Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
ELEANOR SHARPSTON
föredraget den 21 februari 2013[1]

Förenade målen C-523/11 och C-585/11

Laurence Prinz
mot
Region Hannover
(begäran om förhandsavgörande från Verwaltungsgericht Hannover (Tyskland))
Philipp Seeberger
mot
Studentenwerk Heidelberg

(begäran om förhandsavgörande från Verwaltungsgericht Karlsruhe (Tyskland))

”Fri rörlighet för unionsmedborgare — Studiemedel för universitets- och högskolestudier i utlandet — Bosättningsvillkor — Treårsregeln — Proportionalitet”

1. Tyskland är en av de medlemsstater där medborgare i Europeiska unionen kan ansöka om studiemedel för universitets- och högskolestudier vid läroanstalter som är belägna någon annanstans i Europeiska unionen. Laurence Prinz och Philipp Seeberger som båda är tyska medborgare ansökte om sådant studiemedel. Deras ansökningar avslogs, eftersom ingen av dem kunde visa att de hade uppehållit sig i Tyskland under en sammanhängande period av minst tre år direkt innan de påbörjade sina studier utomlands (treårsregeln). Treårsregeln har enligt den tyska regeringen införts för att motverka risken för en orimlig ekonomisk börda som kan få betydelse för nivån på det samlade bistånd som är tillgängligt (det ekonomiska målet), för att identifiera de personer som är integrerade i det tyska samhället och för att säkerställa att studiemedel beviljas de studerande som sannolikt kommer att återvända till Tyskland efter sina studier och bidra till samhället där (det sociala målet). Studenter som inte kan visa att de uppehållit sig inom landet under en sammanhängande period av minst tre år beviljas inte studiemedel under hela den utbildning som genomgås i utlandet. De kan emellertid erhålla studiemedel för det första året av sådana studier eller för utbildning som fullständigt genomgås i Tyskland.

1 — Originalspråk: engelska.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätten

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

2. I artikel 20 FEUF föreskrivs följande:

”1. Ett unionsmedborgarskap införs härmed. Varje person som är medborgare i en medlemsstat ska vara unionsmedborgare. Unionsmedborgarskapet ska komplettera och inte ersätta det nationella medborgarskapet.

2. Unionsmedborgarna ska ha de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i fördragen. De ska bland annat ha

a) rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier,

…

Dessa rättigheter ska utövas enligt de villkor och begränsningar som fastställs i fördragen och genom de åtgärder som beslutats med tillämpning av dessa.”

3. Enligt artikel 21.1 FEUF ska varje unionsmedborgare ”ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördragen och i bestämmelserna om genomförande av fördragen”.

4. Enligt artikel 165.1 FEUF ansvarar medlemsstaterna ”för undervisningens innehåll och utbildningssystemens organisation”. I artikel 165.1 föreskrivs att ”[u]nionen ska bidra till utvecklingen av en utbildning av god kvalitet genom att främja samarbetet mellan medlemsstaterna och genom att vid behov stödja och komplettera deras insatser”. Enligt artikel 165.2 andra strecksatsen ska målen för unionens insatser vara att ”främja rörligheten för studerande”.

Direktiv 2004/38/EG

5. I artikel 24 i direktiv 2004/38[2] föreskrivs följande:

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

2. Genom undantag från punkt 1 skall den mottagande medlemsstaten … inte innan permanent uppehållsrätt beviljats[3] vara skyldig att bevilja bistånd till uppehälle för studier inklusive yrkesutbildning i form av studiebidrag eller studielån till andra personer än anställda eller egenföretagare, personer som behåller sådan ställning eller deras familjemedlemmar.”

2 — Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, s. 77, och rättelse i EUT L 229, s. 35, i EUT L 197, 2005, s. 34, och i EUT L 204, 2007, s. 28).

3 — I allmänhet förvärvas permanent uppehållsrätt efter det att en person har uppehållit sig lagligt i en medlemsstat under en fortlöpande period på fem år, se artikel 16 i direktiv 2004/38.

Nationell rätt

6. Den federala lagen om individuellt studiebidrag (Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung – Bundesausbildungsförderungsgesetz) (nedan kallad BAföG) är den tyska lagstiftning i vilken villkoren för erhållande av studiemedel föreskrivs. Lagen har ändrats vid flera tillfällen [4], bland annat för att domstolens dom i målet Morgan och Bucher [5] ska få rättsverkan. Domstolen slog i nämnda dom fast att det som numera är artiklarna 20 FEUF och 21 FEUF utgör hinder för ett sådant villkor som det i 5 § stycke 2 punkt 3 BAföG i den tidigare lydelsen av BAföG enligt vilken studiebidrag för studier vid en läroanstalt belägen i utlandet enbart beviljas om studierna utgör en fortsättning på studier som bedrivits i ursprungsmedlemsstaten under minst ett år (nedan kallad ettårsregeln).

7. I 5 § stycke 1 BAföG i dess ändrade lydelse anges att den ”stadigvarande bostaden” är belägen på den ort som inte endast tillfälligt utgör centrum för levnadsintressena, oberoende av huruvida den berörda personen har för avsikt att stadigvarande bosätta sig där. Vidare föreskrivs att den som vistas på en ort enbart av utbildningsskäl inte anses vara stadigvarande bosatt där.

8. I 5 § stycke 2 punkt 3 BAföG föreskrivs att studerande som är stadigvarande bosatta i Tyskland ska beviljas studiebidrag för studier vid en läroanstalt i en medlemsstat i Europeiska unionen eller Schweiz om studierna påbörjas eller fortsätter där.

9. Enligt 6 § BAföG som har rubriken ”Studiebidrag för tyska medborgare utomlands” kan tyska medborgare som är stadigvarande bosatta i utlandet beviljas studiebidrag för att studera på den ort där de är bosatta eller i en angränsande medlemsstat om detta är motiverat av särskilda omständigheter i det enskilda fallet.

10. Enligt 8 § punkt 1 BAföG kan tyska medborgare och andra unionsmedborgare som har förvärvat permanent uppehållsrätt ansöka om studiemedel.

11. I 16 § BAföG fastställs den period under vilken studiemedel kan erhållas. 16 § BAföG stycke 3 i vilken treårsregeln fastställs har följande lydelse:

”Studiebidrag ska beviljas i de fall som avses i 5 § styckena 2 och 3 BAföG under en längre period än ett år endast om den studerande innan den efter den 31 december 2007 påbörjade utlandsvistelsen varit stadigvarande bosatt i Tyskland under en period på minst tre år.”

12. I förbundsregeringens lagförarbeten genom vilken treårsregeln infördes anfördes att syftet med regeln var att säkerställa att studiebidrag för utbildningar som fullständigt genomgåtts i utlandet inte beviljades studenter som knappt vistats i Tyskland. I Tyskland gäller den utbildningspolitiska principen att det för att beviljas studiebidrag i allmänhet krävs antingen att en utbildning genomgås i Tyskland eller att det åtminstone finns en särskild anknytning till Tyskland. I lagförarbetena anges att det i andra medlemsstater även föreskrivs ett bosättningskrav som ytterligare villkor för att erhålla studiebidrag under en längre period i utlandet. Genom detta krav konkretiseras det legitima intresse som den stat som tillhandahåller sociala förmåner har att ekonomiska förmåner som finansieras av allmänna medel enbart utbetalas till de personer som kan visa att de har åtminstone någon form av nära anknytning till den staten.

4 — Av den tyska regeringens yttrande framgår att den version som har ingetts till domstolen är den som offentliggjordes den 7 december 2010.

5 — Dom av den 23 oktober 2007 i de förenade målen C-11/06 och C-12/06 (REG 2007, s. I-9161).

Omständigheter, förfarande och tolkningsfrågorna

Prinz

13. Laurence Prinz är född år 1991 i Köln och är tysk medborgare. Hon var under cirka 10 år bosatt med sin familj i Tunisien där hennes far arbetade för en tysk firma. Hon är sedan januari 2007 bosatt med sin familj i Tyskland.

14. Laurence Prinz började i februari 2007 studera vid en läroanstalt i Tyskland och avslutade studierna på gymnasienivå i juni 2009. Den 1 september 2009 påbörjade hon studier i företagsadministration vid Erasmusuniversitetet i Nederländerna.

