



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

24 oktober 2013 *

”Unionsmedborgarskap — Artiklarna 20 FEUF och 21 FEUF — Rätten att fritt röra sig och att uppehålla sig — Medborgare i en medlemsstat — Studier i en annan medlemsstat — Studiebidrag — Villkor — Utbildningens längd ska vara minst två år — Utbildningen ska leda fram till ett intyg om yrkesbehörighet”

I mål C-275/12,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Verwaltungsgericht Hannover (Tyskland) genom beslut av den 22 maj 2012, som inkom till domstolen den 4 juni 2012, i målet

Samantha Elrick

mot

Bezirksregierung Köln,

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Ilešič samt domarna C. G. Fernlund, A. Ó Caoimh (referent), C. Toader och E. Jarašiūnas,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitiesekreterare: handläggaren C. Strömholm,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 21 mars 2013,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Tysklands regering, genom T. Henze och J. Möller, båda i egenskap av ombud,
- Danmarks regering, genom V. P. Jørgensen och C. Thorning, båda i egenskap av ombud,
- Österrikes regering, genom C. Pesendorfer, i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom V. Kreuzschitz och D. Roussanov, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: tyska.

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 20 FEUF och 21 FEUF.
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Samantha Elrick, som är tysk medborgare, och Bezirksregierung Köln (lokal förvaltningsmyndighet i Köln) angående den sistnämndas beslut att neka Samantha Elrick studiebidrag för en utbildning i Förenade kungariket.

Tillämpliga bestämmelser

- 3 Under rubriken ”Principbestämmelse” föreskrivs i 1 § i den federala lagen om individuellt studiebidrag (Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung) (Bundesausbildungsförderungsgesetz), i dess lydelse efter ändring den 23 december 2007 genom den tjugoandra lagen om ändring av den federala lagen om individuellt studiebidrag (BGB1. I, s. 3254) (nedan kallad BAföG), följande:

”I denna lag föreskrivs en rätt till individuellt studiebidrag för utbildning som motsvarar den studerandes intressen, kapacitet och resultat om den studerande inte annars förfogar över de nödvändiga medlen för försörjning och utbildning.”

- 4 I 2 § BAföG, som har rubriken ”Läroanstalter”, föreskrivs följande:

”1. Studiebidrag beviljas för

- 1) studier vid allmän gymnasieskola (weiterführende allgemeinbildende Schulen) och yrkesskola (Berufsfachschulen), inklusive alla former av grundläggande yrkesutbildning, från årskurs 10 (motsvarande det tionde skolåret) samt utbildning vid yrkesskola och tekniskt gymnasium (Fach- und Fachoberschulklassen) som inte kräver avslutad yrkesutbildning om den studerande uppfyller villkoren i punkt 1 a,
- 2) studier vid yrkesskola (Berufsfachschulklassen und Fachschulklassen) som inte kräver avslutad yrkesutbildning, under förutsättning att utbildningen efter minst två års studier leder till ett intyg om yrkesbehörighet,

...

Utbildningens slag och innehåll är avgörande för om den omfattas. Studiebidrag beviljas när utbildningen genomförs vid en offentlig institution – med undantag för privata institutioner för högre utbildning – eller vid en friskola (Ersatzschule).

...

1a. För studier vid de läroanstalter som anges i 2 § 1 moment 1 beviljas studiebidrag endast om den studerande inte bor hos sina föräldrar och

- 1) en likvärdig läroanstalt inte är belägen på rimligt avstånd från föräldrahemmet;

...

5. Studiebidrag beviljas endast om utbildningen varar minst en termin och utbildningen i allmänhet kräver att den studerande ägnar sig åt den på heltid. ...”

5 Enligt 4 § BAföG beviljas studiebidrag för utbildning i Tyskland, om inte annat följer av 5 § och 6 §.

6 I 5 § BAföG, som har rubriken ”Utbildning utomlands”, föreskrivs följande:

”1. Med stadigvarande bosättning avses i denna lag den ort som inte endast tillfälligt utgör centrum för levnadsintressena, oberoende av huruvida den berörda personen har för avsikt att stadigvarande bosätta sig där. Den som vistas på en ort enbart av utbildningsskäl anses inte vara stadigvarande bosatt där.

2. Studerande som är stadigvarande bosatta i Tyskland ska beviljas studiebidrag för att genomgå utbildning vid en i utlandet belägen läroanstalt om

...

