FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

fremsat den 20. marts 2007 [1]

I — Indledning

1. Ifølge en latinamerikansk jurist findes der tre slags dommere: håndværkerne, som er sande robotter, der udelukkende ved deres hænders hjælp producerer domme på stribe og i industrielle mængder uden at bevæge sig ned på det menneskelige eller samfundsmæssige plan; kunsthåndværkerne, som anvender hænderne og hjernen og underkaster sig de traditionelle fortolkningsmetoder, der uundgåeligt leder dem til uden videre at gennemføre lovgiverens vilje; og kunstnerne, som ved hjælp af både deres hænder, hoved og hjerte giver borgerne bedre fremtidsudsigter uden at vende ryggen til realiteterne eller de konkrete situationer [2].

2. Selv om de alle er nødvendige for at varetage retsplejen, har EF-Domstolen altid, i kraft af sin rolle, identificeret sig med den sidstnævnte kategori, ikke mindst når den uophørlige udvikling af de idéer, der skinnede ved Fællesskabets fødsel, er løjet af.

3. Den frie bevægelighed er et af disse oprindelige begreber, som har udviklet sig til et grundlæggende krav, om end med varierende indhold, idet den vedrører en omskiftelig virkelighed, hvis udvikling styres af udsvingene i de sociale krav, fremskridtene inden for transportsektoren, den øgede samhandel og en række andre faktorer, der letter bevægeligheden for personer og deres familier [3].

4. I denne kontekst befinder de præjudicielle spørgsmål fra Verwaltungsgericht Aachen sig, og de giver anledning til nærmere at

1 — Originalsprog: spansk.

2 — A. Nanclares Arango, *Los jueces de mármol*, La Pisca Tabaca Editores, Medellín, 2001, s. 14.

3 — I. Lirola Delgado forsvarer i *Libre circulación de personas y Unión Europea*, Ed. Civitas, Madrid, 1994, s. 61, den opfattelse, at med fremskridtet i den europæiske integrationsproces, der skyldes såvel processens egen dynamik som udviklingen af dens politiske dimension, er indholdet af princippet om personers frie bevægelighed blevet udvidet gennem inddragelsen af nye områder i fællesskabsrettens personelle anvendelsesområde. Denne udvidelse har fundet sted gennem en langsommelig, kompliceret og til tider modsætningsfyldt proces, hvor udgangspunktet er en vid fortolkning at det potentielle indhold af begrebet økonomisk frihed.

undersøge konsekvenserne af den frie bevægelighed for europæiske studerende samt spørgsmålet om støtte til uddannelse i andre stater, idet nogle af de centrale elementer af den førnævnte frihed præciseres.

5. Sammenfattende drejer det sig om to unge tyskere, som har fået afvist deres ansøgning om uddannelsesstøtte til deres uddannelse i Det Forenede Kongerige og i Nederlandene; i førstnævnte sag, fordi undervisningen ikke er en fortsættelse af en allerede modtagen undervisning i mindst et år i Tyskland, og i den anden sag, fordi der ikke er fast bopæl i et grænseområde.

6. På grund af de to emners vigtighed er det nødvendigt, efter beskrivelsen af retsforskrifterne (II) og sagernes faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne (III og IV), at henlede opmærksomheden på de studerendes mobilitet (V), at gennemgå retspraksis vedrørende de to omdrejningspunkter i de forelagte spørgsmål (VI) samt at analysere en række væsentlige aspekter vedrørende stipendier til uddannelse, såsom en definition af disse eller deres sammenhæng med den frie bevægelighed og den frie udveksling af tjenesteydelser (VII). Disse overvejelser viser vejen mod en løsning af de forelagte tvivlsspørgsmål (VIII). Endelig vil det være på sin plads at kaste lys over de bekymringer, der vedrører konsekvenserne af mit forslag (IX).

II — Retsforskrifter

A — *Fællesskabsbestemmelser*

7. I de sager, der verserer for den, anser den forelæggende ret bestemmelserne i EF-traktaten vedrørende unionsborgerskab og fri bevægelighed (1) for relevante. De lovgivningsmæssige rammer fuldendes med samme EF-traktats bestemmelser på uddannelsesområdet (2) og med bestemmelserne i den afledte ret vedrørende studerende (3).

1. Unionsborgerskab og den frie bevægelighed

8. Ved artikel 17, stk. 1, EF indføres et »unionsborgerskab«, som placerer individet i centrum for sine aktiviteter[4]. »Unionsborgerskab har enhver, der er statsborger i en

4 — Fjerde rapport fra Kommissionen om Unionsborgerskab (1.5.2001 — 30.4.2004) (KOM(2004) 695 endelig), punkt 4.

medlemsstat.« Det er således den pågældende medlemsstats egen lovgivning, der afgør, om en statsborger har denne status [5].

9. Unionsborgere har i henhold til artikel 17, stk. 2, EF de rettigheder og er underkastet de pligter, der er indeholdt i traktaten. Helt konkret giver besiddelsen af dette borgerskab ifølge artikel 18 EF »ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område«, med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaten og i de relevante bestemmelser.

10. Det giver ligeledes valgret (artikel 19 EF), krav på beskyttelse i udlandet (artikel 20 EF) samt ret til at indgive andragender og klager (artikel 21 EF).