15. Innan hon påbörjade sina studier i Nederländerna lämnade Laurence Prinz den 18 augusti 2009 in en ansökan om studiemedel hos den behöriga tyska myndigheten. Genom beslut av den 30 april 2010 beviljades hon studiemedel för läsåret 2009/2010.

16. Laurence Prinz lämnade in ytterligare en ansökan om studiemedel för påföljande läsår. Hennes ansökan avslogs genom beslut av den 4 maj 2010 med motiveringen att hon hade varit stadigvarande bosatt i Tyskland först sedan januari 2007 och därför inte uppfyllde treårsregeln.

17. Laurence Prinz överklagade beslutet vid Verwaltungsgericht Hannover (förvaltningsdomstolen i Hannover). Hon anförde för det första att hon varit bosatt i Tyskland totalt tre år och fyra månader, nämligen från september 1993 till april 1994[6] och från januari 2007 till augusti 2009. Hon gjorde för det andra gällande att ett krav på bosättning såsom treårsregeln strider mot rätten till fri rörlighet som fastställs i artikel 21 FEUF.

18. Verwaltungsgericht, tredje avdelningen, vilandeförklarade målet och ställde följande tolkningsfråga till domstolen:

”Utgör det en … [unionsrättsligt] obefogad inskränkning av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig enligt artiklarna 20 FEUF och 21 FEUF, när en tysk medborgare som är bosatt i Tyskland och som studerar vid en läroanstalt i en medlemsstat i Europeiska unionen … beviljas studiebidrag enligt … [BAföG] för studier vid denna i utlandet belägna läroanstalt endast för ett år på grund av att hon inte var stadigvarande bosatt i Tyskland sedan minst tre år då utlandsvistelsen påbörjades?”

19. Skriftliga yttranden har ingetts av den österrikiska, den danska, den finska, den tyska, den grekiska, den nederländska och den svenska regeringen samt kommissionen. Vid förhandlingen den 29 november 2012, avgav samma parter, förutom den nederländska regeringen, muntliga yttranden.

Seeberger

20. Philipp Seeberger är tysk medborgare. Han föddes i Tyskland år 1983, och bodde där tillsammans med sina föräldrar, som också de är tyska medborgare, till år 1994. Från år 1989 till år 1994 gick han i grundskola och gymnasium i Tyskland.

6 — Av begäran om förhandsavgörande framgår inte hur snart efter sin födsel Laurence Prinz tillsammans med sin familj flyttade till Tunisien eller varför hon under en kort period återvände från Tunisien till Tyskland i september 1993 innan hon återigen lämnade Tyskland i april 1994.

21. Från år 1994 till december 2005 bodde Philipp Seeberger med sina föräldrar i Spanien där hans far arbetade som företagskonsult i egen regi. Den hänskjutande domstolen har anfört att Philipp Seebergers far genom att flytta dit av det skälet utnyttjade sina rättigheter enligt artiklarna 45 FEUF och 49 FEUF. Philipp Seeberger avslutade sin yrkesinriktade gymnasieutbildning i Spanien och erhöll år 2000 examensbevis från nämnda utbildning. Efter en yrkesutbildning åren 2004 och 2005 i Spanien, erhöll han i april månad år 2005 en examen som fastighetsexpert (Immobilienfachwirt). I januari 2006 flyttade Philipp Seebergers föräldrar tillbaka till Tyskland. Trots att han har hävdat att även han vid den tidpunkten var stadigvarande bosatt i Tyskland så folkbokfördes han i München först den 26 oktober 2009. Av ett uttalande av en tidigare arbetsgivare framgår att han genomförde en praktik som webbdesigner i Köln mellan den 2 april 2007 och den 27 juni 2007.

22. Philipp Seeberger klarade i april månad 2009 ett externt prov, och blev därmed behörig att studera vid universitetet Balearerna/Palma de Mallorca. I september månad år 2009 påbörjade han studier i ekonomi där. För dessa studier ansökte han om studiemedel i Tyskland.

23. Den behöriga myndigheten i Tyskland avslog hans ansökan om studiemedel med motiveringen att det saknades tillräckliga belägg för att han faktiskt varit stadigvarande bosatt i Tyskland de tre åren direkt innan studierna påbörjades.

24. Philipp Seeberger begärde omprövning av det beslutet och anförde att treårsregeln strider mot den rätt till fri rörlighet som tillkommer honom som unionsmedborgare. Myndigheten vidhöll vid omprövning det tidigare beslutet och Philipp Seeberger överklagade omprövningsbeslutet till Verwaltungsgericht Karlsruhe (förvaltningsdomstolen i Karlsruhe). Han anförde att hans rätt till fri rörlighet inskränkts, eftersom han enligt treårsregeln var tvungen att lämna sin stadigvarande bostad i en annan medlemsstat och flytta tillbaka till Tyskland långt i förväg för att kunna beviljas studiemedel för sina studier i utlandet.

25. Verwaltungsgericht Karlsruhe, femte avdelningen, beslutade att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till domstolen.

”Utgör unionsrätten hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken studiestöd för studier i en annan medlemsstat nekas uteslutande av det skälet att den student som har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet inte varit stadigvarande bosatt i sin ursprungsmedlemsstat i minst tre år när studierna påbörjas?”

26. Skriftliga yttranden har ingetts av Philipp Seeberger, den österrikiska, den danska, den finska, den tyska, den nederländska och den svenska regeringen samt kommissionen. Vid förhandlingen den 29 november 2012, avgav samma parter som inkom med skriftliga yttranden, förutom den nederländska regeringen, muntliga yttranden. Den grekiska regeringen var också närvarande och framställde ett muntligt yttrande.

Bedömning

Inledande anmärkningar

27. I båda fallen ombeds domstolen att svara på frågan huruvida artiklarna 20 FEUF och 21 FEUF utgör hinder för en medlemsstat att som villkor för att bevilja studiemedel för studier i utlandet uppställa ett sådant krav på bosättning såsom treårsregeln.

28. Till skillnad från Verwaltungsgericht Hannover i målet *Prinz* formulerade Verwaltungsgericht Karlsruhe i målet *Seeberger* sin fråga på så sätt att det inte anges huruvida den studerande är medborgare i den medlemsstat som beviljar studiebidraget. Av övriga delar i beslutet om hänskjutande i målet Seeberger framgår emellertid klart att den hänskjutande domstolen önskar få klarhet i förhållande till en tysk medborgares ställning.

29. Innan Laurence Prinz och Philipp Seeberger utnyttjade sin rätt att röra sig fritt för att studera i en annan medlemsstat flyttade båda från Tyskland av olika skäl. Laurence Prinz flyttade utanför EU när hennes far började arbeta i Tunisien. Philipp Seeberger flyttade till Spanien när hans far utnyttjade sin etableringsfrihet och utövade verksamhet som egenföretagare där.

30. Till skillnad från Laurence Prinz har följaktligen Philipp Seeberger utnyttjat sin rätt att röra sig fritt enligt unionsrätten tidigare. Den omständigheten har ingen inverkan på bedömningen av de frågor som ställts till domstolen, eftersom båda två, i egenskap av unionsmedborgare, kan göra gällande de rättigheter som sammanhänger med unionsmedborgarskapet gentemot den egna medlemsstaten,[7] exempelvis den fria rörligheten för att studera i ett annat EU-land. Kommissionen har icke desto mindre ifrågasatt huruvida Philipp Seebergers ställning även ska granskas mot bakgrund av etableringsfriheten. Jag kommer att granska detta som en fråga som hänför sig till den relevanta lagstiftningen.[8]

31. Domstolen har redan vid flera tillfällen prövat huruvida medlemsstaterna som villkor för att studiemedel ska kunna beviljas kan uppställa ett krav på bosättning av samma allmänna typ som det som det rör sig om i förevarande fall. Dessa mål har hänskjutits till domstolen i olika former. De har avsett migrerande arbetstagare och deras familjemedlemmar i beroendeställning[9] men även studenter som inte grundat sin ansökan om studiemedel på deras anknytning till en unionsmedborgare som utövar inkomstbringande ekonomisk verksamhet.[10] De har avsett ansökningar om studiemedel som lämnats hos ursprungsmedlemsstaten,[11] anställningsmedlemsstaten[12] eller värdmedlemsstaten där studenten hoppats på att kunna studera.[13] Vissa fall avser tiden innan direktiv 2004/38 trädde i kraft, medan andra direkt eller indirekt hänför sig till artikel 24.2 i nämnda direktiv. I flera av dessa fall hävdades att den aktuella åtgärden var motiverad, eftersom den bland annat förhindrade en orimlig börda för budgeten i den medlemsstat som beviljade studiemedlen och/eller gjorde det möjligt att avgränsa den grupp studenter som hade tillräcklig anknytning till medlemsstaten och den grupp studenter som efter studierna sannolikt skulle komma att återvända till den medlemsstat som beviljat studiemedel.

