



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
E. SHARPSTON
fremsat den 21. februar 2013¹

Forenede sager C-523/11 og C-585/11

Laurence Prinz
mod
Region Hannover
(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Verwaltungsgericht Hannover (Tyskland))
Philipp Seeberger
mod
Studentenwerk Heidelberg

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Verwaltungsgericht Karlsruhe (Tyskland))

»Fri bevægelighed for EU-borgere — støtte til videregående uddannelser i udlandet — bopælskrav —
»treårsregel« — proportionalitet«

1. Tyskland er en af de medlemsstater, hvor borgere i Den Europæiske Union (herefter »EU«) kan ansøge om støtte til videregående uddannelse på institutioner, der er beliggende andre steder i EU. Laurence Prinz og Philipp Seeberger, begge tyske statsborgere, ansøgte om en sådan støtte. Deres ansøgninger blev afslået, da ingen af dem kunne godtgøre, at de havde haft bopæl i Tyskland i uafbrudt tre år, umiddelbart før de påbegyndte deres studier i udlandet (»treårsreglen«). Ifølge den tyske regering er treårsreglen indført med henblik på at modvirke risikoen for en urimelig finansiell byrde, der kan have konsekvenser for det samlede støttebeløb, der kan udbetales (»det økonomiske mål«), på at identificere dem, der er integreret i det tyske samfund, og på at sikre, at støtten ydes til de studerende, som mest sandsynligt vil vende tilbage til Tyskland efter afsluttede studier og bidrage til samfundet (»det sociale mål«). Studerende, der ikke kan godtgøre, at de har haft bopæl i Tyskland i uafbrudt tre år, nægtes støtte for den fulde varighed af deres studier i udlandet. De kan dog modtage støtte for det første år af sådanne studier eller for den fulde varighed af studier i Tyskland.

De relevante retsregler

EU-retten

Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

2. Artikel 20 TEUF bestemmer:

»1. Der indføres et unionsborgerskab. Unionsborgerskab har enhver, der er statsborger i en medlemsstat. Unionsborgerskab er et supplement til det nationale statsborgerskab og træder ikke i stedet for dette.

¹ — Originalsprog: engelsk.

2. Unionsborgerne har de rettigheder og er underlagt de pligter, der er indeholdt i traktaterne. De har bl.a. følgende rettigheder:

a) de har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område

[...]

Disse rettigheder udøves med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i foranstaltninger vedtaget med henblik på deres gennemførelse.«

3. I henhold til artikel 21, stk. 1, TEUF har »[e]nhver unionsborger [...] ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i gennemførelsesbestemmelserne hertil«.

4. I henhold til artikel 165, stk. 1, TEUF er medlemsstaterne ansvarlige for »undervisningsindholdet og opbygningen af uddannelsessystemerne«. Artikel 165, stk. 1, bestemmer, at »[u]nionen bidrager til udviklingen af et højt uddannelsesniveau ved at fremme samarbejdet mellem medlemsstaterne og om nødvendigt at støtte og supplere disses indsats«. I henhold til artikel 165, stk. 2, andet led, er målene for Unionens indsats ligeledes »at begunstige studerendes [...] mobilitet«.

Direktiv 2004/38/EF

5. Det fremgår af artikel 24 i direktiv 2004/38/EF², at:

- »1. Med forbehold af specifikke bestemmelser, der udtrykkeligt fremgår af traktaten og den afledte ret, anvendes traktatens bestemmelser uden forskelsbehandling på alle unionsborgere, der i henhold til dette direktiv opholder sig i værtsmedlemsstaten, og på værtsmedlemsstatens egne statsborgere. Denne ligebehandling gælder også familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, men som har ret til ophold eller ret til tidsubegrænset ophold.
2. Uanset stk. 1 er værtsmedlemsstaten ikke forpligtet [...] til, forud for erhvervelse af ret til tidsubegrænset ophold³, at yde studiestøtte, herunder støtte til erhvervsuddannelse, i form af stipendier eller lån, til andre personer end arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og personer, der har bevaret denne status, samt deres familiemedlemmer.«

National ret

6. Bundesausbildungsförderungsgesetz (Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung – Bundesausbildungsförderungsgesetz, lov om uddannelsesstøtte, herefter »BAföG«) er den tyske lov, der fastsætter betingelserne for at opnå støtte til studier og erhvervsuddannelse. Den er blevet ændret flere gange⁴, herunder for at opfylde Domstolens dom i Morgan og Bucher-sagen⁵. I nævnte dom fastslog Domstolen, at de bestemmelser, der nu findes i artikel 20 og 21 TEUF, udelukker en

2 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 29.4.2004 om unionsborgernes og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT L 158, s. 77, berigtiget i EUT 2004 L 229, s. 35, og EUT 2007 L 204, s. 28).

3 — Som hovedregel erhverves retten til tidsubegrænset ophold efter fem års lovligt ophold i træk, jf. artikel 16 i direktiv 2004/38.

4 — I betragtning af den tyske regerings indlæg synes den version, der er fremlagt for Domstolen, at være den, der blev offentliggjort den 7.12.2010.

5 — Dom af 23.10.2007, forenede sager C-11/06 og C-12/06, Sml. I, s. 9161.

betingelse som den, der er indeholdt i (den tidligere gældende affattelse af) § 5, stk. 2, nr. 3), BAföG, hvorefter ydelse af uddannelsesstøtte til studier ved en uddannelsesinstitution, der er beliggende i udlandet, afhænger af, om disse studier er en fortsættelse af en uddannelse, der har været fulgt i mindst et år i oprindelsesmedlemsstaten (»betingelsen om en første periode«).

7. Den ændrede § 5, stk. 1, definerer »fast bopæl« som det sted, hvor den pågældende har centrum, ikke kun midlertidigt, for sine interesser, uanset om han har til hensigt at tage fast bopæl dér. Bestemmelsen fastsætter endvidere, at den, som kun opholder sig på et sted med henblik på uddannelse, ikke har fast bopæl det pågældende sted.

8. § 5, stk. 2, nr. 3), bestemmer, at personer under uddannelse, der har fast bopæl i Tyskland, er berettiget til uddannelsesstøtte til uddannelse, der påbegyndes eller fortsættes ved en uddannelsesinstitution i en af Den Europæiske Unions medlemsstater eller i Schweiz.

9. I henhold til § 6 med overskriften »Støtte til tyske statsborgere i udlandet« kan tyske statsborgere, som har fast bopæl i en udenlandsk stat, og som dér eller derfra følger undervisningen ved en uddannelsesinstitution i en nabostat, få udbetalt uddannelsesstøtte, hvis det er begrundet i de særlige omstændigheder i det konkrete tilfælde.

10. § 8, stk. 1, fastsætter, at tyske statsborgere og øvrige EU-statsborgere, der har ret til fast ophold, kan ansøge om støtte.

11. § 16 fastsætter den periode, hvori der kan opnås uddannelsesstøtte. § 16, stk. 3, indeholder treårsreglen og er affattet således:

»[...] i de tilfælde, der er omhandlet i § 5, stk. 2, nr. 3), ydes der kun uddannelsesstøtte i mere end ét år, hvis den studerende ved påbegyndelse af et udlandsophold, der begynder efter den 31. december 2007, allerede i mindst tre år har haft fast bopæl i Tyskland.«

12. Forbundsregeringen har i begrundelsen for det lovforslag, der indførte treårsreglen, anført, at reglen havde til formål at sikre, at støtte i hele uddannelsesperioden i udlandet ikke blev ydet til studerende, der praktisk taget ikke havde haft bopæl i Tyskland. Det er et princip i den tyske uddannelsespolitik, at ydelse af uddannelsesstøtte normalt forudsætter, at uddannelsen afsluttes i Tyskland, eller at der i det mindste er en særlig tilknytning til Tyskland. Det angives i begrundelsen, at andre medlemsstater ligeledes pålægger et bopælskrav som supplerende betingelse for længerevarende støtte til studier i udlandet. Dette krav konkretiserer den legitime interesse, som en stat, der yder sociale ydelser, har i at begrænse finansielle ydelser, der udbetales af offentlige midler, til dem, der kan godtgøre et minimum af tilhørsforhold til denne stat.