11. I EU's charter om grundlæggende rettigheder [6] anvendes begrebet fra artikel 17 EF i visse tilfælde [7], og i artikel 45, stk. 1, fastsættes retten til »at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område«.

5 — Anden erklæring om statsborgerskab i en medlemsstat, bilag til slutakten til traktaten om Den Europæiske Union (EFT 1992 C 191, s. 98).

6 — EFT 2000 C 364, s. 1.

7 — Artikel 12, stk. 2, og artikel 15, stk. 2, samt artikel 39, stk. 1, artikel 40, 42, 43, 44, artikel 45, stk. 1, og artikel 46, i kapitel V, med overskriften »Borgerne i Unionens medlemsstater«.

2. Fællesskabskompetencerne på uddannelsesområdet

12. Med Fællesskabets mål for øje skal dettes virke, ifølge artikel 3, stk. 1, litra q), EF indebære »et bidrag til kvalitetsuddannelser og udfoldelsesmuligheder for medlemsstaternes kulturer«.

13. I afsnit XI i tredje del af traktaten omhandler kapitel 3 »Uddannelse, erhvervsuddannelse og ungdom«, der omfatter artikel 149 EF og 150 EF, som blev indført i 1992 ved traktaten om Den Europæiske Union.

14. I artikel 149 EF bestemmes det:

»1. Fællesskabet bidrager til udviklingen af et højt uddannelsesniveau ved at fremme samarbejdet mellem medlemsstaterne og om nødvendigt at støtte og supplere disses indsats, med fuld respekt for medlemsstaternes ansvar for undervisningsindholdet og opbygningen af uddannelsessystemerne samt deres kulturelle og sproglige mangfoldighed.

2. Målene for Fællesskabets indsats er: [...]

— at udvikle den europæiske dimension på uddannelsesområdet, navnlig gennem undervisning i og udbredelse af medlemsstaternes sprog

— at begunstige studerendes og læreres mobilitet, bl.a. ved at fremme den akademiske anerkendelse af eksamensbeviser og studieperioder

— at fremme samarbejdet mellem uddannelsesinstitutionerne

— at fremme udvekslingen af oplysninger og erfaringer om spørgsmål, som er fælles for medlemsstaternes uddannelsessystemer

— at tilskynde til udvikling af udvekslingen af unge og ungdomsledere

— at tilskynde til udvikling af fjernundervisning.

4. For at bidrage til virkeliggørelse af målene i denne artikel vedtager Rådet:

— efter fremgangsmåden i artikel 251 og efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: tilskyndelsesforanstaltninger, men uden at der er tale om nogen form for harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser

— med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen: henstillinger.«

15. Artikel 150 EF behandler i lignende vendinger erhvervsuddannelserne.

3. Afledt ret

16. Idet der findes befolkningsgrupper, som har forskellige egenskaber, er det ikke så mærkeligt, at Fællesskabet tildeler disse særlig opmærksomhed, sådan som det var tilfældet med Rådets direktiv 93/96/EØF af 29. oktober 1993 om opholdsret for studerende [8].

17. Indførelsen af et unionsborgerskab afslørede nødvendigheden af at tilpasse reglerne om fri bevægelighed og frit ophold, og dette blev gjort i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område [9], som har ophævet direktiv 93/96.

18. Direktiv 2004/38 regulerer ind- og udrejse på medlemsstaternes område (artikel 4 og 5) samt ophold, til hvilket der fastsættes forskellige krav, der varierer alt efter opholdets længde: a) For at opholde sig i op til tre måneder kræves et gyldigt identitetskort eller pas (artikel 6); b) for at opholde sig i en periode fra tre måneder til fem år, skal de personer, der indskriver sig ved en privat eller offentlig institution, være omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten, samt råde over tilstrækkelige midler, således at opholdet ikke bliver en byrde for den pågældende stats sociale system [artikel 7, stk. 1, litra c)]; c) ved lovligt ophold i mere end fem år opnås en ret, som ikke er underlagt nogen betingelser (artikel 16).

B — *De tyske bestemmelser*

19. Uddannelsesstøtte behandles i Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung (forbundslov om individuel uddannelsesstøtte, herefter »BaföG«) [10]. I § 4 afgrænses det geografiske anvendelsesområde, idet støtten udelukkende gives til uddannelse inden for landets grænser, om end med visse undtagelser, der behandles i § 5 og § 6.

8 — EFT L 317, s. 59. Dette direktiv udgjorde, sammen med Rådets direktiv 90/364/EØF og 90/365/EØF af 28.6.1990 om opholdsret, henholdsvis opholdsret for lønmodtagere og selvstændige, der er ophørt med erhvervsaktivitet (EFT L 180, s. 26 og 28), fællesskabslovgiverens reaktion på den udvidelse af begrebet fri bevægelighed, som blev forsvaret af Domstolen, en »institution, som spiller en integrerende rolle, og hvis fortolkninger af Rom-traktaten ofte bidrager væsentligt til bekæmpelsen af Fællesskabets økonomisering« (V. Abellán Honrubia og B. Vilá Costa, *Lecciones de Derecho comunitario europeo*, Ed. Ariel, Barcelona, 1993, s. 191).

9 — Dette direktiv ændrer forordning (EØF) nr. 1612/68 og ophæver 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; berigtigelse EUT L 229, s. 35).

10 — Ny udgave offentliggjort den 6.6.1983, BGBl. I, s. 645; senest ændret ved lov af 22.9.2005, BGBl. I, s. 2809.