32. Även om domstolen har godtagit att medlemsstaterna förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vid fastställandet av huruvida och på vilket sätt studier ska finansieras och vem som ska beviljas studiemedel, så har den enligt min mening inte varit lika tydlig när det gäller att klargöra vilka omständigheter som ska beaktas vid prövningen av huruvida en viss inskränkning kan motiveras. Räcker det att en medlemsstat åberopar det ekonomiska målet eller måste den även visa att det föreligger en risk för en orimlig ekonomisk börda? Får en medlemsstat motivera en inskränkning såsom treårsregeln med att studiemedel ska beviljas studerande som uppvisar en viss grad av integration, oberoende av överväganden kring den ekonomiska kostnaden för det stöd som utgår enligt systemet? Är det lämpligt att avgöra huruvida en inskränkning som treårsregeln är proportionerlig i förhållande till det ekonomiska målet genom att kontrollera att regeln inte är mer restriktiv än vad som behövs för att fastställa nödvändig grad av integration?

7 — Se domen i de förenade målen Morgan och Bucher (ovan fotnot 5), punkterna 22 och 23 och där angiven rättspraxis.

8 — Se punkterna 36–39 nedan.

9 — Se, till exempel, dom av den 4 juni 2012 i mål C-542/09, kommissionen mot Nederländerna.

10 — Se, till exempel, dom av den 15 april 2005 i mål C-209/03, Bidar (REG 2005, s. I-2119).

11 — Se, till exempel, domen i de ovannämnda förenade målen Morgan och Bucher (ovan fotnot 5).

12 — Se, till exempel, domen i målet kommissionen mot Nederländerna (ovan fotnot 9).

13 — Se, till exempel, domen i målet Bidar (ovan fotnot 10).

33. Dessa och andra möjliga osäkerhetsmoment kan vara förklaringen till varför vissa medlemsstater fortsätter att tillämpa ett bosättningsvillkor som enda åtgärd för att uppnå tydligt komplexa mål, varför sex medlemsstater i förevarande fall har intervenerat till stöd för Tyskland och varför domstolen vid flera tillfällen har ombetts att fastställa huruvida en viss variation av bosättningsvillkoret är förenlig med unionslagstiftningen.

Relevant lagstiftning

34. De hänskjutande domstolarna har enbart ombett domstolen att tolka fördragsbestämmelserna om unionsmedborgarskap.

35. Det var helt korrekt av dem att inte be domstolen att pröva artikel 24 i direktiv 2004/38. I den bestämmelsen regleras när en mottagande medlemsstat på grundval av direktivet ska behandla unionsmedborgare som uppehåller sig i denna medlemsstat på samma sätt som de egna medborgarna, även när det gäller bistånd till uppehälle för studier. Det finns emellertid inte några uppgifter som tyder på att Laurence Prinz och Philipp Seeberger har ansökt om studiemedel i Nederländerna och Spanien. De har däremot ansökt om studiemedel i deras ursprungsmedlemsstat, Tyskland.

36. Frågan uppkommer hur det förhåller sig med kommissionens förslag att Philipp Seebergers ställning ska granskas med hänvisning till bestämmelserna om etableringsfrihet.

37. Treårsregeln hade inte införts när Philipp Seeberger och hans familj utnyttjade sin rätt att flytta till Spanien. Den kan därför inte ha påverkat den ursprungliga flytten.

38. Nu när regeln har införts kan den emellertid ha en avskräckande verkan på unionsmedborgare som överväger att utöva sin rätt till fri rörlighet inom EU som arbetstagare, egenföretagare eller helt enkelt som medborgare. Den är även till nackdel för dem som har utövat dessa rättigheter och som inte återvänder till Tyskland i tillräckligt god tid för att uppfylla treårsregeln.

39. Verwaltungsgericht Karlsruhe har att ta ställning till huruvida det beslut genom vilket Philipp Seebergers ansökan om studiemedel avslogs är giltigt. Den har inte utrett frågan huruvida Philipp Seeberger fortfarande är beroende av (någon av) sina föräldrar eller, om detta inte är fallet, när han blev självständig. Domstolen har således inte tillräckligt med uppgifter för att veta huruvida den hänskjutande domstolen ska behandla det mål som anhängiggjorts vid den utifrån att Philipp Seeberger utövat sin rätt till fri rörlighet i samband med i) faderns utnyttjande av sin rätt till etableringsfrihet och ii) faderns följande beslut att återvända till ursprungsmedlemsstaten.

40. Av besluten om hänskjutande framgår inte att Laurence Prinz och Philipp Seeberger har gjort gällande sin egenskap som ekonomiskt aktiva unionsmedborgare eller relevanta familjeband med till exempel en migrerande arbetstagare i Tyskland. Jag kommer därför, liksom de hänskjutande domstolarna, att granska frågan enbart på grundval av artiklarna 20 FEUF och 21 FEUF.

Definition av begreppet bosättning

41. Frågan var en person är fysiskt bosatt är en fråga om faktiska omständigheter. Den ort där en person faktiskt bor eller är folkbokförd är inte nödvändigtvis den ort där en medlemsstat enligt lag anser att personen i fråga har sin stadigvarande bosättning eller hemvist.

42. Treårsregeln definieras med hänvisning till stadigvarande bosättning i Tyskland under en sammanhängande period. I 5 § punkt 1 BAföG definieras stadigvarande bosättning som ”den ort som inte endast tillfälligt utgör centrum för levnadsintressena, oberoende av huruvida den berörda personen har för avsikt att stadigvarande bosätta sig där”.

43. Det förefaller i vart fall vad gäller Philipp Seeberger som om beslutet att avslå hans ansökan om studiemedel grundades på ett annat bosättningsbegrepp. Philipp Seeberger har åberopat att han har varit bosatt i Tyskland från januari år 2006 men han var enbart folkbokförd i München sedan den 26 oktober 2009.

44. Vid förhandlingen bekräftade den tyska regeringen att behöriga myndigheter ibland använder den dag då folkbokföringen ägde rum som en omständighet på grundval av vilken det kan fastställas huruvida treårsregeln har uppfyllts. Om studiemedel nekas av det skälet att perioden mellan den dag då folkbokföringen ägde rum och påbörjandet av studierna i utlandet inte uppgår till tre år kan den som ansöker om studiemedel överklaga det beslutet och vid tyska domstolar lägga fram bevis på att han var bosatt i Tyskland innan han folkbokfördes där. Den tyska regeringen underströk att alla uppgifter och omständigheter måste beaktas vid bedömningen av huruvida sökanden har sin bosättning i Tyskland i den mening som avses i 5 § punkt 1 BAföG.

Inskränkning av unionsmedborgares rätt till fri rörlighet

45. Medlemsstaterna är enligt unionslagstiftningen inte skyldiga att bevilja studiemedel vare sig för studier som genomgås i medlemsstaten eller i utlandet. Även om medlemsstaterna är behöriga på detta område så måste de emellertid beakta unionslagstiftningen när de utövar sina befogenheter.[14]

46. De nationella domstolar vid vilka målen Prinz och Seeberger är anhängiggjorda är av den uppfattningen att treårsregeln kan utgöra en inskränkning av rätten till fri rörlighet för unionsmedborgare enligt artiklarna 20 FEUF och 21 FEUF. Av liknande skäl som dem som domstolen angav i domen i de förenade målen Morgan och Bucher[15] anser de att treårsregeln kan avskräcka en unionsmedborgare från att flytta till en annan medlemsstat för att påbörja sina studier där eller, om sådana studier i utlandet redan har påbörjats, utöva påtryckningar på den studerande att avbryta studierna och återvända till Tyskland.

