. juni 1999, dels besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Er fællesskabsretten — nærmere bestemt princippet om unionsborgerskab og princippet om forbud mod forskelsbehandling i artikel 6 og 8 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab — til hinder for, at retten til en social ydelse i henhold til en ikke-bidragspligtig ordning som den, der er indført ved lov af 7. august 1974 om sikring af et eksistensminimum, begrænses til de EF-statsborgere, som er omfattet af forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968, og således ikke omfatter samtlige unionsborgere?

- 2) Subsidiært spørges: Skal traktatens artikel 6 og 8 A og Rådets direktiv [93/96/EF] af 29. oktober 1993 om opholdsret for studerende fortolkes således, at en studerende, som har fået opholdstilladelse, kan udelukkes fra retten til ydelser fra en ikke-bidragspligtig social sikringsordning, såsom ordningen til sikring af et eksistensminimum, der skal udredes af værtsmed-

lemsstaten, og i bekræftende fald således, at denne udelukkelse er generel og endelig?»

Indledende bemærkninger

- 15 Parterne i hovedsagen, de medlemsstater, der har indgivet indlæg, og Kommissionen har i en væsentlig del af deres skriftlige og mundtlige indlæg beskæftiget sig med spørgsmålet, om den omstændighed, at R. Grzelczyk i de tre første studieår havde forskellige former for lønnet beskæftigelse, medfører, at han som arbejdstager i fællesskabsrettens forstand henhører under anvendelsesområdet for kongelig anordning af 27. marts 1987.
- 16 Det fremgår imidlertid af forelæggelsesafgørelsen, at den nationale ret har tilsluttet sig den af CPAS foretagne analyse, hvorefter R. Grzelczyk ikke opfylder betingelserne for at kunne kvalificeres som arbejdstager i fællesskabsrettens forstand. På dette faktiske og retlige grundlag rejser den forelæggende ret problemet, om den gældende belgiske lovgivning på området er forenelig med fællesskabsretten, navnlig traktatens artikel 6, 8 og 8 A.
- 17 Under disse omstændigheder påhviler det Domstolen at besvare den nationale rets spørgsmål, således som de er blevet formuleret og inden for de grænser, som retten har fastsat.
- 18 Det tilkommer den forelæggende ret at vurdere, navnlig i lyset af generaladvokatens forslag til afgørelse, om forholdene og omstændighederne i hovedsagen gør det muligt at afgøre, om R. Grzelczyk skal eller ikke skal kvalificeres som arbejdstager i fællesskabsrettens forstand.

Første spørgsmål

- 19 Med det første spørgsmål spørger den forelæggende ret nærmere bestemt, om traktatens artikel 6 og 8 er til hinder for, at tildeling af en social ydelse i henhold til en ikke-bidragspligtig ordning, såsom minimex, for så vidt angår statsborgerne fra andre medlemsstater end den værtsmedlemsstat, på hvis område nævnte statsborgere har lovligt ophold, er undergivet den betingelse, at de er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 1612/68, selv om der ikke gælder en sådan betingelse for værtsmedlemsstatens statsborgere.

Indlæg for Domstolen

- 20 CPAS har gjort gældende, at det ikke på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin kan antages, at samtlige borgere i Den Europæiske Union kan gøre krav på sociale ydelser i henhold til en ikke-bidragspligtig ordning, såsom minimex. Det fremgår klart af traktatens artikel 8 A, stk. 1, at denne bestemmelse ikke har direkte virkning, og at dens gennemførelse altid skal respektere de begrænsninger, som er indeholdt i traktaten, og som nærmere er fastlagt i den afledte ret. I den afledte ret findes således navnlig direktiv 90/364, 90/365 og 93/96, som betinger udøvelsen af den frie bevægelighed af, at det godtgøres, at den pågældende person har tilstrækkelige midler og er socialt sikret.
- 21 Den belgiske og den danske regering har gjort gældende, at ikrafttrædelsen af traktaten om Den Europæiske Union og Amsterdam-traktaten ikke kan ændre denne fortolkning. De er af den opfattelse, at unionsborgerskabet ikke indebærer, at unionsborgerne får nye og mere omfattende rettigheder end dem, der allerede følger af EF-traktaten og den afledte ret. Princippet om unionsborgerskab har

således ikke noget selvstændigt indhold, men knytter sig alene til traktatens øvrige bestemmelser.