20. § 5, stk. 1, omhandler grænseoverskridende uddannelse:

»Uddannelsesstøtte ydes til de personer under uddannelse, som er nævnt i § 8, stk. 1, såfremt de dagligt fra deres faste bopæl i Tyskland følger undervisningen ved en uddannelsesinstitution, som er beliggende i udlandet. Et sted, hvor den pågældende kun har det midlertidige centrum for sine interesser, anses ikke for fast bopæl i denne lovs forstand [...]; den, som kun opholder sig på et sted med henblik på en uddannelse, har ikke fast bopæl det pågældende sted.«

21. I § 5, stk. 2, omtales uddannelse uden for landet:

»Studerende med fast bopæl i Tyskland, som følger studier i udlandet, og som er i besiddelse af de nødvendige sprogkundskaber, er berettiget til uddannelsesstøtte, såfremt:

1. studierne må anses for nyttige i forhold til det opnåede uddannelsesniveau, og i det mindste en del af den pågældende uddannelse kan medregnes i den krævede eller normale studietid

2. der som led i det internationale samarbejde tilbydes en undervisning skiftevis af den tyske og udenlandske uddannelsesinstitution, som er indbyrdes afstemt, og som udgør en samlet uddannelse

3. en uddannelse fortsættes ved en uddannelsesinstitution i en af Den Europæiske Unions medlemsstater efter mindst ét års uddannelse ved en tysk uddannelsesinstitution

[...]«

22. I § 6 gives der mulighed for at behandle særlige situationer:

»Tyske statsborgere i grundlovens forstand, som har fast bopæl i en udenlandsk stat, og som dér eller derfra følger undervisningen ved en uddannelsesinstitution i en nabostat, kan få udbetalt uddannelsesstøtte, hvis det er begrundet i de særlige omstændigheder i det konkrete tilfælde [...]«

23. I § 8, stk. 1, afgrænses BaföG's personelle anvendelsesområde ved følgende bestemmelser:

»Uddannelsesstøtte ydes til:

1. tyske statsborgere i grundlovens forstand;

[...]

8. personer under uddannelse, der i henhold til § 3 i lov om fri bevægelighed (Freizügigkeitsgesetz/EU) som ægtefælle eller barn har ret til indrejse og ophold i Tyskland, eller som ikke har ret hertil som barn af en unionsborger udelukkende af den grund, at de er 21 år eller ældre og ikke forsørges af deres forældre eller ægtefælle

9. personer under uddannelse, der er statsborgere i en anden medlemsstat i Den Europæiske Union eller i en stat i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, og som havde beskæftigelse i Tyskland, inden de påbegyndte deres uddannelse, så længe der er tilknytning mellem det udførte arbejde og formålet med uddannelsen [...]«

III — Faktiske omstændigheder og hovedsagerne

A — *Sag C-11/06*

24. Rhiannon Morgan blev født i 1983 i Tyskland, er tysk statsborger og gik på gymnasiet dér. Efter bestået studentereksamen tog hun til Storbritannien, hvor hun arbejde i et år som au pair-pige.

25. Hun har siden den 20. september 2004 studeret faget Applied Genetics ved University of the West of England i Bristol. De britiske myndigheder har anerkendt hendes egenskab af vandrende arbejdstager og har ydet hende hjælp til underhold [11].

26. Inden hun slog sig ned i Det Forenede Kongerige, ansøgte hun i august 2004 om uddannelsesstøtte, hvilket Bezirksregierung Köln afslog ved afgørelse af 25. august 2004 med den begrundelse, at sagsøgeren ikke opfyldte betingelserne i BaföG's § 5, stk. 2. Dette blev stadfæstet ved en anden afgørelse

11 — Punkt 12 og 44 i Det Forenede Kongeriges skriftlige bemærkninger. Ved retsmødet blev den støtte, som værtslandet har ydet, beskrevet: fritagelse for indskrivningsgebyrer, et lån til lav rente i størrelsesordenen 4 400 GBP om året samt støtte til bøger og andre udgifter.

af 3. februar 2005, hvor det blev vurderet, at BaföG's § 6 heller ikke skulle finde anvendelse i forbindelse med § 5, stk. 1.

27. Denne administrative afgørelse blev indbragt for Verwaltungsgericht Aachen og er baggrunden for sag C-11/06.

B — *Sag C-12/06*

28. Iris Bucher, som er født i 1983 og er tysk statsborger, boede hos sine forældre i Bonn indtil den 1. juli 2003, hvor hun flyttede til Düren [12] sammen med sin samlever.

29. Hun har siden den 1. juli 2003 fulgt undervisningen ved Hogeschool Zuyd i Heerlen (Nederlandene) i faget ergoterapi [13].

30. Den 28. januar 2004 ansøgte hun om uddannelsesstøtte, hvilket blev afslået af Landrat des Kreises Düren den 7. juli 2004 med den begrundelse, at betingelserne for at yde uddannelsesstøtte i henhold til BaföG's § 5, stk. 1, ikke var opfyldt, idet bopælsflytningen kun var foretaget med henblik på uddannelsen. Dette blev stadfæstet af Bezirksregierung Köln den 16. november 2004.