47. Jag instämmer i att treårsregeln utgör en inskränkning.

48. En åtgärd som innebär att rätten till sociala förmåner är beroende av att personen i fråga är bosatt i den medlemsstat som beviljar den kan inskränka den fria rörligheten. En sådan åtgärd missgynnar varje unionsmedborgare som redan har utövat sin rätt till fri rörlighet (nämligen varje unionsmedborgare som är bosatt eller har varit bosatt i en annan medlemsstat) innan vederbörande ansöker om förmånen. Det ligger i sakens natur att ett sådant bosättningskrav som det som det rör sig om i förevarande fall kan avskräcka en unionsmedborgare från att utöva sin rätt att flytta till en annan medlemsstat[16] och fortsätta studier på gymnasienivå där innan ansökan om studiemedel för universitets- och högskolestudier lämnas in (avskräckande verkan).

49. I förevarande fall anser Philipp Seeberger att han missgynnas när han önskar fortsätta sina studier i utlandet enbart av det skälet att han och hans föräldrar, innan han påbörjade sina studier, utövat rätten till fri rörlighet och inte återvände till Tyskland i tillräckligt god tid innan han påbörjade sina studier. Laurence Prinz är också utsatt för ekonomisk press att studera i Tyskland snarare än att fullfölja den utbildning som hon föredrar i Nederländerna, eftersom hon inte kan erhålla studiemedel för att studera i Nederländerna utöver för det första året av sin utbildning.

50. Jag instämmer därför i att treårsregeln utgör en inskränkning av rätten till fri rörlighet för unionsmedborgare enligt artiklarna 20 FEUF och 21 FEUF.

14 — Domen i de förenade målen Morgan och Bucher (ovan fotnot 5), punkt 24 och där angiven rättspraxis.

15 — Domen i de förenade målen Morgan och Bucher (ovan fotnot 5), punkterna 25 och 26.

16 — Se, till exempel, med avseende på invaliditetspension, dom av den 22 maj 2008 i mål C-499/06, Nerkowska (REG 2008, s. I-3993), punkt 31 och där angiven rättspraxis.

51. En sådan inskränkning kan enbart motiveras om den grundas på objektiva överväganden av allmänt intresse, är ägnad att säkerställa förverkligandet av det legitima mål som eftersträvas med inskränkningen och är proportionerlig i förhållande till denna, det vill säga inte är mer restriktiv än vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

52. Den tyska regeringen har angett två mål på grundval av vilka treårsregeln kan motiveras. Jag ska pröva dessa i tur och ordning.

Motivering med hänvisning till det ekonomiska målet

Huruvida målet är legitimt

53. Den tyska regeringen har hänvisat till domstolens avgöranden i målen Bidar och Morgan och Bucher för att motivera treårsregeln. Detta synsätt överensstämmer med lagförarbetena genom vilken regeln infördes. [17]

54. I sin dom i målet Bidar, slog domstolen fast att ”varje medlemsstat [har] rätt att förvissa sig om att biståndet till uppehälle för studerande från andra medlemsstater inte blir en orimlig börda som kan få betydelse för nivån på det bistånd som staten totalt kan ge”. [18] Följaktligen var det legitimt att en medlemsstat endast beviljade sådant bistånd till ”... studerande som [kunde] påvisa en viss grad av samhällsintegration i denna stat”. [19] Domstolen förde samma resonemang i de förenade målen Morgan och Bucher med avseende på en medlemsstats beviljande av studiebidrag till dess egna medborgare som önskade studera i en annan medlemsstat [20] och slog fast att den aktuella ettårsregeln var alltför allmänt hållen och kategorisk för att vara proportionerlig. [21]

55. Domstolen har således erkänt att målet att förhindra en orimlig börda som kan få betydelse för nivån på stödet i princip kan motivera en inskränkning av rätten till fri rörlighet såsom treårsregeln.

56. Frågan är huruvida det räcker att medlemsstaten enbart försäkrar att en sådan ekonomisk börda föreligger.

57. Det gör det inte enligt min åsikt.

58. I domen i de förenade målen Morgan och Bucher slog domstolen fast att ett liknande resonemang som det som fördes i målet Bidar i princip kan föras med avseende på studiebidrag för studenter som önskar studera i andra medlemsstater ”[o]m det *föreligger* en risk för en sådan orimlig börda”. [22] Kommissionen har i förevarande mål påpekat att Tyskland inte har visat att den risk som den avser att förhindra eller begränsa föreligger.

59. Det ankommer naturligtvis på varje medlemsstat att avgöra hur stor del av dess offentliga budget som den avser att avsätta för att finansiera studier i medlemsstaten och i utlandet och att bedöma vilken ekonomisk börda som den anser vara rimlig. [23] Vissa medlemsstater beslutar eventuellt att enbart blygsamma medel ska göras tillgängliga. Andra kan vara villiga att avsätta en betydligt större andel av deras offentliga budget för detta ändamål. Det ankommer inte på domstolen att ompröva en

17 — Se ovan punkt 12.

18 — Domen i målet Bidar (ovan fotnot 10), punkt 56.

19 — Domen i målet Bidar (ovan fotnot 10), punkt 57.

20 — Domen i de förenade målen Morgan och Bucher (ovan fotnot 5), punkterna 43 och 44.

21 — Domen i de förenade målen Morgan och Bucher (ovan fotnot 5), punkt 46.

22 — Domen i de förenade målen Morgan och Bucher (ovan fotnot 5), punkt 44, min kursivering.

23 — Se även till exempel mitt förslag till avgörande av den 16 februari 2012 i målet kommissionen mot Nederländerna (ovan fotnot 9), punkt 103.

medlemsstats beslut om vad som anses vara ”rimligt” men den kan ge de nationella domstolarna vägledning med avseende på deras bedömning av, *mot bakgrund av det beslutet*, bidrag för att täcka uppehället (och eventuellt andra kostnader) för studerande från andra medlemsstater kan bli en orimlig börda.

60. Om rätten till en social förmån förenas med villkor, av vilket slag det än är, begränsas sannolikt det antal personer som med framgång kan ansöka om förmånen och följaktligen även de totala budgetmässiga kostnaderna för att tillhandahålla förmånen. Den omständigheten räcker inte i sig för att motivera en inskränkning av rätten till fri rörlighet enligt artiklarna 20 FEUF och 21 FEUF. Jag anser i stället att en medlemsstat måste bedöma de faktiska eller potentiella risker som tillhandahållandet av en viss typ av stöd medför. Den kan på grundval av den bedömningen avgöra vad som anses som en orimlig ekonomisk börda och fastställa åtgärder som är ägnade att förhindra eller begränsa risken för att en sådan börda uppkommer.

61. I förevarande fall har den tyska regeringen åberopat statistik från den tyska statistiska byrån (Statistisches Bundesamt) av vilken det framgår att cirka en miljon tyska medborgare år 2008 var bosatta i andra medlemsstater, inklusive en halv miljon i angränsande medlemsstater. Den tyska regeringen har anfört att om bosättningsvillkoret skulle avskaffas så skulle den gruppen, tillsammans med vissa personer som inte är medborgare i medlemsstaten, erhålla rätt till studiemedel för hela studieperioden i utlandet.

62. Det finns inte något skäl att ifrågasätta dessa siffror men det är uppenbart att de inte säger något om huruvida det föreligger en faktisk eller potentiell risk för en orimlig ekonomisk börda. Det är osäkert huruvida samtliga tyska medborgare som är bosatta i andra medlemsstater, från spädbarn till ålderspensionärer, avser att genomgå vidare studier (och framför allt i utlandet). Det är inte heller uppenbart att de som avser att studera kommer att ansöka om studiemedel hos de tyska myndigheterna.

63. Vid förhandlingen bekräftade den tyska regeringen att den inte hade ytterligare mer detaljerade uppgifter att lämna till domstolen.