- 22 Den franske regering er af den opfattelse, at tanken om at udstrække ligebehandlingsprincippet på området for sociale fordele til at omfatte samtlige borgere i Unionen, skønt begunstigelsen ved et sådant princip for nærværende udelukkende er forbeholdt arbejdstagere og medlemmer af deres familie, vil indebære, at der indføres en altomfattende ligestilling mellem unionsborgere, der er bosat i en medlemsstat, og denne stats egne statsborgere, hvilket er vanskeligt foreneligt med de rettigheder, der er knyttet til statsborgerskabet.
- 23 Den portugisiske regering har anført, at medlemsstaternes statsborgere efter ikrafttrædelsen af traktaten om Den Europæiske Union ikke længere efter fællesskabsretten i første række betragtes som økonomiske faktorer i et fællesskab, der i det væsentlige har økonomisk karakter. Ifølge denne regering har indførelsen af unionsborgerskabet haft til følge, at de begrænsninger og betingelser, der er fastsat i fællesskabsretten for udøvelse af retten til frit at bevæge sig og at tage ophold på medlemsstaternes område, ikke fortsat kan fortolkes således, at de vedrører en ret af rent økonomisk natur, der følger af EF-traktaten, men de nævnte begrænsninger og betingelser angår kun undtagelser begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed. Såfremt medlemsstaternes statsborgere fra ikrafttrædelsen af traktaten om Den Europæiske Union har erhvervet status som borgere i Unionen og ophører med at blive betragtet som rent økonomiske aktører, følger det desuden heraf, at anvendelsen af forordning nr. 1612/68 også bør udstrækkes til at omfatte samtlige unionsborgere, uanset om de har eller ikke har status som arbejdstagere i forordningens forstand.
- 24 Med henvisning til Martínez Sala-dommen har Det Forenede Kongeriges regering gjort gældende, at selv om R. Grzelczyk er udsat for forskelsbehandling på grundlag af sin nationalitet, finder EF-traktatens artikel 6 ikke anvendelse i hans tilfælde, fordi enhver eventuel forskelsbehandling af ham ikke har noget at gøre med nævnte traktats anvendelsesområde. Den nævnte bestemmelse kan ikke have den virkning, at grænserne for anvendelsesområdet for forordning nr. 1612/68 falder bort, uanset om den betragtes isoleret eller i sammenhæng med traktatens artikel 8.

- 25 Den belgiske regering har tilføjet, at sagsøgeren i hovedsagen gør krav på minimex, selv om denne type støtte ligger uden for anvendelsesområdet for traktatens artikel 6 samt for anvendelsesområdet for EF-traktatens artikel 126 (nu artikel 149 EF) og EF-traktatens artikel 127 (efter ændring nu artikel 150 EF). En sådan støtte er et instrument i socialpolitikken, der ikke indebærer nogen specifik tilknytning til erhvervsuddannelsen, og som på fællesskabsrettens nuværende udviklingsstrin ikke henhører under Fællesskabets kompetence.
- 26 Ifølge Kommissionen skal traktatens artikel 6 og 8 fortolkes således, at de giver unionsborgerne ret til inden for traktatens saglige anvendelsesområde ikke at blive udsat for forskelsbehandling udøvet af en medlemsstat på grundlag af nationalitet, forudsat at unionsborgerens forhold indebærer et relevant tilknytningsmoment til den pågældende medlemsstat.

Domstolens bemærkninger

- 27 Med henblik på at placere det retlige problem, der er rejst i hovedsagen, i sin rette sammenhæng, bemærkes, at Domstolen i dommen af 27. marts 1985 (sag 249/83, Hoeckx, Sml. s. 973) — i hvilken der var tale om en arbejdsløs nederlandsk statsborger, der netop var vendt tilbage til Belgien, hvor hun på ny ansøgte om minimex — fastslog, at en social ydelse under en ordning, der som ordningen efter den belgiske lov af 7. august 1974 har til formål at sikre enhver et eksistensminimum, er omfattet af begrebet social fordel i forordning nr. 1612/68.
- 28 På tidspunktet for de faktiske omstændigheder i den sag, der gav anledning til Hoeckx-dommen, havde samtlige EF-borgere ret til minimex, men borgerne i andre medlemsstater end Kongeriget Belgien skulle dog opfylde den yderligere

betingelse, at de faktisk havde haft bopæl i Belgien i mindst de seneste fem år forud for tildelingen af minimex (jf. artikel 1 i kongelig anordning af 8.1.1976, *Moniteur belge* af 13.1.1976, s. 311). Med kongelig anordning af 27. marts 1987, der ophævede anordningen af 8. januar 1976, begrænsedes retten til minimex for borgerne fra de øvrige medlemsstater til alene at gælde personer, som var omfattet af forordning nr. 1612/68. Bopælsbetingelsen, som senere blev ændret, blev til slut ophævet efter et traktatbrudssøgsmål rejst af Kommissionen mod Kongeriget Belgien (jf. dom af 10.11.1992, sag C-326/90, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 5517).