31. Afslaget blev indbragt for Verwaltungsgericht Aachen og er baggrunden for sag C-12/06.

IV — De præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne ved Domstolen

32. Idet Verwaltungsgericht Aachen har vurderet, at sagsøgerne, på trods af, at deres påstande ikke understøttes af hverken BaföG's § 5 eller 6, kunne påberåbe sig fællesskabslovgivningen, har den udsat de to sager og forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»1) Er den ret til fri bevægelighed, som er garanteret unionsborgere ved artikel 17 EF og 18 EF, til hinder for, at en medlemsstat i et tilfælde som det foreliggende nægter en af sine statsborgere uddannelsesstøtte til en fuld uddannelse i en anden medlemsstat

12 — Byen er beliggende mellem Bonn — i en afstand af ca. 70 km — og Aachen — ca. 35 km herfra.

13 — Byen ligger ca. 9 km fra den tyske grænse og 47 km fra Düren.

med den begrundelse, at uddannelsen ikke udgør en fortsættelse af mindst et års uddannelse ved en indenlandsk uddannelsesinstitution?

2) Er den nævnte ret til fri bevægelighed til hinder for, at en medlemsstat i et tilfælde som det foreliggende nægter en af sine statsborgere, der som såkaldt grænsegænger gennemfører sin uddannelse i en nabomedlemsstat, uddannelsesstøtte med den begrundelse, at den pågældende kun opholder sig på det indenlandske grænsested med henblik på uddannelse, og at opholdsstedet ikke er dennes faste bopæl?«

33. Det første spørgsmål er fælles for begge sagerne, mens det andet spørgsmål kun vedrører sagen om Iris Bucher.

34. Ved kendelse af 16. marts 2006 forenede Domstolens præsident sag C-11/06 og C-12/06 grundet deres forbindelse som vedrørende samme genstand.

35. Bezirksregierung Köln, Landrat des Kreises Düren, den tyske, østrigske, finske, italienske, nederlandske og svenske regering, Det Forenede Kongeriges regering samt Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg inden for den frist, der er anført i artikel 23 i Domstolens statut.

36. På retsmødet, der blev afholdt den 30. januar 2007, blev der afgivet mundtlige indlæg af repræsentanterne for Rhiannon Morgan, Iris Bucher, Tyskland, Nederlandene, Østrig, Det Forenede Kongerige og Kommissionen.

V — De studerendes bevægelighed

A — *En historisk konstant*

37. Selv om den undervisning, der gives på en persons modersmål, ifølge Thomas More »fortolker følelser og sindstilstande bedre end nogen anden« [14], medfører længslen efter viden, at der søges efter de kilder, der besidder den største lærdom, uanset det sted, hvor de befinder sig, og uanset det sprog, de

14 — T. More, *Utopia*, 4. udg., Ed. Espasa Calpe, Madrid, 1999, kapitlet vedrørende »Uddannelserne«.

forklares på. Denne længsel har til alle tider medført en strøm af studerende i retning mod lærerne.

38. Blandt de centre, der i den klassiske oldtid tiltrak de mest forskelligartede folk, er det værd at nævne Platons Akademi, Aristoteles' Lyceum samt Pythagoras' og Alexandrias skoler. Sidstnævnte blev grundlagt af Ptolomæus Soler i det tredje århundrede før Kristus, hvor Euclides udmærkede sig.

39. Som følge af klosterlivets opblomstring opstod der fra det 9. århundrede auditorier i klostre og abbedier til undervisning af munkene, som i vid udstrækning benyttede deres eksterne forbindelser til at modtage andre disciple (Jarrow, Cork, Corbie, Richenau, Montecassino [...]). Sideløbende hermed skabte biskopperne og domkapitlerne episkopale skoler (Reims, Chartres, Köln, Mainz, Wien, Liège [...]) i skyggen af katedralerne. Den arabiske verden var heller ikke uvidende om tendensen, og i f.eks. Bagdad og Córdoba opstod der læsesale med righoldige biblioteker og astronomiske observatorier.

40. Hen imod det 12. århundrede gik visse personer uden for de religiøse skoler i gang med at undervise. Sådan opstod tanken om universiteterne, som skulle være åbne for studerende og undervisere af forskellige nationaliteter, og som, med latin som *lingua franca,* stræbte efter at kommunikere og videregive viden. Det første universitet blev oprettet i Bologna, men senere bredte de sig over hele Europa (Paris, Palencia, Oxford, Montpellier, Salamanca [...]) [15].

41. Universitetet skabte en stor social bevægelighed. Der blev optaget børn af adelen, middelklassen, købmænd, håndværkere og bønder, og de økonomiske vanskeligheder blev klaret ved hjælp af legater og stipendier. Ikke desto mindre betød dannelsen af nationalstaterne samt religionskonflikterne, at den økumeniske karakter, der kendetegnede dem i starten, svandt ind.

42. Juan Luis Vives (1492-1540) udfoldede således sine aktiviteter på universitetet i Valencia, Sorbonne i Paris, Brügge, Leuven og Oxford; Miguel Servet (1511-1553) studerede jura i Toulouse, medicin i Paris og Montpellier samt teologi i Leuven; David Hume (1711-1776) læste litteratur og filosofi i Reims og i Anjou, hvorefter han, efter at have boet et par år i Paris, vendte tilbage til Skotland, hvor han afslog et professorat, som han fik tilbudt. Karl Marx (1818-1883)

15 — Studenten Samson Carrasco, der under navnene »Ridder af Spejlene« og »Ridder af den Hvide Måne« havde flere opgør med Don Quijote, havde læst i Salamanca, og her fik han kendskab til første del af den berømte adelsmands eventyr, hvorefter han, efter sin tilbagevenden til det sted i La Mancha, hvor de begge boede, fortsatte, hvor de andre slap i starten af anden del (M. Cervantes Saavedra, *Den kløgtige adelsmand Don Quijote af la Mancha,* anden del, kapitel 2).

uddannede sig ved universitetet i Bonn, men boede i Paris, Bruxelles og London, hvor han havde en meget stor intellektuel indflydelse.