64. Enligt min mening krävs en mer omfattande granskning av den risk för ”orimlig ekonomisk börda som kan få betydelse för nivån på det bistånd som totalt kan ges” [24] för att fastställa om en sådan begränsning som treårsregeln kan motiveras med hänvisning till det ekonomiska målet. Vid en sådan granskning måste det också undersökas huruvida inskränkningen är ägnad att uppnå målet att förhindra eller begränsa risken för att en sådan börda uppkommer.

65. I den mån som det berättigade mål som fastställdes i målet Bidar och de förenade målen Morgan och Bucher är att förhindra en orimlig ekonomisk börda som kan påverka nivån på det bistånd som totalt kan ges måste det undersökas huruvida inskränkningen är lämplig och proportionerlig i förhållande till det målet.

66. Tyskland har i förevarande fall åberopat det ekonomiska målet men medlemsstaten har också hävdat att inskränkningen är proportionerlig i förhållande till behovet att enbart bevilja studiemedel till de studenter som kan påvisa en viss grad av samhällsintegration i medlemsstaten.

67. Detta gör det möjligt att anse att medlemsstaten har tolkat domstolens rättspraxis på så sätt att den innebär att en sådan begränsning som treårsregeln kan motiveras med hänvisning till behovet att kräva en viss grad av integration (integrationsmålet) oberoende av överväganden kring den ekonomiska kostnaden för det stöd som utgår enligt systemet (det ekonomiska målet).

24 — Domen i målet Bidar (ovan fotnot 10), punkt 56.

68. Det stämmer att domstolen har godtagit att det ekonomiska målet kan *uppnås* genom att studiemedel enbart beviljas studenter som kan påvisa en viss grad av integration i den medlemsstat som beviljar studiemedlen, oavsett om det rör sig om den mottagande medlemsstaten eller ursprungsmedlemsstaten. Om ansökan om studiemedel lämnas hos den mottagande medlemsstaten så behöver finansiell solidaritet enbart visas med studerande som är medborgare i en annan medlemsstat under den första tiden av vistelsen. [25]

69. I mitt förslag till avgörande i målet kommissionen mot Nederländerna framförde jag min tolkning av domstolens avgörande i målet Bidar. Såsom jag förstår denna dom godtog inte domstolen ett separat integrationsmål. Kravet på bevis på en viss grad av integration ansågs utgöra ett *medel* att begränsa den grupp som hade rätt till stöd och följaktligen att avvärja en orimlig ekonomisk börda. [26] Ett bosättningskrav har ett sådant ändamål. I domen i målet kommissionen mot Nederländerna tog domstolen inte ställning till denna fråga. Den slog fast att det ekonomiska målet inte kan motivera att migrerande arbetstagare särbehandlas och anförde i detta sammanhang att medlemsstaterna har rätt att kräva att medborgare i andra medlemsstater påvisar en viss grad av samhällsintegration för att kunna erhålla sociala förmåner. [27]

70. Det är på unionsrättens nuvarande stadium orimligt att kräva att en medlemsstat ska bära det ekonomiska ansvaret för en studerande som inte har någon anknytning till medlemsstaten. En motsatt slutsats skulle innebära att medlemsstaterna kommit överens om fullständig finansiell solidaritet vad gäller utbetalning av studiemedel till studerande och att det föreligger fullständig ”rörlighet” vad gäller denna sociala förmån, vilket uppenbarligen inte är fallet. Medlemsstaterna kan således vägra att bevilja studiemedel till studerande som *inte har någon väsentlig anknytning* till medlemsstaten för att förhindra en orimlig börda som kan få betydelse för nivån på det bistånd som totalt kan ges. De kan med andra ord begränsa kretsen stödmottagare för att uppnå det ekonomiska målet och det är godtagbart att för det ändamålet tillämpa ett kriterium som påvisar en viss grad av integration.

71. I mitt förslag till avgörande i målet kommissionen mot Nederländerna lämnade jag möjligheten öppen att tolka domstolens rättspraxis annorlunda, det vill säga på så sätt att en medlemsstat kan kräva en viss grad av integration *oberoende* av överväganden kring den ekonomiska kostnaden för att ge tillgång till studiestöd. [28] Enligt ett sådant synsätt skulle integrationsmålet (definierat på lämpligt sätt) i sig räcka för att motivera inskränkningen av rätten till fri rörlighet. Huruvida ett bosättningskrav såsom treårsregeln anses vara proportionerligt skulle följaktligen vara beroende av huruvida regeln är mer restriktiv än vad som är nödvändigt för att avgränsa den grupp sökande som påvisar den grad av anknytning som krävs. [29]

72. Jag anser att det skulle vara till hjälp för de nationella domstolarna i förevarande mål om domstolen klargjorde sin ståndpunkt vad gäller förhållandet mellan det ekonomiska målet och integrationsmålet. Är integrationsmålet ett separat legitimt mål som kan motivera en inskränkning av rätten till fri rörlighet, [30] även när inskränkningen tillämpas på medlemsstatens egna medborgare? Eller förhåller det sig på det sättet att de två målen företräder intressen som är kopplade till varandra och som därför ska betraktas som en del av ett enda mål? Eller är kriteriet rörande graden av integration enbart ett sätt att förverkliga det ekonomiska målet?

25 — Se skäl 10 i direktiv 2004/38. Dom av den 4 oktober 2012 i mål C-75/11, kommissionen mot Österrike, punkt 60.

26 — Se mitt förslag till avgörande i det nämnda målet kommissionen mot Nederländerna (ovan fotnot 9), punkt 84.

27 — Domen i målet kommissionen mot Nederländerna (ovan fotnot 9), punkterna 63 och 69.

28 — Se mitt förslag till avgörande i målet kommissionen mot Nederländerna (ovan fotnot 9), punkt 120.

29 — Se punkterna 80 och 82 nedan.

30 — Målet Stewart avsåg inte samma typ av sociala förmåner som i förevarande fall men domstolen slog i det målet fast att det är legitimt att vilja i) säkerställa att förmånstagaren har en faktisk anknytning till den behöriga medlemsstaten och ii) att det finns en ekonomisk balans i det nationella systemet för social trygghet. Den undersökte därefter huruvida den aktuella åtgärden var lämplig och proportionerlig i förhållande till det första målet och slog i förhållande till det andra målet fast att ”[e]tt sådant resonemang … även [kan] föras vad beträffar [det andra] målet …” och att ”[k]ravet att det ska fastställas att … [det föreligger] en verklig och tillräcklig anknytning … gör det … möjligt för denna stat att försäkra sig om att den ekonomiska bördan som är förknippad med betalning av den … aktuella förmånen inte blir orimlig”. Dom av den 21 juli 2011 i mål C-503/09, Stewart (REU 2011, s. I-6497), punkterna 89 och 103.

73. I den återstående delen av min bedömning kommer jag att ta ställning till frågan huruvida en sådan åtgärd som treårsregeln är lämplig och proportionerlig i förhållande till vart och ett av målen.

Huruvida inskränkningen är lämplig

– Det ekonomiska målet

74. Varje åtgärd som begränsar gruppen stödmottagare kommer att minska kostnaden för systemet i förhållande till kostnaderna för ett system enligt vilket samtliga unionsmedborgare ska beviljas studiestöd utan åtskillnad. Treårsregeln begränsar således gruppen potentiella stödmottagare.

75. Det ankommer emellertid fortfarande på den nationella domstolen att avgöra huruvida treårsregeln har ett rimligt samband med målet att förhindra en orimlig börda som kan få betydelse för nivån på det bistånd som totalt kan ges. Detta beror på huruvida en tillämpning av treårsregeln medför att risken för en orimlig börda minskar.

– Integrationsmålet

76. Den plats där en person är bosatt visar normalt sett var han eller hon är integrerad i samhället. Ett villkor som grundas på bosättning är därför vid första anblicken ägnat att förverkliga integrationsmålet.

Huruvida inskränkningen är proportionerlig

77. Tvetydigheten om huruvida en sådan inskränkning som bosättningskravet som ingår i treårsregeln kan motiveras med hänvisning till det ekonomiska målet eller integrationsmålet har lett till felaktigheter i det logiska resonemanget vid bedömningen av huruvida en sådan inskränkning är proportionerlig. Medlemsstaterna förefaller ha åberopat det ekonomiska målet för att motivera en inskränkning men har sedan hävdat att åtgärden är proportionerlig med hänvisning till integrationsmålet.