- 29 Det fremgår af sagen, at en studerende med belgisk statsborgerskab, men uden status som arbejdstager i forordning nr. 1612/68's forstand, som måtte befinde sig i en situation svarende til R. Grzelczyk's situation, ville have opfyldt de nødvendige betingelser for at få udbetalt minimex. Den omstændighed, at R. Grzelczyk ikke er belgisk statsborger, er den eneste hindring for, at han kan tildeles minimex, hvorfor det står fast, at der foreligger en forskelsbehandling udøvet alene på grundlag af nationalitet.
- 30 Inden for traktatens anvendelsesområde er en sådan forskelsbehandling i princippet forbudt ved traktatens artikel 6. I det foreliggende tilfælde skal denne artikel læses i sammenhæng med traktatens bestemmelser om unionsborgerskabet for at vurdere dennes anvendelsesområde.
- 31 Unionsborgerskabets formål er at skabe den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere, idet det gør det muligt for dem blandt sidstnævnte, som befinder sig i samme situation, at blive undergivet samme retlige behandling, uanset deres nationalitet og med forbehold af udtrykkeligt fastsatte undtagelser i denne henseende.

- 32 Som Domstolen har udtalt i præmis 63 i Martínez Sala-dommen, kan en unionsborger, der lovligt har bopæl i den pågældende værtsmedlemsstat, støtte ret på traktatens artikel 6 i alle de tilfælde, der er omfattet af fællesskabsrettens materielle anvendelsesområde.
- 33 Disse situationer omfatter bl.a. dem, der er knyttet til udøvelsen af de ved traktaten sikrede grundlæggende friheder, og dem, der er knyttet til udøvelsen af retten til at færdes og opholde sig på medlemsstaternes område i henhold til traktatens artikel 8 A (jf. dom af 24.11.1998, sag C-274/96, Bickel og Franz, Sml. I, s. 7637, præmis 15 og 16).
- 34 Domstolen har ganske vist i præmis 18 i dommen af 21. juni 1988 (sag 197/86, Brown, Sml. s. 3205) udtalt, at på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin er en støtte, der tildeles studerende til underhold og uddannelse, principielt ikke omfattet af EØF-traktatens anvendelsesområde, konkret traktatens artikel 7 (nu EF-traktatens artikel 6).
- 35 Efter afsigelsen af Brown-dommen indførte traktaten om Den Europæiske Union unionsborgerskabet i EF-traktaten og indsatte i dennes tredje del, afsnit VIII, et kapitel 3, som bl.a. omhandler uddannelse og erhvervsuddannelse. Intet i den således ændrede traktattekst gør det muligt at antage, at de studerende, som er unionsborgere, ikke har de rettigheder, som ved traktaten er tillagt unionsborgere, når de rejser til en anden medlemsstat for dér at fortsætte studierne. Desuden har Rådet efter afsigelsen af Brown-dommen ligeledes udstedt direktiv 93/96, som fastsætter, at medlemsstaterne skal give opholdsret til studerende, som er statsborgere i en medlemsstat, og som opfylder visse betingelser.
- 36 Den omstændighed, at en unionsborger fortsætter sine universitetsstudier i en anden medlemsstat end den, hvori han er statsborger, kan derfor ikke i sig selv afskære ham fra muligheden for at påberåbe sig forbuddet i traktatens artikel 6 mod enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling.