43. Blandt disse rejsende i visdommens tegn har Erasmus fra Rotterdam (1469-1536) en særligt privilegeret plads. Han studerede ved universitetet i Paris, var huslærer for den skotske konge Jacob II's søn, fik doktorgrad i teologi i Bologna, og afslog pave Leo X's invitation til at blive i Rom. Han tog til England, hvor han blev vel modtaget af Henrik VIII og blev ven med John Colet og Thomas More. Han beklædte stillingen som professor i teologi ved Cambridge. Han arbejdede på forlaget Aldus Manutius i Venedig. Han vandt respekt hos kejser Karl V, som også var konge af Spanien, og som udnævnte ham til rådgiver for Flandern [16]. Han bosatte sig en tid i Freiburg og trak sig tilbage til Basel for at beskæftige sig med udgivelsen af sine værker [17]. Hans liv vækker misundelse i dag, når det konstateres, at Europa i slutningen af middelalderen ikke havde nogen grænser for det intellektuelle liv og ikke var adskilt af sproglige forskelle, som, uden at betvivle deres kulturelle værdi, svækker udvekslingen af idéer og udviklingen mod et tættere og mere engageret fællesskab mellem befolkningerne på dette kontinent. Myten om Erasmus giver et glimt af håb om at overvinde disse barrierer [18].

16 — I 1516 tilegner han den daværende Karl af Gent sit *Institutio Principis Christiani*.

17 — Stefan Zweig har skrevet en smuk biografi, *Erasmus af Rotterdam: en humanists triumf og tragedie*, Ed. Paidos Ibérica, Barcelona, 2005.

18 — M. Flory, «Le mythe d'Erasme», i *L'Europe et le droit, Mélanges en hommage à Jean Boulouis*, Ed. Dalloz, 1991, s. 258.

B — *En nutidig bekymring*

44. Den rasende udvikling i vor tids samfund ledsages af en stigende efterspørgsel efter undervisning på højt niveau, en specialisering af denne og en stigende bevidstgørelse om dens vigtighed i forbindelse med dannelsen af vores fremtid. Overalt stødes der på lignende vanskeligheder og udfordringer vedrørende finansiering, kvalitet, lighed, uddannelse af personale, kandidaternes jobmuligheder eller fordelingen af de fordele, som det internationale samarbejde bringer med sig.

45. Den såkaldte »Bologna-proces« blev netop lanceret i denne sammenhæng. Den begyndte med en erklæring fra 40 ministre den 19. juni 1999 [19], med henblik på at etablere et europæisk område for videregående uddannelse i 2010 [20], hvor der langsomt arbejdes frem mod en række målsætninger, såsom de studerendes mobilitet, der

19 — Den kan findes på http://ec.europa.eu/education/policies/educ/bologna/bologna_en.html. Forud herfor gik Sorbonne-erklæringen, som blev underskrevet den 25.5.1998 af undervisningsministrene i Frankrig, Tyskland, Italien og Det Forenede Kongerige.

20 — Videregående uddannelse omfatter »enhver type studie, uddannelse eller uddannelse med henblik på forskning på postsekundært niveau, der gives af et universitet eller andre uddannelsescentre, der er godkendt som højere læreanstalter af statens kompetente myndigheder«, *Global erklæring om videregående uddannelse i det 21. århundrede: vision og handling*, vedtaget den 9.10.1998 af UNESCO's globale konference, og som kan findes på hjemmesiden http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_spa.htm

stadig er af afgørende betydning, på trods af den stigende grad af kommunikation ved hjælp af informationsteknologien.

46. I tilknytning til Bologna-processen findes en lang række instrumenter, der er godkendt af Fællesskabets institutioner, og som vedrører de studerendes bevægelighed [21], idet antallet af ansøgninger om at studere uden for hjemlandet i en periode af varierende længde er steget på grund af muligheden for efterfølgende at arbejde og integrere sig i en hvilket som helst medlemsstat, hvilket giver meget stimulerende muligheder. Disse udvekslinger er til gavn for dem, der bevæger sig, for det samfund, der modtager vedkommende, og for det samfund, hvor vedkommende kommer fra, om end det indebærer visse risici, idet det kan sætte mangfoldigheden på spil, fremskynde kommercialiseringen af undervisningen og medføre hjerneflugt.

47. Flytningerne skaber desuden udfordringer af anden art, særligt sproglige eller tilpasningsmæssige [22], administrative og økonomiske [23]. De udfordringer, der er afledt af de økonomiske udbetalinger til gebyrer, månedlige afgifter, kost og logi, forsøges overvundet gennem uddannelsesstøtte, der kan have tre forskellige oprindelser: privat, national eller europæisk. Den første type afholdes af privatpersoner på de vilkår, som disse beslutter, den anden type bevilges via lokale, regionale eller statslige bestemmelser, som er underlagt visse principper, såsom objektivitets- eller lighedsprincippet, og den sidste type bevilges ud fra fællesskabsmæssige initiativer, hvor især følgende programmer skiller sig ud: »Erasmus-programmet«, der blev iværksat i 1987, og som i dag er indlemmet i »Sokrates-programmet« [24], og »Leonardo da Vinci-programmet«, som blev iværksat i 1994 med det formål at tilskynde til faglig uddannelse.