De faktiske omstændigheder, retsforhandlingerne og de præjudicielle spørgsmål

Prinz

13. Laurence Prinz blev født i Köln i 1991 og er tysk statsborger. Hun boede i ca. ti år i Tunesien, hvor hendes far arbejdede for et tysk firma. Siden januar 2007 har hun boet med sin familie i Tyskland.

14. Laurence Prinz gik fra februar 2007 i skole i Tyskland og afsluttede sin skolegang med studentereksamen i juni 2009. Den 1. september 2009 påbegyndte hun et studium ved Erasmus Universitetet i Nederlandene i International Business Administration.

15. Før påbegyndelsen af sit studium i Nederlandene ansøgte Laurence Prinz den 18. august 2009 de kompetente tyske myndigheder om støtte. Hun blev ved afgørelse af 30. april 2010 tildelt støtte for det akademiske år 2009/2010.

16. Laurence Prinz indgav yderligere en ansøgning om støtte for det efterfølgende akademiske år. Hendes ansøgning blev afslået ved afgørelse af 4. maj 2010, fordi hun kun havde haft fast bopæl i Tyskland fra januar 2007 og dermed ikke opfyldte treårsreglen.

17. Laurence Prinz anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse ved Verwaltungsgericht Hannover (forvaltningsretten i Hannover). Hun anførte først, at hun havde haft bopæl i Tyskland i samlet tre år og fire måneder, nemlig fra september 1993 til april 1994⁶ og fra januar 2007 til august 2009. Dernæst anførte hun, at et bopælskrav som treårsreglen er i strid med retten til fri bevægelighed, der er fastsat i artikel 21 TEUF.

18. Verwaltungsgerichts Tredje Afdeling har herefter udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Udgør det en [EU-]retligt ubegrundet begrænsning af retten til fri bevægelighed og ophold for [EU-]borgere i henhold til artikel 20 og 21 TEUF, såfremt en tysk statsborger, som har fast bopæl i Tyskland, og som studerer ved en uddannelsesinstitution i en af Den Europæiske Unions medlemsstater, kun ydes uddannelsesstøtte i henhold til [BAföG] [...] til studier ved den udenlandske uddannelsesinstitution i ét år, fordi den pågældende ikke forud for påbegyndelsen af sit udlandsophold havde haft fast bopæl i Tyskland i mindst tre år?«

19. Der er indgivet skriftlige indlæg af den østrigske, danske, finske, tyske, græske, nederlandske og svenske regering samt af Kommissionen. I retsmødet den 29. november 2012 blev der afgivet mundtlige indlæg af de samme procesdeltagere, bortset fra den nederlandske regering.

Philipp Seeberger

20. Philipp Seeberger er tysk statsborger. Han blev født i Tyskland i 1983 og boede der med sine forældre, der også er tyske statsborgere, indtil 1994. Fra 1989 til 1994 gik han i grundskole og gymnasium i Tyskland.

21. Mellem 1994 og december 2005 boede Philipp Seeberger sammen med sine forældre i Spanien, hvor hans far arbejdede som selvstændig virksomhedsrådgiver. Den nationale ret har anført, at Philipp Seebergers far ved at flytte til Spanien af denne grund udøvede sine rettigheder i henhold til, hvad der nu er artikel 45 og 49 TEUF. Philipp Seeberger afsluttede gymnasiet i 2000, idet han tog en mellemskoleeksamen. I april 2005 blev han ejendomsspecialist efter erhvervsuddannelse i 2004 og 2005, stadig i Spanien. I januar 2006 vendte Philipp Seebergers forældre tilbage til Tyskland. Selv om han har hævdet, at han fra dette tidspunkt også havde fast bopæl i Tyskland, blev Philipp Seeberger først registreret i München den 26. oktober 2009. Det fremgår tilsyneladende af en erklæring fra en tidligere arbejdsgiver, at han gennemførte et praktikprogram som webdesigner i Köln mellem den 2. april 2007 og den 27. juni 2007.

22. I april 2009 bestod Philipp Seeberger en ekstern prøve, der gav ham adgang til at studere ved universitet i Palma de Mallorca. I september 2009 påbegyndte han et studium i økonomi ved dette universitet. Han ansøgte om støtte i Tyskland til disse studier.

6 — Det fremgår ikke klart af den præjudicielle anmodning, hvornår efter hendes fødsel Laurence Prinz flyttede til Tunesien med sin familie, eller hvorfor hun vendte kortvarigt tilbage fra Tunesien til Tyskland i september 1993, før hun tilsyneladende atter forlod landet i april 1994.

23. Den kompetente tyske myndighed afslog hans ansøgning med den begrundelse, at der ikke var tilstrækkelig dokumentation for, at han faktisk havde haft fast bopæl i Tyskland i tre år umiddelbart før påbegyndelsen af studierne.

24. Philipp Seeberger klagede over denne afgørelse, idet han anførte, at treårsreglen var i strid med hans ret til fri bevægelighed som EU-statsborger. Da denne klage blev afvist, indbragte Philipp Seeberger sagen for Verwaltungsgericht Karlsruhe (forvaltningsretten i Karlsruhe). For denne ret gjorde Philipp Seeberger gældende, at hans frie bevægelighed blev begrænset, da treårsreglen krævede, at han skulle opgive sin faste bopæl i en anden medlemsstat og flytte sin faste bopæl tilbage til Tyskland nogen tid i forvejen med henblik på at være berettiget til støtte til sine studier i udlandet.

25. Femte Afdeling ved Verwaltungsgericht Karlsruhe har udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er [EU-]retten til hinder for en national ordning, hvorefter der ikke kan gives uddannelsesstøtte til et studium i en anden medlemsstat udelukkende af den grund, at den uddannelsessøgende, der har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed, ved studiets påbegyndelse ikke har haft fast bopæl i mindst tre år i sin oprindelsesmedlemsstat?«

26. Der er indgivet skriftlige indlæg af Philipp Seeberger, den østrigske, danske, finske, tyske, nederlandske og svenske regering samt af Kommissionen. I retsmødet den 29. november 2012 blev der afgivet mundtlige indlæg af de samme procesdeltagere, der havde indgivet skriftlige indlæg, bortset fra den nederlandske regering. Den græske regering gav også møde og afgav mundtlige indlæg.

Bedømmelse

Indledende bemærkninger

27. Domstolen er i begge sager blevet anmodet om at overveje, om artikel 20 og 21 TEUF er til hinder for, at en medlemsstat betinger støtte til studier i udlandet af et bopælskrav, såsom treårsreglen.

28. Til forskel fra den forelæggende ret i Prinz-sagen, har den forelæggende ret i Seeberger-sagen formuleret sit spørgsmål således, at det ikke fremgår, om den studerende er statsborger i den medlemsstat, der yder støtten. Det fremgår imidlertid af den resterende del af forelæggelsen i denne sag, at der søges vejledning med hensyn til en tysk statsborger.

29. Laurence Prinz og Philipp Seeberger flyttede begge, forud for udøvelsen af deres frie bevægelighed, med henblik på at studere andre steder i EU, væk fra Tyskland af forskellige årsager. Laurence Prinz flyttede uden for EU, da hendes far fik arbejde i Tunesien. Philipp Seeberger flyttede til Spanien, da hans far udøvede sin frie etableringsret til at drive virksomhed som selvstændig i denne medlemsstat.

30. Philipp Seeberger forekommer således i modsætning til Laurence Prinz at have udøvet sin ret til fri bevægelighed i henhold til EU-retten. Denne omstændighed påvirker ikke undersøgelsen af de spørgsmål, der er forelagt Domstolen, da begge som EU-statsborgere over for deres oprindelsesmedlemsstat kan påberåbe sig rettigheder, som denne status fører med sig⁷, såsom frihed til at flytte med henblik på at studere andre steder i EU. Kommissionen har ikke desto mindre rejst spørgsmålet om, hvorvidt Philipp Seebergers situation også bør undersøges i henhold til bestemmelserne vedrørende fri etableringsret. Jeg vil behandle dette spørgsmål som et punkt vedrørende den relevante lovgivning⁸.

7 — Morgan og Bucher-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 5, præmis 22 og 23 og den deri nævnte retspraksis.

8 — Jf. punkt 36-39 nedenfor.