- 37 Dette forbud skal i det foreliggende tilfælde, som anført i præmis 30, læses i sammenhæng med traktatens artikel 8 A, stk. 1, som fastslår »ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i denne traktat og i gennemførelsesbestemmelserne hertil«.
- 38 Med hensyn til de nævnte begrænsninger og betingelser fremgår det af artikel 1 i direktiv 93/96, at medlemsstaterne kan kræve af studerende, der er statsborgere i en medlemsstat, og som ønsker at gøre brug af retten til ophold på deres område, for det første, at de skal forsikre den ansvarlige nationale myndighed om, at de råder over sådanne midler, at de under opholdet ikke vil falde værtsmedlemsstatens sociale system til byrde, og dernæst, at de er indskrevet ved en anerkendt uddannelsesinstitution med henblik på hovedsagelig at følge en erhvervsuddannelse, samt endelig, at de er omfattet af en sygeforsikringsordning, der dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten.
- 39 Artikel 3 i direktiv 93/96 præciserer, at direktivet ikke giver studerende med ret til ophold ret til at få udbetalt uddannelsesstøtte i værtsmedlemsstaten. Derimod er der ingen bestemmelse i direktivet, som udelukker den heraf omfattede personkreds fra sociale ydelser.
- 40 Hvad nærmere angår spørgsmålet om midler bemærkes, at artikel 1 i direktiv 93/96 hverken kræver, at den pågældende skal råde over midler, der udgør et bestemt beløb, eller at dette desuden skal godtgøres ved hjælp af særlige dokumenter. Der er kun tale om en erklæring eller en anden tilsvarende måde, hvorpå den studerende kan forsikre den ansvarlige nationale myndighed om, at han både til sig selv og i givet fald til sin ægtefælle og sine børn, som forsørges af

ham, råder over sådanne midler, at de under opholdet ikke vil falde værtsmedlemsstatens sociale system til byrde (dom af 25.5.2000, sag C-424/98, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 4001, præmis 44).

- 41 Ved blot at stille krav om en sådan erklæring adskiller direktiv 93/96 sig fra direktiv 90/364 og 90/365, der indeholder oplysninger om det mindstebeløb, som de af de to sidstnævnte direktiver omfattede personer skal råde over. Disse forskelle skyldes de særlige kendetegn ved studerendes ophold i forhold til opholdet for dem, der er omfattet af direktiv 90/364 og 90/365 (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 45).
- 42 Denne fortolkning udelukker imidlertid ikke, at værtsmedlemsstaten finder, at en studerende, der er tildelt en bistandsydelse, ikke længere opfylder de betingelser, som gælder for hans opholdsret, og under iagttagelse af de grænser, der herved er fastlagt i fællesskabsretten, træffer foranstaltninger med henblik på at bringe denne statsborgers opholdsret til ophør eller eventuelt ikke at forny den.
- 43 Sådanne foranstaltninger kan dog aldrig blive den automatiske følge af, at en studerende, der er statsborger i en anden medlemsstat, har ansøgt om tildeling af en bistandsydelse i værtsmedlemsstaten.
- 44 Ganske vist bestemmer artikel 4 i direktiv 93/96, at opholdsretten gælder, så længe indehavere af denne ret opfylder betingelserne i nævnte direktivs artikel 1. Det fremgår imidlertid af sjette betragtning til dette, at indehaverne af opholdsret ikke må blive til en »urimelig« byrde for de offentlige finanser i værtsmedlemsstaten. Direktiv 93/96 udtrykker således, ligesom direktiv 90/364 og 90/365, en vis økonomisk solidaritet fra denne stats statsborgeres side med statsborgere fra andre medlemsstater, navnlig såfremt de vanskeligheder, som opholdsrettens indehaver har, er af midlertidig karakter.

- 45 Desuden kan en studerendes økonomiske situation ændre sig i tidens løb af grunde, som den pågældende ikke er herre over. Rigtigheden af vedkommendes erklæring kan derfor kun bedømmes på det tidspunkt, hvor den afgives.
- 46 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at traktatens artikel 6 og 8 er til hinder for, at tildeling af en social ydelse i henhold til en ikke-bidragspligtig ordning, såsom minimex, for så vidt angår statsborgere fra andre medlemsstater end den værtsmedlemsstat, på hvis område nævnte statsborgere har lovligt ophold, er undergivet den betingelse, at de er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 1612/68, selv om der ikke gælder en sådan betingelse for værtsmedlemsstatens statsborgere.

Andet spørgsmål

- 47 Under hensyn til besvarelsen af det første spørgsmål, og da andet spørgsmål er blevet forelagt subsidiært, er det ufornuddent at besvare dette.

De tidsmæssige virkninger af denne dom

- 48 I sit skriftlige indlæg har den belgiske regering anmodet om, at Domstolen, såfremt den måtte antage, at en person som sagsøgeren i hovedsagen kan blive omfattet af minimex, begrænser dommens tidsmæssige virkninger.