3) den studerande påbörjar eller fortsätter sin utbildning vid en läroanstalt i en medlemsstat i Europeiska unionen eller Schweiz.

...

4. ... 5 § 2 moment 3 gäller endast utbildning vid läroanstalter som är likvärdiga med yrkesskola (Berufsfachschulklasse) i enlighet med 2 § 1 moment 2, tekniskt gymnasium (höhere Fachschulen), teknisk högskola (Akademien) eller universitet (Hochschulen) i Tyskland. Myndigheten ska på eget initiativ pröva frågan om likvärdighet i samband med förfarandet för beviljande av studiebidrag.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

7 Av beslutet om hänskjutande framgår att Samantha Elrick, som är tysk medborgare född i Tyskland den 1 juni 1989 med stadigvarande bosättning, i den mening som avses i 5 § 1 BAföG, hos sina föräldrar i denna medlemsstat, sedan år 1998 till övervägande del är bosatt i Förenade kungariket.

8 Efter avslutad skolgång vid en skola i Devon (Förenade kungariket) skrev Samantha Elrick, den 8 september 2008, in sig som fulltidsstuderande vid South Devon College inom ramen för en utbildning som leder fram till ”First Diploma in Travel, Level 2”. Denna ettåriga utbildning kräver inte att någon annan yrkesutbildning har avslutats dessförinnan. Samantha Elrick var stadigvarande bosatt hos sina föräldrar i Tyskland under sin skolgång och under den period som hon var inskriven vid South Devon College.

9 Den 5 juli 2008 ansökte Samantha Elrick om studiebidrag, från september månad år 2008, för studierna vid South Devon College.

10 Genom beslut av den 13 augusti 2008 avslog Bezirksregierung Köln denna ansökan med hänvisning till att den utbildning som Samantha Elrick hade valt inte ledde fram till ett intyg om yrkesbehörighet enligt kriterierna i 2 § 1 första meningen moment 2 BAföG, att den var jämförbar med en ettårig yrkesvägledande utbildning vid en tysk yrkesskola (Berufsfachschule) och att en sådan utbildning inte ger rätt till studiebidrag för studier utomlands.

11 Den 11 september 2008 väckte Samantha Elrick talan mot detta beslut. Hon gjorde gällande att beslutet att neka henne studiebidrag med stöd av BAföG stred mot artiklarna 20 FEUF och 21 FEUF. Om hon hade gått motsvarande utbildning i Tyskland hade hon beviljats bidrag även om utbildningen bara hade varat ett år. Den nationella lagstiftningen tvingade henne således att välja mellan att avstå

från rätten att röra sig fritt inom Europeiska unionen vid valet av läroanstalt eller att avstå från ett studiebidrag som beviljas med stöd av lagen i hennes ursprungsstat. Hennes rätt att röra sig fritt begränsas sålunda på ett otillbörligt sätt av skäl som inte är objektivt motiverade.

- 12 Verwaltungsgericht Hannover frågar sig om den nationella lagstiftningen är förenlig med artiklarna 20 FEUF och 21 FEUF. Nämnade domstol har inledningsvis anfört att när fråga är om utbildning som helt är förlagd till utlandet kan studiebidrag enligt 5 § 2 moment 3 BAföG, för det fall den berörda studerar vid en läroanstalt som motsvarar en yrkesskola (Berufsfachschulklasse) i Tyskland, endast beviljas om villkoren i 2 § 1 moment 2 BAföG är uppfyllda. Enligt den sistnämnda bestämmelsen ska utbildningen leda fram till ett intyg om yrkesbehörighet efter minst två års studier. Den utbildning som Samantha Elrick följer i Förenade kungariket uppfyller inte detta villkor.
- 13 Enligt den hänskjutande domstolen skulle Samantha Elrick i princip haft rätt till studiebidrag enligt 1 §, 2 § 1 moment 1 och 4 § jämförd med 2 § 1 a moment 1 BAföG om hon hade genomgått en utbildning i Tyskland som är jämförbar med den som hon gick i Förenade kungariket.
- 14 Enligt nämnda domstol skulle Samantha Elrick nämligen ha haft en resväg på över en timme i vardera riktning om hon hade studerat vid en läroanstalt som erbjuder en sådan utbildning nära föräldrahemmet i Tyskland. Detta är inte rimligt enligt förvaltningsföreskrifterna för BAföG (VerwaltungsvorschriftenzumBAföG). Om Samantha Elrick hade flyttat till en ort i Tyskland med en jämförbar läroanstalt skulle hon sålunda i princip ha haft rätt till studiebidrag för denna utbildning.
- 15 Den hänskjutande domstolen har gett uttryck för tvivel vad avser den nationella lagstiftningens förenlighet med unionsrätten. Med beaktande av att utbildningen i Förenade kungariket inte ger rätt till studiebidrag med stöd av BAföG, till skillnad från vad som hade varit fallet om hon hade genomgått en jämförbar utbildning i Tyskland, hade Samantha Elrick inget annat val än att antingen avstå från att utöva sin rätt att röra sig fritt eller att avstå från rätten till studiebidrag.
- 16 Verwaltungsgericht Hannover beslutade mot denna bakgrund att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till domstolen:

”Utgör artiklarna 20 FEUF och 21 FEUF hinder för en medlemsstats lagstiftning som föreskriver att en tysk medborgare som är stadigvarande bosatt i Tyskland och studerar vid en läroanstalt i en av medlemsstaterna i Europeiska unionen saknar rätt till studiebidrag enligt BAföG för studierna vid den utländska läroanstalten, eftersom nämnda utbildning endast är ettårig, samtidigt som den berörda personen skulle ha kunnat erhålla studiebidrag enligt BAföG för motsvarande utbildning i Tyskland som även den är ettårig?”

Tolkningsfrågan

- 17 Den hänskjutande domstolen har ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida artiklarna 20 FEUF och 21 FEUF ska tolkas så, att de utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet, som föreskriver att en person som är medborgare och bosatt i denna medlemsstat endast kan beviljas studiebidrag för studier i en annan medlemsstat under förutsättning att utbildningen leder fram till ett intyg om yrkesbehörighet motsvarande det som utfärdas av en yrkesskola i den bidragsgivande staten efter studier om minst två år, samtidigt som denna person skulle ha beviljats bidrag, på grund av särskilda omständigheter i hans eller hennes fall, om han eller hon hade valt att i den bidragsgivande staten genomgå en kortare utbildning än två år, som är jämförbar med den som han eller hon önskade genomgå i en annan medlemsstat.
- 18 Det ska inledningsvis erinras om att Samantha Elrick, i egenskap av tysk medborgare, är unionsmedborgare enligt artikel 20.1 FEUF och således kan göra gällande de rättigheter som sammanhänger med unionsmedborgarskapet, i förekommande fall även gentemot den egna

medlemsstaten (se dom av den 26 oktober 2006 i mål C-192/05, Tas-Hagen och Tas, REG 2006, s. I 10451, punkt 19, av den 23 oktober 2007 i de förenade målen C-11/06 och C-12/06, Morgan och Bucher, REG 2007, s. I 9161, punkt 22, och av den 18 juli 2013 i de förenade målen C-523/11 och C-585/11, Prinz och Seeberger, punkt 23 och där angiven rättspraxis).