31. Domstolen har allerede i en række tilfælde taget stilling til, om medlemsstaterne kan gøre støtte til studier betinget af et bopælskrav af samme generelle karakter som det i denne sag omhandlede. Disse sager har været indbragt for Domstolen i forskellige former. De har vedrørt vandrende arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der forsørges af dem⁹, men også studerende, som ikke støttede deres krav på en forbindelse til en EU-statsborger, der udøver overskudsgivende økonomisk aktivitet¹⁰. De har omhandlet ansøgninger om støtte fra oprindelsesmedlemsstaten¹¹, fra beskæftigelsesmedlemsstaten¹² eller den værtsmedlemsstat, hvor den studerende ønskede at studere¹³. Nogle sager går tilbage til tiden, før direktiv 2004/38 trådte i kraft, mens andre henviser direkte eller indirekte til dette direktivs artikel 24, stk. 2. I mange af disse sager blev det påberåbt, at de omhandlede foranstaltninger var berettigede, bl.a. fordi de modvirkede en urimelig belastning af det offentlige budget i den medlemsstat, der ydede støtten, og/eller gjorde det muligt at identificere de studerende, som havde en tilstrækkelig tilknytning til denne medlemsstat, og dem, som efter deres studier mest sandsynligt ville vende tilbage til den medlemsstat, der ydede støtten.

32. Mens Domstolen har tiltrådt, at medlemsstaterne har et vidt skøn ved fastlæggelsen af, om og hvordan de ønsker at finansiere studier, og hvem der skal modtage denne støtte, har den efter min opfattelse været mindre klar med hensyn til at forklare præcist, hvilke forhold der skal tages i betragtning ved undersøgelsen af, om en særlig begrænsning kan være begrundet. Er det tilstrækkeligt, at en medlemsstat fremfører et økonomisk mål, eller skal den også påvise en risiko for en urimelig finansiell byrde? Kan en medlemsstat begrunde en begrænsning som treårsreglen med formålet om at yde støtte til studerende, der er integreret i et vist omfang, uafhængigt af hensyn til de finansielle omkostninger ved ordningen? Er det hensigtsmæssigt at bedømme, om en begrænsning som treårsreglen er forholdsmæssig i forhold til det økonomiske mål, ved at undersøge, om denne regel ikke er mere restriktiv end nødvendigt for at skabe den nødvendige grad af integration?

33. Disse og muligvis også andre usikkerhedsmomenter kan forklare, hvorfor nogle medlemsstater fortsat anvender et bopælskrav som den eneste foranstaltning til at opnå, hvad der indlysende er meget komplekse mål, hvorfor seks medlemsstater har intervenseret til støtte for Tysklands påstande, og hvorfor Domstolen atter anmodes om at afgøre, om en variation af et bopælskrav er i overensstemmelse med EU-retten.

Relevante retsforrifter

34. De forelæggende retter har alene anmodet Domstolen om at fortolke traktatbestemmelserne om EU-borgerskabet.

35. Det er indlysende, at medlemsstaterne med rette ikke anmodede Domstolen om at undersøge artikel 24 i direktiv 2004/38. Denne bestemmelse regulerer den situation, hvor en værtsmedlemsstat skal give EU-borgere, der har ophold på dets område på grundlag af direktivet, samme behandling som til dets egne statsborgere, herunder vedrørende studiestøtte. Der foreligger imidlertid ikke oplysninger om, at Laurence Prinz og Philipp Seeberger har ansøgt om støtte i henholdsvis Nederlandene og Spanien. De har derimod ansøgt om støtte i deres oprindelsesmedlemsstat.

36. Hvordan skal Kommissionens forslag om, at Philipp Seebergers situation bør undersøges med hensyn til bestemmelserne vedrørende etableringsfrihed, bedømmes?

9 — Jf. f.eks. dom af 14.6.2012, sag C-542/09, Kommissionen mod Nederlandene.

10 — Jf. f.eks. dom af 15.3.2005, sag C-209/03, Bidar, Sml. I, s. 2119.

11 — Jf. f.eks. Morgan og Bucher-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 5.

12 — Jf. f.eks. dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene, nævnt ovenfor i fodnote 9.

13 — Jf. f.eks. Bidar-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 10.

37. Treårsreglen eksisterede ikke, da Philipp Seeberger og hans familie udøvede deres ret til at flytte til Spanien. Den kan derfor ikke have påvirket den oprindelige flytning.

38. Nu hvor reglen er indført, kan den imidlertid have en »afdæmpende virkning« på enhver EU-borger, der påtænker at udøve retten til fri bevægelighed inden for EU som arbejdstager, selvstændig erhvervsdrivende eller blot som borger. Den indebærer også en dårligere stilling for dem, der har udøvet disse rettigheder, og som ikke vender tilbage til Tyskland i så tilstrækkelig god tid, at de opfylder treårsreglen.

39. Den forelæggende ret blev anmodet om at tage stilling til gyldigheden af afgørelsen om at afslå støtte til Philipp Seeberger. Den har ikke fastslået, om Philipp Seeberger fortsat forsørges af (en af) sine forældre, eller hvis dette ikke er tilfældet, hvornår denne forsørgelse ophørte. Domstolen har derfor ikke tilstrækkelige oplysninger til at erkende, om den forelæggende ret bør behandle den for denne ret verserende sag på grundlag af, at Philipp Seeberger udøvede retten til fri bevægelighed i forbindelse med (i) hans fars udøvelse af dennes etableringsfrihed og (ii) hans fars efterfølgende afgørelse om at vende tilbage til sin oprindelsesmedlemsstat.

40. Jeg skal tilføje, at der ikke er noget i forelæggelseskendelserne, der antyder, at Laurence Prinz og Philipp Seeberger henviser til deres status som økonomisk aktive EU-borgere eller til relevante familiemæssige bånd til f.eks. en vandrende arbejdstager i Tyskland. Jeg skal derfor, som de forelæggende retter, udelukkende behandle sagerne med udgangspunkt i artikel 20 og 21 TEUF.

Definition af bopæl

41. Hvor en person fysisk er bosat, er et faktuel spørgsmål. Det sted, hvor en person faktisk bor, eller som denne har registreret som sin bopæl, er ikke nødvendigvis det sted, der af en medlemsstat retligt anses for det sted, hvor denne person har sin faste bopæl.

42. Treårsreglen defineres med henvisning til uafbrudt fast bopæl i Tyskland. I henhold til § 5, stk. 1, BAföG defineres fast bopæl som »det sted, hvor den pågældende har centrum, ikke kun midlertidigt, for sine interesser, uanset om han har til hensigt at tage fast bopæl dér«.

43. Det forekommer imidlertid i det mindste i Philipp Seebergers sag, at afgørelsen om at nægte ham støtte var baseret på et andet bopælsbegreb. Philipp Seeberger har hævdet, at han har været bosat i Tyskland fra januar 2006, men han blev fast registreret som bosiddende i München den 26. oktober 2009.

44. Den tyske regering bekræftede under retsmødet, at de kompetente myndigheder undertiden anvender registreringsdatoen som en indikator ved fastlæggelsen af, om treårsreglen er opfyldt. Hvis det afslås at yde støtte, fordi perioden mellem registreringsdatoen og påbegyndelsen af studier i udlandet er kortere end tre år, kan en ansøger indbringe denne afgørelse for de tyske domstole og fremlægge dokumentation for, at vedkommende havde bopæl i Tyskland inden registreringen. Den tyske regering fremhævede, at alle faktiske forhold og omstændigheder skal tages i betragtning ved bedømmelsen af, om en ansøger har sin bopæl i Tyskland som omhandlet i § 5, stk. 1, BAföG.

Begrænsning af EU-borgeres ret til fri bevægelighed

45. EU-retten pålægger ikke medlemsstaterne at yde støtte til studier, der gennemføres enten på deres område eller andre steder. Mens medlemsstaterne forbliver kompetente på dette område, skal de ikke desto mindre overholde EU-retten ved udøvelsen af deres beføjelser¹⁴.

14 — Morgan og Bucher-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 5, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis.

46. De forelæggende retter i Prinz-sagen og Seeberger-sagen er af den opfattelse, at treårsreglen sandsynligvis begrænser EU-borgernes ret til fri bevægelighed i henhold til artikel 20 og 21 TEUF. Af lignende grunde som de af Domstolen anvendte i Morgan og Bucher-sagen¹⁵, finder de, at treårsreglen kan afholde en EU-borger fra at flytte til en anden medlemsstat for at påbegynde en uddannelse, eller hvis en sådan uddannelse allerede er påbegyndt, presse den studerende til at afbryde sine studier og vende tilbage til Tyskland.