- 49 Til støtte for denne anmodning har den belgiske regering gjort gældende, at Domstolens dom vil få tilbagevirkende kraft, som vil skabe usikkerhed om retsforhold stiftet i god tro og i overensstemmelse med den afledte ret. Nærmere bestemt frygter regeringen en tilbagevirkende forstyrrelse af ordningerne om sociale ydelser til fordel for studerende som følge af ændringen af selve den afledte rets opbygning, der vil føre til en ny fortolkning af fællesskabsretten, hvorefter en studerende kan påberåbe sig traktatens artikel 6 og 8 i en situation som den i hovedsagen foreliggende. Retssikkerhedsprincippet kræver derfor en begrænsning af dommens tidsmæssige virkninger.
- 50 Det bemærkes, at den fortolkning, som Domstolen foretager af en regel i fællesskabsretten, begrænser sig til at præcisere og klarlægge denne regels betydning og rækkevidde, således som den skal eller skulle forstås og anvendes siden tidspunktet for sin ikrafttræden (jf. dom af 11.8.1995, forenede sager C-367/93 — C-377/93, Roders m.fl., Sml. I, s. 2229, præmis 42, og af 24.9.1998, sag C-35/97, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 5325, præmis 46).
- 51 Kun undtagelsesvis vil Domstolen under anvendelse af et almindeligt retssikkerhedsprincip, der er knæsat i Fællesskabets retsorden, finde anledning til at begrænse borgernes mulighed for at påberåbe sig den således fortolkede bestemmelse med henblik på anfægtelse af tidligere i god tro stiftede retsforhold (jf. bl.a. dom af 23.5.2000, sag C-104/98, Buchner m.fl., Sml. I, s. 3625, præmis 39).
- 52 Det fremgår desuden af fast retspraksis, at de økonomiske følger, som en præjudiciel afgørelse kan få for en medlemsstat, ikke i sig selv kan begrunde en begrænsning af dommens tidsmæssige virkninger (jf. bl.a. Buchner m.fl.-dommen, præmis 41).

- 53 Domstolen har således kun truffet en sådan bestemmelse under ganske bestemte forhold, hvor der ellers var risiko for alvorlige økonomiske følger, navnlig fordi der var stiftet mange retsforhold i god tro i henhold til de pågældende retsfor skrifter, som blev anset for at være lovligt i kraft, og fordi det fremgik, at de private og de nationale myndigheder var blevet forledt til at følge en adfærd, som ikke var i overensstemmelse med Fællesskabets retsfor skrifter, på grund af en objektiv og betydelig usikkerhed vedrørende fællesskabsfor skrifternes rækkevidde, en usikkerhed, som de øvrige medlemsstater eller Kommissionen eventuelt selv havde bidraget til med den af dem fulgte adfærd (jf. Roders m.fl.-dommen, præmis 43).
- 54 I denne sag har den belgiske regering til støtte for sin anmodning om en begrænsning af dommens tidsmæssige virkninger ikke påberåbt sig noget forhold, der kan godtgøre, at en objektiv og betydelig usikkerhed vedrørende rækkevidden af traktatens bestemmelser om unionsborgerskabet, der var trådt i kraft den 1. november 1993, havde forledt de nationale myndigheder til at følge en adfærd, som ikke var i overensstemmelse med disse bestemmelser.
- 55 Herefter er der ikke anledning til at begrænse de tidsmæssige virkninger af denne dom.

Sagens omkostninger

- 56 De udgifter, der er afholdt af den belgiske, den danske, den franske og den portugisiske regering samt af Det Forenede Kongeriges regering, Rådet og Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Tribunal du travail de Nivelles ved afgørelse af 7. maj 1999, for ret:

EF-traktatens artikel 6 og 8 (efter ændring nu artikel 12 EF og 17 EF) er til hinder for, at tildeling af en social ydelse i henhold til en ikke-bidragspligtig ordning, såsom ydelsen til sikring af et eksistensminimum i henhold til artikel 1 i den belgiske lov af 7. august 1974, for så vidt angår statsborgere fra andre medlemsstater end den værtsmedlemsstat, på hvis område nævnte statsborgere har lovligt ophold, er undergivet den betingelse, at de er omfattet af anvendelsesområdet for Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet, selv om der ikke gælder en sådan betingelse for værtsmedlemsstatens statsborgere.

Rodríguez Iglesias	Gulmann	Wathelet
Skouris	Edward	Jann
Sevón	Schintgen	Macken

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 20. september 2001.

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær

Præsident

I - 6249