- 19 Som domstolen slagit fast vid upprepade tillfällen är ställningen som unionsmedborgare avsedd att vara den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare så att medborgare som befinner sig i samma situation behandlas lika i rättsligt hänseende vid tillämpningen av fördragets materiella bestämmelser, oberoende av nationalitet och med förbehåll för de uttryckliga undantag som föreskrivs i det avseendet (dom av den 11 juli 2002 i mål C-224/98, D'Hoop, REG 2002, s. I 6191, punkt 28, av den 21 februari 2013 i mål C-46/12, N., punkt 27, och i det ovannämnda målet Prinz och Seeberger, punkt 24 och där angiven rättspraxis).
- 20 Till de situationer som omfattas av tillämpningsområdet för unionsrätten hör de som avser utövandet av de grundläggande friheter som följer av fördragen, särskilt de som rör rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier i enlighet med artikel 21 FEUF (domarna i de ovannämnda målen Morgan och Bucher, punkt 23, och Prinz och Seeberger, punkt 25 och där angiven rättspraxis).
- 21 Det ska preciseras att medlemsstaterna enligt artikel 165.1 FEUF är behöriga att bestämma undervisningens innehåll och utbildningssystemens organisation i sina respektive länder. Vid utövandet av denna behörighet måste de emellertid iakta unionsrätten och då särskilt fördragets bestämmelser om rätten för unionsmedborgare att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier i enlighet med artikel 21 FEUF (domarna i de ovannämnda målen Morgan och Bucher, punkt 24, och Prinz och Seeberger, punkt 26 och där angiven rättspraxis).
- 22 Nationell lagstiftning som missgynnar vissa nationella medborgare endast på grund av att de utnyttjar rätten att fritt röra sig och uppehålla sig i en annan medlemsstat, utgör en begränsning av de friheter som tillkommer varje unionsmedborgare enligt artikel 21.1 EG (dom av den 18 juli 2006 i mål C-406/04, De Cuyper, REG 2006, s. I-6947, punkt 39, samt domarna i de ovannämnda målen Morgan och Bucher, punkt 25, och Prinz och Seeberger, punkt 27). En medborgare i en medlemsstat som beger sig till en annan medlemsstat för att där fortsätta gymnasiestudierna utövar den rätt att fritt röra sig inom medlemsstaternas territorier som säkerställs av artikel 20 FEUF (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet D'Hoop, punkterna 29-34, och av den 15 mars 2005 i mål C-209/03, Bidar, REG 2005, s. I-2119, punkt 35).
- 23 De möjligheter som fördraget ger i fråga om fri rörlighet för unionsmedborgare kan nämligen inte få full verkan om en medborgare i en medlemsstat kan avskräckas från att utnyttja dem på grund av att det uppställs hinder för hans eller hennes vistelse i en annan medlemsstat i form av bestämmelser i vederbörandes ursprungsstat som medför nackdelar för medborgaren enbart på grund av att han eller hon har utnyttjat dessa möjligheter (se domarna i de ovannämnda målen D'Hoop, punkt 31, Morgan och Bucher, punkt 26, och Prinz och Seeberger, punkt 28).
- 24 Denna aspekt är särskilt viktig inom utbildningsområdet, med hänsyn till att målet enligt artiklarna 6 e FEUF och 165.2 andra strecksatsen FEUF är att bland annat främja rörligheten för studerande och lärare (se domen i det ovannämnda målet D'Hoop, punkt 32; av den 7 juli 2005 i mål C-147/03, kommissionen mot Österrike, REG 2005, s. I-5969, punkt 44, samt i de ovannämnda målen Morgan och Bucher, punkt 27, och Prinz och Seeberger, punkt 29).
- 25 Det ska erinras om att medlemsstaterna enligt unionsrätten inte är skyldiga att införa ett system med studiebidrag för studier i en annan medlemsstat. Om en medlemsstat har infört ett system för studiebidrag enligt vilket studerande kan erhålla sådana bidrag måste den emellertid säkerställa att de närmare bestämmelserna för att bevilja nämnda bidrag inte ger upphov till en omotiverad begränsning

av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (se, för ett liknande resonemang, domarna i de ovannämnda målen Morgan och Bucher, punkt 28, och Prinz och Seeberger, punkt 30).