78. Den tyska regeringen har i förevarande mål huvudsakligen gjort gällande att treårsregeln avgränsar den grupp sökande som har en tillräcklig anknytning till det tyska samhället för att kunna beviljas studiemedel som utbetalas ur den offentliga budgeten. Den har anfört att det är viktigt att undersöka huruvida en sådan anknytning föreligger för medlemsstatens egna medborgare, eftersom den typ av solidaritet som ligger till grund för utbetalning ur den offentliga budgeten för att finansiera studier är en solidaritet som föreligger mellan invånarna i en medlemsstat och inte nödvändigtvis mellan medlemsstatens medborgare.[31] Den tyska regeringen har dessutom hävdat att treårsregeln tillämpas på ett sätt som säkerställer transparens och rättssäkerhet och är administrativt effektiv.

79. Jag kommer att undersöka huruvida treårsregeln är proportionerlig både i förhållande till det ekonomiska målet och integrationsmålet.

31 — Dessa argument kan antyda att Tyskland kräver att det ska föreligga en koppling till dess skattesystem för att en rätt till studiemedel för studier i utlandet ska föreligga men den tyska regeringen bekräftade vid förhandlingen att det inte förhåller sig på det sättet. Den anförde uttryckligen att den inte avsåg att enbart bevilja studiemedel till sådana unionsmedborgare som tidigare bidragit till den offentliga budgeten ur vilken studiebidrag utbetalas. När den vid förhandlingen ombads att definiera den solidaritet till vilken den hänvisade i sitt skriftliga yttrande svarade den tyska regeringen att stödmottagare ska vara de som har något slags anknytning till det tyska samhället.

– Det ekonomiska målet

80. En sådan åtgärd som treårsregeln är proportionerlig om den inte innebär en större inskränkning än vad som är nödvändigt för att den ekonomiska bördan ska bli rimlig. För denna bedömning måste det undersökas huruvida det finns alternativa men mindre restriktiva åtgärder. Skäl som effektiv administration, rättssäkerhet och transparens kommer att beaktas vid jämförelsen av den aktuella (eller föredragna) åtgärden och alternativa åtgärder.

81. Den nationella domstolen kan inte göra den bedömningen utan att ha kännedom om i) vad som anses utgöra en orimlig ekonomisk börda och ii) vilken kvantitativ inverkan treårsregeln kan ha på den bördan.

82. Anta till exempel att en medlemsstat beslutar att den är beredd att avsätta 800 miljoner euro för studiemedel för universitets- och högskolestudier. Vid en granskning av den nya ordning som föreslås inser den att risken finns att den måste utbetala över 1 miljard euro såvida inte ytterligare kriterier införs. Denna risk anses vara oacceptabel. Efter en undersökning av bosättningshistorian hos ett urval av studerande som erhåller studiemedel (ett tillräckligt stort urval för att vara statistiskt tillförlitligt) drar den slutsatsen att införandet av kravet att sökanden måste ha varit bosatt fyra år i medlemsstaten skulle utesluta en tillräcklig andel potentiella kandidater för att begränsa risken att allvarligt överskrida budgeten. Detta enda extra kriterium väljs ut för att förverkliga det ekonomiska målet. Under förutsättning att riskkostnadsanalysen utförs på ett korrekt sätt anser jag inte att invändningar kan framföras mot ordningen i sig, även om den kan medföra en inskränkning av rätten till fri rörlighet för unionsmedborgare. Ett sådant kriterium kan dessutom vara proportionerligt i jämförelse med alternativa åtgärder. Det ska dock understrykas att en sådan analys skulle vara rent ekonomisk. Bosättningsvillkoret kan *inte* åberopas som en alternativ åtgärd i stället för ”en viss grad av integration”.

– Integrationsmålet

83. Den tyska regeringen har anfört att begränsningen av gruppen stödmottagare, oberoende av deras nationalitet, till personer som uppfyller treårsregeln är en åtgärd som är proportionerlig för att säkerställa att enbart studerande som kan påvisa en tillräcklig anknytning till det tyska samhället erhåller studiemedel som utbetalas ur den offentliga budgeten. Den har till stöd för sin ståndpunkt framför allt åberopat domarna i målen Bidar och Förster.

84. Såsom jag påpekat i mitt förslag till avgörande i målet kommissionen mot Nederländerna behövde domstolen i målet Bidar inte ta ställning till proportionaliteten.[32] I domen i målet Förster hänvisade den till lydelsen av direktiv 2004/38 och drog slutsatsen att det hinder som det där aktuella bosättningsvillkoret innebar var motiverat. Därigenom fokuserade domstolen på den omständigheten att direktivet uppställer specifika krav när det gäller graden av integration i värdmedlemsstaten för personer som inte är medborgare i densamma.[33]

85. Direktiv 2004/38 är inte tillämpligt här.[34] Det är av det skälet inte lämpligt att begrunda domen i målet Förster eller att närmare ta ställning till förhållandet mellan artikel 24.2 i nämnda direktiv och proportionalitetsprincipen. På samma sätt anser jag inte att den bedömning av kravet på fem års bosättning för att påvisa integration för att komma i åtnjutande av studiemedel hos en *värdmedlemsstat* som gjordes i målet Förster är av stor relevans för en lösning av förevarande mål.

32 — Förslag till avgörande i domen i målet kommissionen mot Nederländerna (ovan fotnot 9), punkt 113.

33 — Se dom av den 21 juni 2008 i mål C-206/07, Förster (REG 2008, s. I-8507), punkterna 54 och 55.

34 — Se punkt 35 ovan.

86. I avsaknad av harmoniseringsåtgärder anser jag att medlemsstaterna bör ges ett visst utrymme för skönsmässig bedömning att fastställa den grad av integration som de kräver av dem som ansöker om studiemedel och att välja en lämplig primär åtgärd för att påvisa denna integration.

87. En unionsmedborgares anknytning till samhället i en viss medlemsstat är en komplex fråga både ur medborgarnas och ur medlemsstatens perspektiv. En sådan anknytning kan föreligga vid födseln (och därför vara ofrivillig) eller förvärvas. Den kan utvecklas med tiden med varierande intensitet. Bedömningen av denna anknytning kan vara subjektiv eller objektiv. Det verkar rimligt att anta att den i alla sammanhang innebär tillhörighet till en gemenskap.

88. Även om medlemsstaterna ska ges ett visst utrymme för skönsmässig bedömning att fastställa den gemenskapen, räcker det inte att de hävdar att den grad av anknytning som krävs alltid kan påvisas genom bosättning under ett visst antal år. Detta är ett cirkelresonemang, eftersom det antyder att treårsregeln i förevarande fall skulle vara proportionerlig då den inte är mer restriktiv än vad som är nödvändigt för att fastställa vem som kan påvisa bosättning under en sammanhängande treårsperiod direkt innan studierna i utlandet påbörjas.

89. Om en medlemsstat väljer att kräva bevis för integration genom en åtgärd som innebär en inskränkning av rätten till fri rörlighet så måste den godta att utövandet av utrymmet för skönsmässig bedömning på detta område bland annat är underkastat proportionalitetsprincipen och icke-diskrimineringsprincipen. I domen i målet Bidar slog domstolen uttryckligen fast att kravet att den som ansöker om studielån ska ha sitt hemvist i Förenade kungariket i den mening som avses i nationell rätt och uppfylla kravet på tre års bosättning utgjorde en indirekt diskriminering av personer som inte är medborgare i medlemsstaten. Det var därför motiverat enbart om det var grundat på objektiva hänsyn som är oberoende av de berörda personernas nationalitet, och som står i proportion till det legitima syfte som eftersträvas i den nationella rätten. [35]

90. Domstolen har redan slagit fast att ett enda kriterium inte kan vara proportionerligt i förhållande till integrationsmålet.