47. Jeg er enig i, at treårsreglen er en begrænsning.

48. En foranstaltning, der betinger retten til en social fordel af ophold i den medlemsstat, der yder ydelsen, vil givetvis begrænse den frie bevægelighed. Den indebærer en ulempe for enhver EU-borger, der allerede har udøvet sin ret til fri bevægelighed (nemlig enhver borger, der er bosat eller har været bosat et andet sted i EU) før ansøgningen om ydelsen. Selve karakteren af et bopælskrav som det i denne sag omhandlede vil givetvis afholde en EU-borger fra at udøve sin ret til at flytte til en anden medlemsstat¹⁶ og følge en gymnasieuddannelse i denne anden stat før en ansøgning om støtte til en videregående uddannelse (»den afdæmpende virkning«).

49. I det foreliggende tilfælde er Philipp Seeberger dårligere stillet, når han ønsker at følge studier uden for Tyskland, alene af den grund, at han og hans forældre, før påbegyndelsen af disse studier, havde udøvet deres ret til fri bevægelighed, og at han ikke blev anset for at være vendt tilbage til Tyskland i tilstrækkelig god tid inden påbegyndelsen af sine studier. Laurence Prinz er ligeledes underlagt et økonomisk pres for at studere i Tyskland frem for at følge hendes foretrukne studium i Nederlandene, eftersom hun ikke kan opnå støtte til sit studium i Nederlandene ud over hendes første studieår.

50. Jeg er derfor enig i, at treårsreglen udgør en begrænsning af EU-borgernes ret til fri bevægelighed, der er sikret ved artikel 20 og 21 TEUF.

51. En sådan begrænsning er alene begrundet, hvis den beror på objektive almene hensyn, er egnet til at opnå dette legitime mål og står i et rimeligt forhold hertil, dvs. at den ikke er mere restriktiv end, hvad der er nødvendigt for at opnå dette mål.

52. Den tyske regering har anført to mål, som kan begrunde treårsreglen. Jeg vil behandle dem et efter et.

Begrundelsen om et økonomisk mål

Om målet er legitimt

53. Den tyske regering har henvist til Domstolens dom i Bidar-sagen og Morgan og Bucher-dommen som begrundelse for treårsreglen. Denne tilgang svarer til begrundelsen for det lovforslag, der indførte reglen¹⁷.

54. I Bidar-dommen anførte Domstolen vedrørende ikke-erhvervsaktive EU-borgere, at »enhver medlemsstat frit [kan] 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«¹⁸. Derfor var det lovligt »kun at tildele en sådan støtte til

15 — Jf. Morgan og Bucher-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 5, præmis 25 og 26.

16 — Jf. f.eks. i forbindelse med en invalidepension dom af 22.5.2008, sag C-499/06, Nerkowska, Sml. I, s. 3993, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis.

17 — Se punkt 12 ovenfor.

18 — Bidar-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 10, præmis 56.

studerende, der har godtgjort at være integreret til en vis grad i samfundet i denne stat¹⁹. I Morgan og Bucher-dommen anvendte Domstolen samme begrundelse med hensyn til en medlemsstats tildeling af støtte til egne statsborgere, der ønskede at studere i en anden medlemsstat²⁰, før den konkluderede, at betingelsen om den i nævnte sag omhandlede første studieperiode var for generel og eksklusiv til at opfylde proportionalitetsprincippet²¹.

55. Domstolen har således anerkendt, at målet om at forhindre en urimelig byrde, der kan have konsekvenser for det samlede støttebeløb, i princippet kan begrunde en begrænsning, såsom treårsreglen, af bevægelsesfriheden.

56. Er det dog tilstrækkeligt, at en medlemsstat blot uden videre hævder, at der eksisterer et sådant økonomisk mål?

57. Det mener jeg ikke er tilfældet.

58. Domstolen fastslog i Morgan og Bucher-dommen, at tilsvarende betragtninger som de i Bidar-dommen anførte i princippet kan lægges til grund for så vidt angår tildeling af uddannelsesstøtte til studerende, der ønsker at studere i udlandet, »hvis der er risiko for en sådan urimelig byrde«²². Kommissionen har i de foreliggende sager fremhævet, at Tyskland ikke har påvist, at der er en sådan risiko, som medlemsstaten forsøger at forhindre eller begrænse.

59. Det tilkommer indlysende hver medlemsstat at beslutte, hvor stor en del af dens offentlige budget, den er rede til at afsætte til støtte til studier hjemme og i udlandet, og at bedømme, hvilket samlet støttebeløb den finder rimeligt²³. Nogle medlemsstater kan beslutte kun at stille en beskeden sum til rådighed i støtte. Andre vil måske være rede til at afsætte en betydelig større del af deres offentlige budget til dette formål. Mens det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve en medlemsstats afgørelse om, hvad der er »rimeligt«, kan den give vejledning til de nationale retter vedrørende deres bedømmelse af, om støtte til dækning af studerende fra andre medlemsstaters leveomkostninger (og muligvis også andre omkostninger) *i betragtning af denne afgørelse* vil skabe en risiko for en urimelig byrde.

60. Den omstændighed, at en betingelse af nogen art tilknyttes retten til en social fordel, vil sandsynligvis begrænse antallet af personer, der kan ansøge og modtage fordelene, og dermed begrænse de samlede budgetomkostninger, der er forbundet med at stille fordelene til rådighed. Denne omstændighed er ikke i sig selv tilstrækkelig til at begrunde en begrænsning af retten til fri bevægelighed i henhold til artikel 20 og 21 TEUF. Jeg mener snarere, at en medlemsstat skal vurdere den aktuelle eller potentielle risiko, der er forbundet med at stille særlige støtteformer til rådighed. På baggrund af denne vurdering kan den derefter fastlægge, hvad der vil udgøre en urimelig byrde, og definere foranstaltninger med sigte på at forhindre eller begrænse risikoen for, at der opstår en sådan risiko.

61. I de foreliggende sager har den tyske regering henvist til data, der er udarbejdet af det føderale statistikkontor (»Statistisches Bundesamt«), hvoraf det fremgår, at i 2008 var ca. 1 mio. tyske statsborgere bosat i andre medlemsstater, herunder en halv mio. i nabomedlemsstaterne. Den tyske regering har anført, at hvis bopælskravet blev ophævet, ville denne gruppe sammen med visse udenlandske statsborgere være berettiget til støtte for den fulde varighed af deres studier uden for Tyskland.

19 — Bidar-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 10, præmis 57.

20 — Morgan og Bucher-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 5, præmis 43 og 44.

21 — Morgan og Bucher-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 5, præmis 46.

22 — Morgan og Bucher-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 5, præmis 44. Min fremhævelse.

23 — Jf. ligeledes f.eks. mit forslag til afgørelse i sagen Kommissionen mod Nederlandene, nævnt ovenfor i fodnote 9, punkt 103.

62. Jeg mener ganske vist ikke, at der er noget grundlag for at betvivle, at disse tal er korrekte, men det er åbenbart, at de ikke siger noget om, hvorvidt der er en aktuel eller potentiel risiko for en urimelig byrde. Det er tvivlsomt, om alle tyske statsborgere, der er bosat andre steder i EU fra spædbørn til pensionister, har til hensigt at gennemføre yderligere studier (og navnlig uden for Tyskland). Det er heller ikke indlysende, at alle dem, der agter at studere, vil ansøge de tyske myndigheder om støtte.

63. Den tyske regering har under retsmødet bekræftet, at den ikke har yderligere, mere detaljeret materiale at fremlægge for Domstolen.

64. Det er min opfattelse, at der kræves en mere grundig vurdering af den sandsynlige risiko for »en urimelig byrde, der kan have konsekvenser for det samlede støttebeløb, der kan udbetales«²⁴, med henblik på at fastslå, at en begrænsning som treårsreglen er begrundet i det økonomiske mål. En sådan vurdering vil også skulle omfatte spørgsmålet, om begrænsningen er et egnet middel til at forhindre eller begrænse risikoen for, at en sådan byrde opstår.