- 26 I förevarande fall är det klarlagt att sökanden, för det fall hon hade genomgått en utbildning i Tyskland som var jämförbar med den utbildning som hon gick i Förenade kungariket, hade haft rätt till studiebidrag eftersom det inte fanns någon läroanstalt som erbjöd motsvarande utbildning på rimligt avstånd från föräldrahemmet i Tyskland.
- 27 Den tyska regeringen har gjort gällande att den aktuella lagstiftningen inte begränsar rätten att fritt röra sig och uppehålla sig eftersom den tyska lagstiftaren lagenligt har valt att inte införa en rätt till studiebidrag för den slags utbildning som Samantha Elrick gick och ingen bestämmelse i unionsrätten förpliktar den att göra detta. Enligt nämnda regering är målet med BAföG att göra ett kvalitativt urval av det slags utbildningar som ska subventioneras av Förbundsrepubliken Tyskland. Sådana bestämmelser begränsar inte de grundläggande friheterna att röra sig och uppehålla sig.
- 28 Lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet, som föreskriver att studiebidrag beviljas för studier utomlands under förutsättning att utbildningen motsvarar en utbildning vid yrkesskola (Berufsfachschulklasse) som leder fram till ett intyg om yrkesbehörighet efter minst två års studier utgör likväl en begränsning i den mening som avses i artikel 21 FEUF, eftersom en sökande i samma situation som Samantha Elrick skulle beviljas bidrag för att gå en utbildning i Tyskland som motsvarar den som hon genomgått i en annan medlemsstat.
- 29 Ett sådant villkor kan sålunda avskräcka unionsmedborgare från att utöva sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig i en annan medlemsstat med hänsyn till de konsekvenser som utövandet av denna frihet kan få för rätten till studiebidrag (domen i det ovannämnda målet Prinz och Seeberger, punkt 32). Den begränsning som detta villkor ger upphov till kan inte heller anses vara för slumpmässig eller obetydlig för att utgöra en begränsning av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Morgan och Bucher, punkt 32).
- 30 En begränsning som följer av bestämmelser kan enligt fast rättspraxis endast vara motiverade enligt unionsrätten om den grundas på objektiva skäl av allmänintresse som saknar samband med de berörda personernas nationalitet och om den står i proportion till det legitima syfte som eftersträvas med de nationella bestämmelserna (se domarna i de ovannämnda målen De Cuyper, punkt 40, Tas-Hagen och Tas, punkt 33, och Morgan och Bucher, punkt 33). Det följer av domstolens rättspraxis att en åtgärd är proportionerlig om den är ägnad att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål (domarna i de ovannämnda målen De Cuyper, punkt 42, Morgan och Bucher, punkt 33, och Prinz och Seeberger, punkt 33).
- 31 Den tyska regeringen har gjort gällande att den lagstiftning som är aktuell i det nationella målet motiveras av den tyska lagstiftarens val att bevilja studiebidrag för studier utomlands utifrån den normalt förutsebara nyttan av utbildningen och förhållandet mellan utlandsvistelsen och utbildningens sammanlagda längd. Enligt nämnda regering är det allmänna syftet med lagstiftningen således att studiebidrag endast ska beviljas för studier utomlands när fråga är om utbildningar som ger den studerande bästa möjliga chanser på arbetsmarknaden. En utbildning som ger låg kompetens, såsom den här aktuella, ger allmän yrkesvägledning men förbättrar bara marginellt den studerandes chanser på arbetsmarknaden. Av dessa skäl ska studiebidrag för studier utomlands inte beviljas för en sådan utbildning.
- 32 Av den tyska regeringens argument framgår emellertid inte tydligt hur målet att endast subventionera utbildningar utomlands som förbättrar den studerandes chanser på arbetsmarknaden garanteras av den lagstiftning som är aktuell i det nationella målet och, i synnerhet, av villkoret i 2 § 2 BAföG, i vilken det anges att utbildningens längd ska vara minst två år utan att utbildningens slag eller innehåll

beaktas, samtidigt som en utbildning som inte uppfyller detta villkor, men som ges i Tyskland, subventioneras under vissa omständigheter, bland annat sådana som har att göra med den sökandes personliga omständigheter. Kravet på att utbildningens längd ska vara minst två år förefaller således helt sakna samband med den valda utbildningens nivå.

- 33 Att införa ett sådant villkor avseende utbildningens längd som det förevarande är sålunda inkonsekvent och kan inte anses stå i proportion till det mål som eftersträvas (se analogt domen i det ovannämnda målet Morgan och Bucher, punkt 36).
- 34 Med beaktande av vad som anförts ovan ska den ställda frågan besvaras enligt följande. Artiklarna 20 FEUF och 21 FEUF ska tolkas så, att de utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet, som föreskriver att en person som är medborgare och bosatt i denna medlemsstat endast kan beviljas studiebidrag för studier i en annan medlemsstat under förutsättning att utbildningen leder fram till ett intyg om yrkesbehörighet motsvarande det som utfärdas av en yrkesskola i den bidragsgivande staten efter studier om minst två år, samtidigt som denna person skulle ha beviljats bidrag, på grund av särskilda omständigheter i hans eller hennes fall, om han eller hon hade valt att i den bidragsgivande staten genomgå en utbildning som är kortare än två år, som är jämförbar med den som han eller hon önskade genomgå i en annan medlemsstat.

Rättegångskostnader

- 35 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

Artiklarna 20 FEUF och 21 FEUF ska tolkas så, att de utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet, som föreskriver att en person som är medborgare och bosatt i denna medlemsstat endast kan beviljas studiebidrag för studier i en annan medlemsstat under förutsättning att utbildningen leder fram till ett intyg om yrkesbehörighet motsvarande det som utfärdas av en yrkesskola i den bidragsgivande staten efter studier om minst två år, samtidigt som denna person skulle ha beviljats bidrag, på grund av särskilda omständigheter i hans eller hennes fall, om han eller hon hade valt att i den bidragsgivande staten genomgå en utbildning som är kortare än två år, som är jämförbar med den som han eller hon önskade genomgå i en annan medlemsstat.

Underskrifter