91. I domen i målet Morgan och Bucher slog domstolen till exempel fast att kravet på ett års studier [36] inte var proportionerligt, eftersom ”den grad av samhällsintegration som en medlemsstat rimligen kan kräva … under alla omständigheter anses föreligga då [sökandena] … är uppvuxna i Tyskland och har fullgjort sin skolgång där”. Medan kravet på minst ett års studier infördes för att kontrollera graden av integration godtog domstolen (och den nationella domstolen) att den grad av integration som krävs ”under alla omständigheter” hade påvisats i klagandenas fall (som var tyska medborgare) med hjälp av *olika faktorer* såsom att de var uppvuxna i Tyskland och hade fullgjort sin skolgång där. [37]

92. Domstolen har nyligen i domen i målet kommissionen mot Österrike i allmänna ordalag bekräftat att ”den bevisning som krävs för att påvisa en faktisk anknytning inte får vara av alltför exkluderande karaktär, innebärande att alltför stor vikt läggs vid en omständighet som inte nödvändigtvis är representativ för den faktiska och verkliga graden av anknytning mellan den … [sökande] och medlemsstat[en] …, medan övriga representativa omständigheter inte beaktas alls”. [38] Den faktiska anknytning som krävs ”ska fastställas med utgångspunkt i den nämnda förmånens beståndsdelar, i synnerhet dess art och ändamål”. [39]

93. Mot bakgrund av vad som anförts ovan drar jag den slutsatsen att den aktuella treårsregeln är mer restriktiv än vad som är nödvändigt.

35 — Domen i målet Bidar (ovan fotnot 10), punkterna 51–54 och där angiven rättspraxis.

36 — Se punkt 6 ovan.

37 — Se domen i de förenade målen Morgan och Bucher (ovan fotnot 5), punkterna 45 och 46.

38 — Se ovan fotnot 24, punkt 62.

39 — Se ovan fotnot 24, punkt 63.

94. Vid förhandlingen nämnde kommissionen exemplet med två tyska medborgare. Den första, som varit bosatt i 17 år i utlandet, återvände till Tyskland tre år innan han påbörjade sina studier i utlandet, den andra som hade varit bosatt i Tyskland i 17 år flyttade från Tyskland tre år innan han påbörjade sina studier i en annan EU-medlemsstat. Enligt treårsregeln kan den förstnämnda erhålla studiemedel men inte den sistnämnda. Frågan är emellertid vem som är mest integrerad i det tyska samhället.

95. Av ovannämnda exempel framgår att treårsregeln är för strikt. Den kan medföra att studiemedel nekas studerande, som trots att de inte har varit bosatta i Tyskland under en sammanhängande period på tre år direkt innan de börjar studera i utlandet, har en tillräcklig anknytning till det tyska samhället tack vare deras tyska medborgarskap, bosättning, skolgång eller anställning där, språkkunskaper, familjeband och andra sociala eller ekonomiska band eller andra faktorer som kan påvisa en sådan anknytning.

96. Enligt BAföG saknar det helt betydelse huruvida en tysk studerande som önskar studera i Frankrike till exempel har varit bosatt och studerat i Tyskland tidigare eller huruvida hans familj är bosatt i närheten och/eller hans föräldrar arbetar i Tyskland. Om den studerande däremot till exempel var bulgarisk medborgare och hade flyttat till Tyskland endast tre år innan han påbörjade universitetsstudier i Polen eller i sin ursprungsmedlemsstat, skulle han ha rätt till studiemedel som utbetalas ur den tyska offentliga budgeten och inga andra omständigheter skulle behöva beaktas för att fastställa huruvida han omfattades av målgruppen ”integrerade” stödmottagare.

97. Frågan är naturligtvis inte huruvida bulgariska eller tyska studerande har rätt att erhålla studiemedel av den tyska regeringen. Avgörande är förhållandet mellan treårsregeln, det mål som ska uppnås med denna och den grund på vilken beslutet fattas (i det aktuella exemplet) att den bulgariska studenten ska erhålla studiemedel medan den tyska studenten inte ska det.

98. Enligt treårsregeln saknar det betydelse huruvida den sökande är tysk medborgare. Medborgarskap är emellertid såsom domstolen anförde i domen i målet Rottman ett ”särskil[t] band av solidaritet och lojalitet” som tillsammans med ”ömsesidighet i fråga om rättigheter och skyldigheter … utgör grunden för medborgarskapet”.[40] Jag har svårt att se att man helt kan bortse från en sådan anknytning vid bedömningen av huruvida de åtgärder som en medlemsstat antagit för att uppnå integrationsmålet är proportionerliga.

99. Jag anser därför att en åtgärd som treårsregeln är för strikt och inte möjliggör för nationella myndigheter att fastställa den faktiska och verkliga graden av integration.

100. Frågan är huruvida det finns alternativa mindre restriktiva åtgärder.

101. Jag anser att så är fallet.

102. Den nationella domstolen skulle kunna göra bedömningen att regeln kan utformas på ett mindre restriktivt sätt utan att den förlorar sin förmåga att avgränsa den grupp studerande som uppvisar en tillräcklig grad av integration i Tyskland. Möjliga alternativa regler kan vara mindre restriktiva men fortfarande effektiva. Ett annat synsätt skulle kunna omfatta mer flexibilitet. Jag vill understryka att jag inte föreslår någon särskild regel – detta ankommer på medlemsstaten. Det bör enbart noteras att det skulle vara möjligt att införa en mindre strikt och därför mer proportionerlig ordning.

40 — Dom av den 2 mars 2010 i mål C-135/08, Rottman (REU 2010, s. I-1449), punkt 51.

103. Vid en jämförelse av alternativa åtgärder är det självklart viktigt att undersöka huruvida tillämpningen av en åtgärd ”[styrs] av klara och i förväg kända kriterier [och] det … [finns] en möjlighet att föra talan vid domstol”. [41]

104. Jag instämmer här med den tyska regeringen att treårsregeln är transparent och administrativt effektiv och säkerställer rättssäkerhet. Relevant information kan med lätthet inhämtas och beslutet är mekaniskt, ja eller nej. Administrationskostnaden för ordningen kommer sannolikt att vara relativt låg särskilt i förhållande till det totala anslaget för studiemedel. Detta är relevanta frågor som ska beaktas vid en jämförelse av treårsregeln med andra möjliga åtgärder.

105. Den mest transparenta och effektiva åtgärden är inte nödvändigtvis proportionerlig. Huruvida den är det beror på andra faktorer såsom programmets utformning och struktur, varvid programmets sammanhang och mål ska beaktas.

106. En sådan åtgärd som treårsregeln är sannolikt mer transparent och effektiv än en åtgärd som kräver att individuella omständigheter undersöks i varje enskilt fall. Den sistnämnda åtgärden skulle otvivelaktigt vara mindre restriktiv och mer fullständig. En tredje typ av åtgärd skulle kunna innebära att bosättning kan användas som det primära eller normala sättet att påvisa den grad av integration som krävs utan att hindra sökanden eller myndigheten från att åberopa faktiska omständigheter som visar förekomsten (eller avsaknaden) av en faktisk och verklig anknytning. En sådan åtgärd förefaller vara mer transparent och effektiv än den andra typen som jag har beskrivit ovan och mindre restriktiv än en åtgärd som treårsregeln.

107. Fördelarna med en sådan åtgärd som treårsregeln måste således bedömas mot bakgrund av hela det regelverk i vilken den ingår. Den nationella domstolen kan i detta sammanhang vilja beakta att det i vissa avseenden – såsom vid bedömningen av huruvida en studerande har sin bosättning i Tyskland [42] eller huruvida det föreligger ”särskilda omständigheter” som motiverar att studiemedel beviljas enligt 6 § BAföG [43] – är möjligt att förena en omfattande bedömning av individuella omständigheter med behovet att säkerställa rättssäkerhet, transparens och administrativ effektivitet.

Motivering med hänvisning till det sociala målet

108. Det framgår inte helt klart av den tyska regeringens skriftliga yttrande huruvida den anfört en annan grund för motivering av treårsregeln, nämligen att den enbart önskade bevilja studiemedel till sådana studenter som efter det att de genomgått sina studier i utlandet skulle ta del i det tyska arbetslivet eller på annat sätt ingå i dess ekonomi och samhälle.