65. I det omfang det legitime mål, der blev anerkendt i Bidar-dommen og i Morgan og Bucher-dommen, består i at forhindre en urimelig finansiel byrde, der kan indvirke på det samlede støttebeløb, der kan udbetales, skal det bedømmes, om begrænsningen er egnet og forholdsmæssig i forhold til dette mål.

66. Mens Tyskland i de foreliggende sager bestemt har påberåbt sig det økonomiske mål, har medlemsstaten imidlertid også anført, at begrænsningen er forholdsmæssig i relation til behovet for alene at yde støtte til de studerende, der i et vist omfang er integreret i dens samfund.

67. Dette standpunkt tyder på, at medlemsstaten har opfattet Domstolens praksis således, at en begrænsning som treårsreglen kan begrundes på grundlag af behovet for at kræve en vis grad af integration (»integrationsmålet«) uafhængigt af betænelighederne med hensyn til økonomiske udgifter ved ordningen (det økonomiske mål).

68. Det er korrekt, at Domstolen har tiltrådt, at det økonomiske mål kan *opnås* ved alene at yde støtte til studerende, der i et vist omfang er integreret i den medlemsstat, der yder støtten – om det så er værtsmedlemsstaten eller oprindelsesmedlemsstaten. Hvis der ansøges om støtte fra værtsmedlemsstaten, skal der først indrømmes økonomisk solidaritet over for studerende, der er statsborgere i en anden medlemsstat, efter en første opholdsperiode²⁵.

69. I mit forslag til afgørelse i sagen Kommissionen mod Nederlandene redegjorde jeg for, hvad jeg mener, at Domstolen fastslog i Bidar-dommen. Som jeg læste dommen, anerkendte Domstolen ikke et særskilt integrationsmål. Derimod blev kravet om godtgørelse af en grad af integration behandlet som *midlet* til at afgrænse dem, der er berettiget til støtte, og dermed til at hindre en urimelig finansiel byrde²⁶. Et bopælskrav tjener dette formål. Domstolen tog ikke stilling til dette punkt i dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene. Den fastslog, at det økonomiske mål ikke kunne begrunde en forskelsbehandling af vandrende arbejdstagere, men anerkendte som del af samme analyse medlemsstaternes ret til at kræve, at statsborgere fra andre medlemsstater i et vist omfang er integreret i deres samfund med henblik på at kunne modtage sociale fordele²⁷.

70. Det er på EU-rettens nuværende udviklingstrin urimeligt at kræve, at en medlemsstat skal påtage sig det finansielle ansvar for en studerende, der ikke har nogen tilknytning til den. Den modsatte situation ville indebære, at medlemsstaterne har aftalt fuld økonomisk solidaritet med hensyn til at støtte studerende, og at der er fuld »mobilitet« af denne sociale fordel, hvilket afgjort ikke er tilfældet.

24 — Bidar-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 10, præmis 56.

25 — Jf. tiende betragtning til direktiv 2004/38. Jf. ligeledes dom af 4.10.2012, sag C-75/11, Kommissionen mod Østrig, præmis 60.

26 — Jf. mit forslag til afgørelse i sagen Kommissionen mod Nederlandene, nævnt ovenfor i fodnote 9, punkt 84.

27 — Dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene, nævnt ovenfor i fodnote 9, præmis 63 og 69.

Medlemsstaterne er således berettiget til at afslå støtte til studerende, som ikke har *nogen meningsfuld tilknytning* med henblik på at forhindre en urimelig byrde, der kan have konsekvenser for det samlede støttebeløb. Sagt på en anden måde kan medlemsstaterne begrænse kredsen af modtagere med henblik på at opnå det økonomiske mål, og det er med henblik herpå tilladt at anvende et kriterium, der skaber bevis for en grad af integration.

71. I mit forslag til afgørelse i sagen Kommissionen mod Nederlandene lod jeg det stå åbent, om Domstolens praksis kunne læses på en anden måde. Dvs. således, at en medlemsstat kan kræve en grad af integration *uafhængigt* af betænkelighederne med hensyn til de økonomiske omkostninger ved at stille støtte til studier til rådighed²⁸. Under en sådan tilgang vil integrationsmålet (passende defineret) i sig selv være tilstrækkelig til at begrunde begrænsningen af retten til fri bevægelighed. Spørgsmålet, om et bopælskrav som treårsreglen måtte anses for forholdsmæssigt, ville derefter afhænge af, om denne regel var mere restriktiv end nødvendigt for at fastlægge, hvilke ansøgere der har den krævede grad af tilknytning²⁹.

72. Jeg mener, at det ville være en hjælp for de forelæggende retter i de foreliggende sager, hvis Domstolen ville præcisere sin opfattelse med hensyn til forholdet mellem det økonomiske mål og integrationsmålet. Er integrationsmålet et særskilt legitimt mål, der kan begrunde en begrænsning af retten til fri bevægelighed³⁰, herunder når denne begrænsning gælder for en medlemsstats egne statsborgere? Eller repræsenterer begge mål interesser, der er forbundne, og som derfor skal anses som del af et enkelt mål? Eller er kriteriet om en grad af integration blot et middel til at opnå det økonomiske mål?

73. Jeg skal i den resterende del af min analyse overveje, om en foranstaltning som treårsreglen er egnet og forholdsmæssig med hensyn til hvert mål et efter et.

Om begrænsningen er egnet

– Det økonomiske mål

74. Det er indlysende, at enhver foranstaltning, der begrænser kredsen af modtagere, vil nedsætte omkostningerne til ordningen i forhold til omkostningerne til en ordning, der yder støtte uden forskel til alle EU-borgere. Treårsreglen begrænser netop kredsen af potentielle modtagere.

75. Den nationale ret skal dog stadig afgøre, om treårsreglen er rimeligt forbundet med målet om at forhindre en urimelig byrde, der kan have konsekvenser for det samlede støttebeløb. Dette vil afhænge af, om risikoen er reduceret til en rimelig byrde ved anvendelsen af treårsreglen.

– Integrationsmålet

76. Det sted, hvor en person er bosat, viser som regel, hvor han eller hun er integreret i samfundet. Et krav, der er baseret på bopæl, er derfor prima facie et egnet middel til at opnå integrationsmålet.

28 — Jf. mit forslag til afgørelse i sagen Kommissionen mod Nederlandene, nævnt ovenfor i fodnote 9, punkt 120.

29 — Jf. punkt 80-82 nedenfor.

30 — Selv om Stewart-sagen ikke omhandlede den samme type af social fordel, som den i de foreliggende sager omhandlede, fandt Domstolen i denne dom, at det er legitimt at ville sikre sig, (i) at der består en reel forbindelse mellem den, der ansøger om en ydelse, og den kompetente medlemsstat, og (ii) at sikre den sociale sikringsordnings økonomiske ligevægt. Derefter undersøgte Domstolen tilsyneladende, om den omhandlede foranstaltning var egnet og forholdsmæssig i forhold til det første mål, før den konkluderede med hensyn til det andet formål, at »[d]e foregående betragtninger kan ligeledes fremføres med hensyn til [det andet] formål [...]«, og at »[n]ødvendigheden af at godtgøre en reel og tilstrækkelig tilknytning [...] gør det [...] muligt for nævnte medlemsstat at sikre sig, at den økonomiske byrde [...] ikke bliver urimelig«. Dom af 21.7.2011, sag C-503/09, Stewart, Sml. I, s. 6497, præmis 89 og 103.

Om begrænsningen er forholdsmæssig

77. Tvetydigheden om, hvorvidt en begrænsning som det bopælskrav, der er indeholdt i treårsreglen, kan være begrundet på grundlag af det økonomiske mål eller integrationsmålet, synes at have medført en lapsus, hvad angår bedømmelsen af, om en sådan begrænsning er forholdsmæssig. Medlemsstaterne påberåber sig tilsyneladende det økonomiske mål med henblik på at begrunde en begrænsning, men anfører derefter, at foranstaltningen er forholdsmæssig ved at henvise til integrationsmålet.