48. I Rhiannon Morgan-sagen og Iris Bucher-sagen er der tvist om den uddannelsesstøtte, som er omfattet af den nationale lovgivning, uanset at de tre finansieringssystemers forenelighed afhænger af hvert

21 — F.eks. resolution vedtaget af Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer forsamlet i Rådet den 14.12.2000 om en aktionsplan for mobilitet (EFT C 371, s. 4); desuden Europa-Parlamentets og Rådets henstilling af 10.7.2001 om mobilitet i Det Europæiske Fællesskab for studerende, personer under erhvervsuddannelse, volontører, undervisere og erhvervslærere (EFT L 215, s. 30). Rådets resolution af 3.6.2002 om kvalifikationer og mobilitet (EFT C 162, s. 1), eller det europæiske kvalitetscharter for mobilitet, bilag til forslag til Europa-Parlamentets og Rådets henstilling om tværnational mobilitet i Det Europæiske Fællesskab i uddannelsesøjemed (KOM(2005) 450 endelig). Disse emner nævnes desuden som en af de 13 målsætninger i arbejdsprogrammet »Uddannelse 2010«, der blev vedtaget på Det Europæiske Råds møde i Barcelona i 2002.

22 — »Du skal bo i et land langt væk, ikke afstandsmæssigt, men i tanker og skikke.« Sådan indledte André Maurois sine »Råd til en ung franskmand, der rejser til England« (A. Maurois, *Samlede værker*, bind IV, Ed. Plaza y Janés, Barcelona, 1967, s. 1035).

23 — I Kommissionens grønbog »Almen uddannelse — erhvervsuddannelse — forskning: hindringer for mobiliteten i det europæiske fællesskab« (KOM(1996) 462 endelig) blev disse forhindringer analyseret.

24 — Programmet var meget beskedent i begyndelsen, idet det kun blev anvendt på 3 244 personer det første år. I 2005 steg antallet til 144 032, og der var på dette tidspunkt blevet bevilget legater til mere end halvanden million studerende i de tyve år, programmet havde eksisteret (kilde: http://ec.europa.eu/education/news/erasmus20_en.html).

enkelt systems regler, for eftersom de ikke plejer at dække alle udgifterne [25], tillades det ofte, at de modtages samtidigt.

VI — Retspraksis vedrørende uddannelsesstøtte og den frie bevægelighed

49. Svarene til Verwaltungsgericht Aachen kræver en gennemgang af retspraksis vedrørende de to punkter, der er rejst i de forelagte præjudicielle spørgsmål.

A — *Uddannelsesstøtte*

50. Domstolen har tidligere beskæftiget sig med støtte af forskellig art, som er blevet søgt i forbindelse med påbegyndelsen, gennemførelsen eller afslutningen af en uddannelse. I de tilfælde, der er behandlet frem til i dag, er ansøgningerne blevet rettet til værts- eller oprindelsesmedlemsstaten, men efter at der er foregået en flytning, mens Rhiannon Morgan og Iris Bucher har sendt deres ansøgninger til oprindelseslandet, uden at være flyttet ud af landet. Selv om dette forhold, sådan som det er blevet understreget i størstedelen af de fremførte indlæg, vil være til hinder for, at der skønnes at være foregået en forskelsbehandling mellem tyskere og statsborgere fra andre medlemsstater, og således vil udelukke anvendelsen af den eksisterende retspraksis, skader det ikke at gennemgå de udtalelser, der kan være nyttige i denne situation.

51. Blandt de domme, der indeholder aspekter med relevans for de aktuelle sager, er det værd at nævne Grzelczyk-dommen [26], D'Hoop-dommen [27] og Bidar-dommen [28], som desuden behandler unionsborgerskabet, og derfor yder værdifulde bidrag.

52. Tidligere var det i Gravier-dommen [29] blevet fastslået, at opkrævningen af en afgift, et indskrivningsgebyr eller en studieafgift af studerende fra andre medlemsstater som betingelse for at få adgang til erhvervsundervisning er forskelsbehandling begrundet i nationalitet, som er forbudt i henhold til traktaten (præmis 26). I tråd hermed blev der i Blaizot-dommen [30] fastslået en forskelsbehandling ved »et supplerende indskrivningsgebyr, der opkræves af studerende med statsborgerskab i andre medlemslande, som

25 — I B. Calvo Pérez, »Perspectiva europea de la educación superior. Carácter transversal y redes universitarias (internacionalización, movilidad y redes«), i *El carácter transversal en la educación universitaria*, F. Michavila og J. Martínez (red.), Madrid, 2002, s. 33, opsummeres kritikken af Sokrates-Eramus-programmet, hvoraf kan fremhæves kritikken af dets utilstrækkelige økonomiske tilskud, mens det tilføjes, at der er tale om »legater til de rige«, og at de »udgør en regressiv finansiering«.