109. Flera av de andra medlemsstaterna som har inkommit med yttranden har framfört att frågan huruvida det ger positiva resultat när studiemedel beviljas för studier i utlandet delvis beror på huruvida de berörda studenterna återvänder till den medlemsstat som beviljat dessa studiemedel när de genomfört sina studier. Medlemsstater beviljar ofta sådant studiemedel på grund av de positiva förväntade återverkningarna på deras arbetsmarknad som grundar sig på den uppfattade sannolikheten att en studerande som beviljas studiemedel kommer att återvända och bidra till medlemsstatens samhälle.

41 — Dom av den 23 mars 2004 i mål C-138/02, Collins (REG 2004, s. I-2703), punkt 72. I det fallet var bosättningskravet ett villkor som tillämpades för att begränsa rätten till en social förmån av den typen som enligt domstolens praxis kunde anknytas till den aktuella geografiska arbetsmarknaden (se punkt 67).

42 — Se ovan punkt 44.

43 — Se ovan punkt 9. Vid förhandlingen rådde oenighet vad gäller tillämpningsområdet för denna regel. Den tyska regeringen beskrev den som en undantagsregel som är tillämplig i sällsynta situationer när den studerande inte har möjlighet att flytta till Tyskland för att studera där (till exempel av det skälet att den studerande är handikappad eller underårig). Philipp Seebergers ombud anförde att den användes för att ta emot barn till tyska diplomater som var bosatta utomlands. Domstolen kommer att få tillfälle att granska 6 § BAföG i mål C-220/12, Thiele Meneses, vilket nu är anhängigt vid domstolen.

110. Vid förhandlingen bekräftade den tyska regeringen ståndpunkten att treårsregeln också kunde motiveras med hänvisning till det sociala målet.

Huruvida målet är berättigat

111. Detta mål motsvarar delvis det sociala mål som åberopades i målet kommissionen mot Nederländerna för att motivera den ”tre-utav-sex-årsregel” som det rörde sig om i det målet. [44] I det målet godtog domstolen att målet att gynna studenters rörlighet är ett mål av allmänintresse som kan motivera en inskränkning. [45] Den godtog även antagandena att i) syftet med stödordningen var att uppmuntra studerande som var bosatta i Nederländerna att överväga att studera i utlandet snarare än hemma och ii) att Nederländerna förväntade sig att studerande som gynnats av stödordningen skulle återvända till Nederländerna för att bosätta sig och arbeta där, efter det att de avslutat sina studier. [46]

112. Jag anser att samma mål kan motivera treårsregeln i förevarande fall.

Huruvida inskränkningen är lämplig

113. I målet kommissionen mot Nederländerna godtog domstolen att ”tre-utav-sex-årsregeln” är ägnad att säkerställa förverkligandet av det sociala målet, eftersom studerande i annat fall normalt sett studerar i den medlemsstat där de är bosatta och studier i utlandet är berikande såväl för studenterna som för medlemsstatens samhälle och arbetsmarknad. [47]

114. I mitt förslag till avgörande i det målet företrädde jag en annan uppfattning som grundade sig på överväganden som inte diskuterades i domstolens dom. Jag var inte övertygad om att det fanns en uppenbar koppling mellan platsen där studerande bor innan de genomgår studier i utlandet och platsen där de kommer att bosätta sig och arbeta i framtiden efter det att de avslutat studierna utomlands. [48]

115. Jag har inte ändrat åsikt och treårsregeln hjälper i sig att visa varför.

116. För det första kan enligt den regeln studerande som inte kan påvisa att de varit bosatta i Tyskland under en sammanhängande period på tre år inte erhålla studiemedel för studier i utlandet. Det har hävdats att en sådan regel sannolikt kan avgränsa den grupp som kommer att återvända till Tyskland. Men leder inte samma resonemang även till slutsatsen att en studerande efter att ha studerat och varit bosatt i utlandet i tre år eller längre kommer att stanna där han studerat för att arbeta och bosätta sig där efter det att han tagit examen?

117. För det andra kan den plats där en utexaminerad person som har avslutat sina studier utomlands kommer att börja arbeta sannolikt delvis styras av sådana praktiska frågor som var det finns arbeten, vilket/vilka språk vederbörande talar och det allmänna läget på arbetsmarknaden inom EU. Vederbörande kan naturligtvis återvända till den medlemsstat i vilken han eller hon dessförinnan var bosatt. Frågan uppkommer om det verkligen kan antas att kopplingen till den medlemsstat i vilken personen var bosatt under en sammanhängande period på tre år direkt innan studierna påbörjades automatiskt innebär att inga andra omständigheter ska beaktas.

44 — Enligt denna regel krävdes att den person som ansökte om medtagbart studiestöd utöver att ha rätt till en finansiering av studierna i Nederländerna även måste ha varit lagligen bosatt i Nederländerna under minst tre av de sex föregående åren.

45 — Domen i målet kommissionen mot Nederländerna (ovan fotnot 9), punkt 72. Se även punkterna 135–140 i mitt förslag till avgörande i det målet.

46 — Domen i målet kommissionen mot Nederländerna (ovan fotnot 9), punkt 77.

47 — Domen i målet kommissionen mot Nederländerna (ovan fotnot 9), punkterna 76–79.

48 — Se punkt 147 i mitt förslag till avgörande i målet kommissionen mot Nederländerna (ovan fotnot 9).

118. Mot bakgrund av vad som anförts ovan anser jag att kopplingen mellan treårsregeln och det sociala målet inte alls är uppenbar.

119. För fullständighetens skull kommer jag dock kort att ta ställning till frågan huruvida treårsregeln är proportionerlig i förhållande till det sociala målet.

Huruvida inskränkningen är proportionerlig

120. När det gäller denna fråga var den tyska regeringens skriftliga och muntliga yttranden betydligt mindre ingående än i förhållande till det ekonomiska målet och integrationsmålet.

121. Den tyska regeringen betonade att treårsregeln är attraktiv, eftersom den säkerställer rättssäkerhet, transparens och administrativ effektivitet i samband med det ekonomiska målet, men anförde inte uttryckligen huruvida den även stödde sig på dessa argument i förhållande till det sociala målet. Om man utgår från att den avsåg att göra det anser jag av det skäl som redan anförts ovan [49] att dessa omständigheter inte räcker för att visa att treårsregeln inte är mer restriktiv än vad som är nödvändigt i förhållande till det sociala målet.

122. I ett liknande sammanhang i målet kommissionen mot Nederländerna slog domstolen fast att det ankommer på medlemsstaten att förklara varför den föredrar ett bosättningsvillkor framför alla andra representativa omständigheter. Domstolen slog fast att villkoret var ”alltför kategoriskt” eftersom ”det innebär … att alltför stor vikt läggs vid en omständighet som inte nödvändigtvis är representativ för studentens verkliga grad av anknytning till … [den medlemsstat i vilken studiemedel beviljas]”. [50]

123. Jag kommer fram till samma slutsats vad beträffar treårsregeln. Jag är inte övertygad om att en tidigare bosättningsort i en medlemsstat kan användas som enda kriterium för att förutse var en person kommer att bosätta sig efter en mellanliggande bosättning i en annan medlemsstat. [51] Såsom kommissionen anförde i sin grönbok kommer ”Européer som rör på sig när de är unga inlärare … med större sannolikhet att röra på sig senare i livet som arbetstagare”. [52]

Förslag till avgörande

124. Jag föreslår följaktligen att domstolen besvarar tolkningsfrågorna enligt följande:

Artiklarna 20 FEUF och 21 FEUF ska tolkas på så sätt att en medlemsstat inte får föreskriva som villkor för att studiestöd ska beviljas för studier vid en läroanstalt i utlandet under hela studietiden att varje unionsmedborgare, inklusive medlemsstatens egna medborgare, ska ha varit bosatt inom dess territorium under en sammanhängande period på tre år direkt innan studierna påbörjas i utlandet.

49 — Se punkterna 103–106 ovan.

50 — Domen i målet kommissionen mot Nederländerna (ovan fotnot 9), punkt 86.

51 — Se dessutom punkt 117 ovan i detta förslag till avgörande.

52 — Kommissionens grönbok ”Att främja ungdomars rörlighet i utbildningssyfte”, KOM(2009) 329 slutlig, s. 2.