78. I de foreliggende sager har den tyske regering således gjort gældende, at treårsreglen identificerer de ansøgere, der har en tilstrækkelig tilknytning til Tyskland til at kunne ydes støtte ud af det offentlige budget. Medlemsstaten har anført, at det er vigtigt at efterprøve, om der foreligger denne tilknytning for dets egne statsborgere, idet den type af solidaritet, der ligger til grund for udbetalinger fra det offentlige budget til studiestøtte, er en solidaritet, der eksisterer mellem indbyggerne i en medlemsstat og ikke nødvendigvis mellem denne medlemsstats statsborgere³¹. Den tyske regering har som et særskilt argument anført, at treårsreglen fungerer på en måde, der er gennemsigtig, og som giver retssikkerhed og en effektiv administration.

79. Jeg vil overveje, om treårsreglen er forholdsmæssig både i forhold til det økonomiske mål og integrationsmålet.

– Det økonomiske mål

80. En foranstaltning som treårsreglen er forholdsmæssig, hvis den ikke medfører en større begrænsning, end hvad der er nødvendigt for at reducere den finansielle byrde til, hvad der er rimeligt. Det er ved denne bedømmelse nødvendigt at overveje, om der findes alternative, men mindre begrænsende foranstaltninger. Hensyn til effektiv administration, retssikkerhed og gennemsigthed vil blive taget i betragtning ved sammenligningen af den aktuelle (eller foretrukne) foranstaltning med alternative foranstaltninger.

81. Den nationale ret kan ikke foretage denne bedømmelse uden at vide, (i) hvad der skal anses for en urimelig byrde, og (ii) hvilken kvantitativ virkning treårsreglen forventes at have på denne byrde.

82. Man kan f.eks. forestille sig, at en medlemsstat beslutter, at den er rede til at afsætte 800 mio. EUR til studiefinansiering af videregående uddannelse. Den revurderer den nye ordning, som den foreslår at indføre, og opdager, at medmindre den indfører nogle supplerende kriterier, er der en risiko for, at den vil skulle betale mere end 1 mia. EUR. Den klassificerer denne risiko som uacceptabel. Efter en undersøgelse af, hvor et repræsentativt udsnit af studerende, der har modtaget støtten (et tilstrækkeligt bredt udsnit til at være statistisk pålidelig), senest har været bosat, når den frem til den konklusion, at hvis den indfører et krav om, at en ansøger skal have været bosat i fire år på dens område, vil dette udelukke et tilstrækkeligt antal potentielle kandidater til at begrænse risikoen for en betydelig overskridelse af budgettet. Dette ene supplerende kriterium vælges med henblik på at opnå det økonomiske mål. Under forudsætning af, at risiko-omkostningsanalysen er udført korrekt, finder jeg ikke, at ordningen egentlig er anfægtelig, selv om den meget vel kan medføre en begrænsning af EU-borgeres frie bevægelighed. Et sådant kriterium kan endvidere sammenlignet med alternative foranstaltninger være forholdsmæssigt. Jeg skal dog fremhæve, at der her alene er tale om en økonomisk analyse. Bopælskravet ville *ikke* blive påberåbt som alternativ foranstaltning for »en vis grad af integration«.

31 — Selv om disse argumenter tyder på, at Tyskland betinger retten til støtte til studier i udlandet af en forbindelse til landets skattesystem, oplyste den tyske regering under retsmødet, at dette ikke er tilfældet. Den tyske regering anførte udtrykkeligt, at den ikke havde til hensigt kun at yde støtte til de EU-borgere, der tidligere har bidraget til det offentlige budget, ud af hvilket støtten betales. Den tyske regering oplyste på forespørgsel under retsmødet vedrørende den solidaritet, som den har henvist til i sine skriftlige indlæg, at støttmodtagerne skulle have nogen tilknytning til det tyske samfund.

– Integrationsmålet

83. Den tyske regering har anført, at begrænsningen af kredsen af støttemodtagere, uanset deres nationalitet, til dem, der opfylder treårsreglen, er en forholdsmæssig foranstaltning med henblik på at sikre, at alene studerende, der i et vist omfang er integreret i det tyske samfund, kan opnå støtte, der udbetales af det offentlige budget. Den tyske regering har til støtte for sin opfattelse navnlig henvist til Bidar-dommen og Förster-dommen.

84. Som jeg fremhævede i mit forslag til afgørelse i sagen Kommissionen mod Nederlandene, undersøgte Domstolen ikke proportionaliteten i Bidar-dommen³². Endvidere henviste Domstolen i Förster-dommen til ordlyden af direktiv 2004/38 og konkluderede, at den begrænsning, der følger af det bopælskrav, der var omhandlet i nævnte sag, var begrundet. Domstolen fokuserede herved på den omstændighed, at direktivet fastsætter specifikke krav vedrørende graden af integration for personer, som ikke er statsborgere i værtsmedlemsstaten³³.

85. Direktiv 2004/38 finder ikke anvendelse i den foreliggende sag³⁴. Det er derfor ikke det rette tidspunkt at læse Förster-dommen på ny eller at foretage en nærmere undersøgelse af forholdet mellem dette direktivs artikel 24, stk. 2, og proportionalitetsprincippet. På samme måde finder jeg ikke, at analysen i Förster-dommen af kravet om fem års bopæl for at påvise integration med henblik på at ansøge om studiefinansiering fra værtsmedlemsstaten kan bidrage til afgørelsen af de foreliggende sager.

86. I fraværet af harmonisering finder jeg, at medlemsstaterne bør indrømme en vis frihed til at definere den grad af integration, som de kræver af ansøgere om uddannelsesstøtte, og til at vælge en egnet primær foranstaltning til fastlæggelse af bevis for denne integration.

87. En EU-borgers tilknytning til en bestemt medlemsstats samfund er et komplekst spørgsmål, både set fra borgerens og denne stats perspektiv. En sådan tilknytning kan foreligge ved fødsel (og derfor ufrivilligt) eller tilegnes. Den vil sandsynligvis udvikle sig over tid med forskellig intensitet. Vurderingen af tilknytningen kan være subjektiv eller objektiv. Det kan rimeligvis antages, at den i alle sammenhænge indebærer medlemskab af et defineret fællesskab.

88. Selv om medlemsstaterne bør indrømme en vis frihed til at definere dette fællesskab, er det imidlertid utilstrækkeligt, at de anfører, at den krævede grad af tilknytning altid skal godtgøres ved bopæl i et vist antal år. Dette argument er cirkulært, fordi det antyder, at treårsreglen i sammenhæng med de foreliggende sager således vil være forholdsmæssig, fordi det ikke er mere begrænsende end nødvendigt for at fastlægge, hvem der kan godtgøre, at de har haft bopæl i uafbrudt tre år umiddelbart før påbegyndelsen af studier i udlandet.

89. Hvis en medlemsstat vælger at kræve bevis for integration gennem en foranstaltning, der begrænser retten til fri bevægelighed, må den acceptere, at dens udøvelse af dens skønsbeføjelse på dette område bl.a. skal overholde proportionalitetsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling. Domstolen tiltrådte således udtrykkeligt i Bidar-dommen, at kravet om, at en ansøger om studielån skulle være etableret i Det Forenede Kongerige i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i national ret, og opfyldte kravet om at have haft bopæl i tre år, medførte indirekte forskelsbehandling af udlændinge: En sådan forskelsbehandling ville derfor kun kunne være begrundet, såfremt den hvilede på objektive grunde, der var uafhængige af de berørte personers nationalitet og stod i rimeligt forhold til det mål, der lovligt tilstræbtes med den pågældende nationale lovgivning³⁵.

32 — Sagen Kommissionen mod Nederlandene, nævnt ovenfor i fodnote 9, punkt 113 i forslaget til afgørelse.

33 — Jf. dom af 18.11.2008, sag C-158/07, Förster, Sml. I, s. 8507, præmis 54 og 55.

34 — Jf. punkt 35 ovenfor.

35 — Jf. Bidar-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 10, præmis 51-54 og den deri nævnte retspraksis.

90. Domstolen synes allerede at have forkastet opfattelsen om, at et enkelt kriterium kan være forholdsmæssigt i forbindelse med integrationsmålet.

91. Domstolen konkluderede f.eks. i Morgan og Bucher-dommen, at betingelsen om en første studieperiode³⁶ ikke var forholdsmæssig, da »[...] den grad af integration i samfundet i medlemsstaten, der med rimelighed kan kræves, under alle omstændigheder [må] anses for opfyldt [...], fordi sagsøgerne [...] er opvokset i Tyskland og har afsluttet deres skolegang der«. Selv om betingelsen om en første studieperiode blev pålagt for at prøve graden af integration, tiltrådte Domstolen (og den nationale ret), at den nødvendige grad af integration »under alle omstændigheder« var påvist i tilfældet med sagsøgerne (der alle var tyske statsborgere) på grundlag af *andre faktorer*, såsom hvor de var opvokset, og hvor de afsluttede deres skolegang³⁷.