26 — Dom af 20.9.2001, sag C-184/99, Sml. I, s. 6193.
27 — Dom af 11.7.2002, sag C-224/98, Sml. I, s. 6191.
28 — Dom af 15.3.2005, sag C-209/03, Sml. I, s. 2119.
29 — Dom af 13.2.1985, sag 293/83, Sml. s. 593.
30 — Dom af 2.2.1988, sag 24/86, Sml. s. 379.

ønsker at indskrive sig ved dette studium«, idet »universitetsstudier i veterinærmedicin henhører under begrebet faglig uddannelse« (præmis 24).

53. Denne retspraksis blev kort tid efter præciseret i Lair-dommen [31] og Brown-dommen [32], hvor der blev skelnet mellem støtte, der »har til formål at dække indskrivningsgebyrer eller andre gebyrer, navnlig studieafgifter, hvis betaling er en betingelse for at få adgang til undervisningen«, og støtte, der tildeles til »underhold og uddannelse«, og det blev vurderet, at kun den førstnævnte slags er omfattet af traktaten (præmis 14-16 i Lair-dommen og 17-19 i Brown-dommen). Nyskabelserne i traktaten om Den Europæiske Union [33] og vedtagelsen af direktiv 93/96 førte efter Grzelczyk-dommen til, at en sådan skelnen blev udeladt.

1. Grzelczyk-dommen

54. Franskmanden Rudy Grzelczyk gennemførte idrætsstudier ved Université Catholique de Louvain-la-Neuve (Belgien) og betalte selv for udgifterne til sine studier og sin bolig. I starten af sit fjerde og sidste studieår ansøgte han om minimex — ydelse til sikring af et eksistensminimum — men fik afslag, idet han ikke var belgisk statsborger.

55. Domstolen gjorde opmærksom på, at den i Hoeckx-dommen [34] havde fastslået, at minimex var omfattet af begrebet »social fordel i forordning nr. 1612/68« [35] (præmis 27). Den gjorde ligeledes opmærksom på, at ændringerne i den gældende nationale lovgivning (præmis 28), hvorefter en studerende med belgisk statsborgerskab, men uden status som arbejdstager i forordning nr. 1612/68's forstand, som måtte befinde sig i en situation svarende til Rudy Grzelczyks situation, ville have opfyldt de nødvendige betingelser for at få udbetalt støtten, og Domstolen fastslog derfor, at der forelå »en forskelsbehandling udøvet alene på grundlag af nationalitet« (præmis 29), som »i princippet« var i strid med EF-traktatens artikel 6 (efter ændring nu artikel 12 EF), som skulle læses »i sammenhæng med [...] bestemmelser om unionsborgerskabet for at vurdere dennes anvendelsesområde« (præmis 30).

56. Efter nogle betragtninger vedrørende unionsborgerskabet (præmis 31-33) og efter at have frigjort sig for retspraksis i henhold til Lair- og Brown-dommene (præmis 34 og 35), knyttede Domstolen forbuddet mod forskelsbehandling sammen med retten »til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område« med de begrænsninger, der er fastsat i direktiv 93/96, og der blev lagt vægt på den påkrævede økonomiske solvens, som på grund af »de særlige kendetegn ved

31 — Dom af 21.6.1988, sag 39/86, Sml. s. 3161.

32 — Dom af 21.6.1988, sag 197/86, Sml. s. 3205.

33 — Herved indføres unionsborgerskabet i EF-traktaten. I dennes tredje del, afsnit VIII, blev ligeledes indsat et kapitel 3 vedrørende uddannelse, erhvervsuddannelse og ungdom (artikel 149 og 150).

34 — Dom af 27.3.1985, sag 249/83, Sml. s. 973.

35 — Rådets forordning nr. 1612/68/EØF af 15.10.1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467).

studerendes ophold« udgør forskellen i forhold til direktiv 90/364 og 90/365 (præmis 37-44) [36], ligesom situationernes forskellighed blev understreget (præmis 45).

2. D'Hoop-dommen

57. Belgieren Marie-Nathalie D'Hoop afsluttede sin videregående skoleuddannelse i Frankrig, og eksamensbeviset blev anerkendt af myndighederne i hendes hjemland, hvor hun begyndte på universitetet. Herefter ansøgte hun om at få udbetalt ungdomsarbejdsløshedsydelser, som er en økonomisk hjælp til unge, der søger arbejde for første gang, og som giver modtageren adgang til særlige beskæftigelsesprogrammer. Ansøgningen blev afslået, idet den videregående uddannelse ikke var gennemført på et belgisk gymnasium.

58. Selv om ungdomsarbejdsløshedsydelserne udgør en social fordel i henhold til forordning nr. 1612/68 [37], betød de sammenfaldende omstændigheder for sagsøgeren, at påberåbelsen af den pågældende forordning og artikel 48 EF ikke var mulig i sagen (præmis 17-20), hvorfor Domstolen fremførte sine betragtninger vedrørende unionsborgerskabet, som fandt anvendelse i tidsmæssig henseende (præmis 23-26), og som betød, at det måtte anses for uforeneligt med retten til fri bevægelighed, hvis en person »i den medlemsstat, hvori han er statsborger, får en behandling, der er mindre gunstig end den, han ville få, hvis han ikke havde gjort brug af sine beføjelser efter traktaten for så vidt angår borgernes bevægelighed« (præmis 30 og 31). Denne betragtning er særlig vigtig »inden for uddannelsesområdet« (præmis 32).