92. Domstolen har for nylig i dommen i sagen Kommissionen mod Østrig i generelle vendinger bekræftet, at »det bevis, der kræves for at gøre gældende, at der består en sådan reel forbindelse, ikke må have en for ensidig karakter, som utilbørligt prioriterer en omstændighed, der ikke nødvendigvis er udtryk for den reelle og faktiske grad af tilknytning mellem ansøgeren [...] og [...] medlemsstat[en] [...], og lader alle andre relevante omstændigheder ude af betragtning«³⁸. Den reelle forbindelse »skal udformes i forhold til de enkelte elementer i den pågældende ydelse, bl.a. ydelsens art og formål«³⁹.

93. Disse betragtninger foranlediger mig til at konkludere, at den omhandlede treårsregel på tilsvarende måde er mere restriktiv end nødvendigt.

94. Kommissionen fremførte under retsmødet et eksempel med to tyske statsborgere: Den første har boet 17 år uden for Tyskland og vender tilbage til Tyskland tre år før, han påbegynder sine studier i udlandet. Den anden har boet 17 år i Tyskland og forlader Tyskland tre år før, han påbegynder sine studier et andet sted i Den Europæiske Union. I henhold til treårsreglen kan den første opnå støtte, men den anden kan ikke. Spørgsmålet er dog, hvem der er mest integreret i det tyske samfund?

95. Eksemplet viser, at treårsreglen er for rigid. Der er en risiko for, at reglen udelukker studerende fra støtte, der, selv om de ikke har haft bopæl i Tyskland i uafbrudt tre år umiddelbart før deres studier i udlandet, ikke desto mindre har en tilstrækkelig tilknytning til det tyske samfund som følge af deres tyske statsborgerskab, bopæl, uddannelse eller beskæftigelse i denne stat, sprogkundskaber, familie eller økonomiske bånd eller andre forhold, der kan godtgøre denne tilknytning.

96. Det er i henhold til BAföG helt uden betydning, hvis en tysk studerende, der ønsker at studere i Frankrig, f.eks. tidligere har været bosat og studeret i Tyskland, eller har sin familie bosiddende tæt på og/eller sine forældre, der arbejder i Tyskland. Hvis denne studerende derimod f.eks. var bulgarsk statsborger og var flyttet til Tyskland blot tre år før påbegyndelsen af universitetsstudier i Polen eller i sin oprindelsesmedlemsstat, ville han være berettiget til støtte, udbetalt af det offentlige tyske budget, og der ville ikke skulle tages andre faktiske omstændigheder i betragtning ved afgørelsen af, om han tilhørte målgruppen af »integrerede« støttemodtagere.

97. Det afgørende er selvfølgelig ikke, om bulgarske eller tyske studerende er berettiget til at modtage støtte fra den tyske regering. Det afgørende er forholdet mellem treårsreglen, det mål, den forfølger, og grundlaget for afgørelsen (i dette eksempel) om, at den bulgarske studerende modtager støtte, mens den tyske studerende ikke gør det.

36 — Jf. punkt 6 ovenfor.

37 — Morgan og Bucher-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 5, præmis 45 og 46.

38 — Nævnt ovenfor i fodnote 25, præmis 62.

39 — Nævnt ovenfor i fodnote 25, præmis 63.

98. Det er i henhold til treårsreglen irrelevant, om ansøgeren har tysk statsborgerskab. Som Domstolen anførte i Rottman-dommen, er statsborgerskab imidlertid et »særligt solidaritets- og loyalitetsforhold«, der sammen med »den gensidige sammenhæng mellem rettigheder og pligter, [...] er grundlaget for statsborgerskabstilknytningen«⁴⁰. Jeg kan vanskeligt antage, at dette er en tilknytning, der helt kan ses bort fra ved bedømmelsen af, om de foranstaltninger, som en medlemsstat vedtager for at opnå integrationsmålet, er forholdsmæssige.

99. Jeg finder derfor, at en foranstaltning som treårsreglen er for rigid, og den sætter ikke de nationale myndigheder i stand til at fastlægge den reelle og effektive grad af integration.

100. Er der alternative, mindre begrænsende, foranstaltninger til rådighed?

101. Det mener jeg, at der er.

102. Den nationale ret kan overveje, om reglen kan udformes på en måde, der er mindre begrænsende, uden at miste dens evne til at identificere de studerende, der er tilstrækkeligt integrerede i Tyskland. Mulige alternative regler kunne være mindre begrænsende, men stadig effektive. En anden tilgang kunne indebære mere fleksibilitet. Det skal fremhæves, at jeg ikke anbefaler en bestemt regel – dette tilkommer medlemsstaten. Jeg bemærker blot, at det ville være muligt at konstruere mindre rigide og derfor mere forholdsmæssige ordninger.

103. Det er ved sammenligningen af alternative foranstaltninger selvsagt vigtigt at vurdere, om anvendelsen af en foranstaltning »[er baseret] på klare og på forhånd kendte kriterier, og [om] der [er] fastsat en adgang til domstolskontrol«⁴¹.

104. I den foreliggende sag er jeg enig med den tyske regering i, at treårsreglen er gennemsigtig, effektiv at administrere og giver retssikkerhed. De relevante oplysninger kan let indsamles og afgørelsen er automatisk, ja eller nej. Omkostningerne ved administrationen af ordningen er sandsynligvis relativt lave, navnlig i forhold til den samlede budgetmæssige bevilling til uddannelsesstøtte. Disse er alle relevante forhold, der skal tages i betragtning, når treårsreglen sammenlignes med andre mulige foranstaltninger.

105. Imidlertid er den mest gennemsigtige og effektive foranstaltning ikke nødvendigvis en forholdsmæssig foranstaltning. Om den er forholdsmæssig afhænger af andre forhold, såsom udformningen af ordningen og dens struktur, ordningens overordnede sammenhæng og det forfulgte mål.

106. En foranstaltning som treårsreglen er sandsynligvis mere gennemsigtig og effektiv end en foranstaltning, der kræver, at individuelle omstændigheder undersøges i hver sag. Sidstnævnte foranstaltning vil uden tvivl være mindre begrænsende og mere inkluderende. En tredje type af foranstaltninger kunne bestemme, at bopæl kan anvendes som den primære eller sædvanlige måde at godtgøre den krævede grad af integration, uden at udelukke ansøgeren eller myndigheden fra at fremføre faktiske omstændigheder, der påviser eksistensen (eller fraværet) af en reel og effektiv tilknytning. En sådan foranstaltning fremstår som mere gennemsigtig og effektiv end den anden type, som jeg har beskrevet, og mindre begrænsende end en foranstaltning som treårsreglen.

40 — Dom af 2.3.2010, sag C-135/08, Sml. I, s. 1449, præmis 51.

41 — Dom af 23.3.2004, sag C-138/02, Collins, Sml. I, s. 2703, præmis 72. I den sag var bopælskravet en betingelse, der blev anvendt til at begrænse adgangen til en social fordel af den type, der ifølge Domstolens tidligere praksis kunne knyttes til det berørte arbejdsmarkeds geografiske område (jf. præmis 67).

107. Fordelene ved en foranstaltning som treårsreglen skal også bedømmes på baggrund af det overordnede regelsæt, som den er en del af. Den forelæggende ret bør i denne forbindelse være opmærksom på, at det i andre henseender – såsom bedømmelsen af, om en studerende har bopæl i Tyskland⁴², eller om der foreligger »særlige omstændigheder«, der begrunder tildeling af støtte i henhold til § 6 BAföG⁴³ – forekommer muligt at forene en grundig bedømmelse af individuelle omstændigheder med behovet for at sikre retssikkerhed, gennemsigtighed og effektiv administration.

Begrundelse baseret på det sociale mål

108. Det fremgår ikke ganske klart af den tyske regerings skriftlige indlæg, om den gjorde et andet grundlag som begrundelse af treårsreglen gældende, nemlig at den ønskede kun at yde støtte til de studerende, der efter deres studier i udlandet bliver effektive medlemmer af den tyske arbejdsstyrke eller på anden måde absorberes i den tyske økonomi og det tyske samfund.

109. Flere af de andre medlemsstater, der har afgivet indlæg, har imidlertid anført, at spørgsmålet, om tildeling af støtte til studier i udlandet bliver en succes, til dels afhænger af, om de studerende vender tilbage til den medlemsstat, der ydede støtten, når de afslutter deres studier. Medlemsstater yder ofte sådan støtte på grund af den forventede positive effekt på deres arbejdsmarkeder, baseret på den forfulgte mulighed for, at en studerende, der har modtaget en sådan støtte, sandsynligvis vil vende tilbage og bidrage til denne medlemsstats samfund.

110. Den tyske regering bekræftede under retsmødet, at den havde den opfattelse, at treårsreglen også var begrundet på grundlag af det sociale mål.

Om målet er legitimt

111. Dette mål svarer delvis til det sociale mål, der blev påberåbt i sagen Kommissionen mod Nederlandene som begrundelse for den tre-ud-af-seks-årsregel, som nævnte sag drejede sig om⁴⁴. I nævnte sag tiltrådte Domstolen, at fremme af de studerendes mobilitet var et alment hensyn, der kan begrunde en begrænsning⁴⁵. Domstolen tiltrådte ligeledes det dobbelte krav, at (i) ordningen sigtede på at foranledige studerende, der var bosiddende i Nederlandene, til at overveje studier i udlandet, og at (ii) Nederlandene forventede, at studerende, der drog fordel af den nævnte ordning, vendte tilbage til Nederlandene efter afslutningen af deres studier for at bosætte sig og arbejde i denne medlemsstat⁴⁶.

112. Det er min opfattelse, at det samme mål kan begrunde den i den foreliggende sag omhandlede treårsregel.

Om begrænsningen er egnet

42 — Jf. punkt 44 ovenfor.

43 — Jf. punkt 9 ovenfor. Der var under retsmødet uenighed om denne regels anvendelsesområde. Den tyske regering beskrev reglen som en »regel for særligt byrdefulde situationer«, hvor den studerende ikke er i stand til at flytte til Tyskland for at studere (f.eks. fordi den studerende er handicappet eller mindreårig). Philipp Seebergers advokat anførte, at reglen blev anvendt til at hjælpe børn af tyske diplomater, der er bosat i udlandet. Domstolen vil få lejlighed til at tage stilling til § 6 BAföG i sag C-220/12, Thiele Meneses, der for tiden verserer.

44 — Denne regel krævede, at en ansøger om studiestøtte, »der kan medbringes«, ud over at kunne ydes studiestøtte til studier i Nederlandene, også skulle have været lovligt bosat i Nederlandene i mindst tre år inden for de sidste seks år.

45 — Dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene, nævnt ovenfor i fodnote 9, præmis 72. Jf. ligeledes punkt 135-140 i mit forslag til afgørelse i samme sag.

46 — Dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene, nævnt ovenfor i fodnote 9, præmis 77.

113. I dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene tiltrådte Domstolen, at tre-ud-af-seks-årsreglen var egnet til at opnå det sociale mål, idet studerende i modsat fald normalt studerer i den medlemsstat, hvor de er bosat, og studier i udlandet beriger såvel de studerende som samfundet og arbejdsmarkedet i medlemsstaterne⁴⁷.

114. I mit forslag til afgørelse i nævnte sag indtog jeg et andet synspunkt på grundlag af omstændigheder, der ikke blev drøftet i Domstolens dom. Jeg var ikke overbevist om, at der var en logisk sammenhæng mellem de studerendes bopæl, før de påbegynder deres studier i udlandet, og deres bopæl efter deres studier⁴⁸.

115. Jeg har ikke ændret opfattelse, og treårsreglen bidrager selv til at illustrere hvorfor.

116. For det første udelukker denne regel alle studerende, der ikke kan godtgøre, at de havde haft bopæl i Tyskland i uafbrudt tre år, fra at modtage støtte. Det gøres gældende, at en sådan regel sandsynligvis kan identificere dem, der vil vende tilbage til Tyskland. Men fører den samme logik så ikke på samme måde til den konklusion, at en studerende efter tre år eller mere med ophold og studier i udlandet efter sin afgangseksamen vil forblive for at arbejde og bo i den medlemsstat, hvor han studerede?

117. For det andet fastlægges det sted, hvor en studerende med en udenlandsk afgangseksamen vil tage arbejde, rimeligvis til dels på grundlag af praktiske forhold, såsom hvilke job der er til rådighed, hvilke sprog den pågældende behersker, og den almindelige beskæftigelsessituation i EU. Naturligvis kan vedkommende vende tilbage til sin tidligere bopælsmedlemsstat, men han kan ligeså vel forblive, hvor han har studeret eller flytte til et andet sted. Kan det virkelig antages, at tilknytningen til den medlemsstat, hvor den pågældende var bosat uafbrudt i tre år umiddelbart før påbegyndelsen af sine studier, automatisk fortrænger alle andre hensyn?

118. Af disse grunde finder jeg, at forbindelsen mellem treårsreglen og det sociale mål langt fra er nogen selvfølge.

119. Jeg skal for fuldstændighedens skyld ikke desto mindre kort overveje, om treårsreglen er forholdsmæssig i forhold til det sociale mål.

Om begrænsningen er forholdsmæssig

120. På dette punkt var den tyske regerings skriftlige og mundtlige indlæg betydeligt mindre detaljerede end med hensyn til det økonomiske mål og integrationsmålet.

121. Mens den tyske regering fremhævede fordelene ved treårsreglen med hensyn til retssikkerhed, gennemsigtighed og effektiv administration i sammenhæng med det økonomiske mål, anførte den ikke udtrykkeligt, om den også påberåbte sig disse argumenter i forbindelse med det sociale mål. Ud fra antagelsen om, at det var tilfældet, skal jeg bemærke, at jeg af de samme grunde, som allerede er anført⁴⁹, er af den opfattelse, at disse forhold er utilstrækkelige til at godtgøre, at treårsreglen ikke er mere begrænsende end nødvendigt med hensyn til det sociale mål.

47 — Dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene, nævnt ovenfor i fodnote 9, præmis 76-79.

48 — Jf. punkt 147 i mit forslag til afgørelse i sagen Kommissionen mod Nederlandene, nævnt ovenfor i fodnote 9.

49 — Jf. punkt 103-106 ovenfor.

122. Domstolen fandt under lignende omstændigheder i dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene, at det påhvilede medlemsstaten at forklare, hvorfor den foretrak bopælskravet, under udelukkelse af alle andre repræsentative forhold. Domstolen fastslog, at dette krav var »for ekskluderende«, eftersom det »prioriterer [...] en faktor, der ikke nødvendigvis er den eneste indikator for den reelle grad af tilknytning mellem den berørte og den [medlemsstat, der yder støtten]«⁵⁰.

123. Jeg når til den samme konklusion med hensyn til treårsreglen. Jeg er ikke overbevist om, at en tidligere bopæl i en medlemsstat kan anvendes som det eneste kriterium for at forudse en fremtidig bopæl efter et mellemliggende ophold i en anden medlemsstat⁵¹. Som Kommissionen har anført i sin Grønbog, er der snarere tale om, at »[e]uropæere, som er mobile, mens de er unge og under uddannelse, [ofte] viser sig [...] at være mere mobile som erhvervsaktive senere i livet«⁵².

Forslag til afgørelse

124. Jeg foreslår derfor Domstolen at besvare de forelagte spørgsmål således:

»Artikel 20 og 21 TEUF skal fortolkes således, at en medlemsstat er udelukket fra at betinge uddannelsesstøtte til studier ved en udenlandsk uddannelsesinstitution for den fulde varighed af disse studier af overholdelse af en betingelse, hvorefter det kræves, at enhver EU-borger, herunder medlemsstatens egne statsborgere, skal have haft bopæl på dens område i uafbrudt tre år umiddelbart før påbegyndelsen af disse studier i udlandet.«

50 — Dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene, nævnt ovenfor i fodnote 9, præmis 86.

51 — Jf. ligeledes punkt 117 ovenfor.

52 — Kommissionens grønbog »Flere unge i læringsmobilitet«, KOM(2009) 329 endelig, s. 2.