59. Med udgangspunkt i disse betragtninger påviste Domstolen en forskelsbehandling »mellem belgiske statsborgere, der har gennemført hele deres videregående skoleuddannelse i Belgien, og dem, der, idet de har udnyttet deres ret til fri bevægelighed, har opnået deres gymnasieeksamensbevis i en anden medlemsstat« (præmis 33), og som således bliver forfordelt (præmis 34). Forskelsbehandlingen ville imidlertid kunne retfærdiggøres ud fra objektive hensyn, som er uafhængige af den pågældendes nationalitet, og såfremt den står i rimeligt forhold til det formål, der lovligt tilstræbes, men selv om det i den undersøgte sag var legitimt »for den nationale lovgiver at ville sikre sig, at der består en reel forbindelse mellem den, der ansøger om ydelserne, og det berørte arbejdsmarkeds geografiske område«, har en enkeltstående betingelse, der vedrører stedet, hvor den pågældende har opnået bevis for at have afsluttet en videregående skoleuddannelse, »en alt for generel og ensidig karakter« (præmis 36-39).

3. Bidar-dommen

60. Franskmanden Dany Bidar flyttede til Det Forenede Kongerige, hvor han tog studentereksamen. Med henblik på at

36 — I dom af 25.5.2000, sag C-424/98, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 4001, præmis 40, blev årsagerne til disse forskelle beskrevet.

37 — Dom af 20.6.1985, sag 94/84, Deak, Sml. s. 1873, præmis 27, og af 12.9.1996, sag C-278/94, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 4307, præmis 25.

begynde studier på en højere læreanstalt ansøgte han om økonomisk støtte hos London Borough of Ealing, som tildelte ham støtte til dækning af undervisningsgebyret, men ikke et lån til dækning af hans leveomkostninger, idet han ikke var »etableret« i landet.

61. Domstolen måtte i sagen efterprøve, om afvisningen af støtten var i strid med traktaten, navnlig artikel 12 EF, og til dette formål henviste den til retspraksis vedrørende den pågældende bestemmelse og vedrørende artikel 18 EF, samt udviklingen i retspraksis og fællesskabsretten (præmis 28-41), hvorefter den fastslog, at en unionsborger, der lovligt har bopæl i en anden medlemsstat, er omfattet af traktatens anvendelsesområde i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 12, stk. 1, EF med hensyn til tildeling af studiestøtte, uanset om denne støtte ydes i form af lån til lav rente eller stipendier til dækning af den studerendes leveomkostninger (præmis 42), hvilket den fandt bekræftet i lyset af direktiv 2004/38 (præmis 43).

62. Efterfølgende behandlede Domstolen forbeholdene i artikel 18 EF, der henviser til begrænsningerne i traktaten og i gennemførelsesbestemmelserne hertil, herunder direktiv 93/96, hvis artikel 3 bestemmer, at studerende med ret til ophold ikke har ret til at få udbetalt uddannelsesstøtte (præmis 44). Domstolen bemærkede, at, selv om der i henhold til Grzelczyk-dommen ikke kan støttes nogen ret til betaling af støtte til dækning af leveomkostninger på dette direktiv (præmis 45), var det ikke til hinder for, at artikel 12 EF blev påberåbt (præmis 46).

63. Efter at have anerkendt artikel 12 EF's anvendelighed undersøgte Domstolen spørgsmålet vedrørende de objektive grunde til de krav, der stilles for at modtage støtten. Kravene i lovgivningen om »bopæl« i Det Forenede Kongerige kan imidlertid især være til ulempe for »statsborgere fra andre medlemsstater«, for de kan »lettere opfyldes af egne statsborgere« (præmis 50-53). Men forskelsbehandlingen kunne dog retfærdiggøres, hvis den begunstiger »studerende, der har godtgjort at være integreret til en vis grad« (præmis 54-57), hvor det ville være tilstrækkeligt at føre bevis for, at vedkommende har opholdt sig »i en vis periode i værtsmedlemsstaten« (præmis 59), for situationen kan »ikke sammenlignes med situationen for en person, der ansøger om ungdomsarbejdsløshedsydelser [...] eller støtte til arbejdssøgende« (præmis 58). På baggrund af disse omstændigheder vurderede Domstolen, at de pågældende britiske regler var i strid med artikel 12 EF (præmis 60-63).

B — *Den frie bevægelighed*

64. Domstolen bliver i stigende grad bedt om at definere omfanget af unionsborgerskabet og de rettigheder, dette fører med sig.

65. Grzelczyk-dommen understregede vigtigheden af denne status, som har udviklet

sig til at være »den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere« (præmis 31) [38], og som er blevet væsentligt forstærket af forbuddet mod forskelsbehandling i artikel 12 EF, der ifølge Martínez Sala-dommen [39] kan gøres gældende af enhver person, der er i besiddelse af et unionspas, i alle de tilfælde, »der er omfattet af fællesskabsrettens materielle anvendelsesområde« (præmis 63), dog uden at dette omfatter rent interne forhold [40].

66. Blandt de tilfælde, der er omfattet, er de, der vedrører de grundlæggende friheder, såsom retten til at færdes og opholde sig frit [41]. Derfor optræder principperne om ligebehandling og den frie bevægelighed gang på gang sammen, hvad enten de gøres gældende over for værtsmedlemsstaten — Grzelczyk-dommen og Bidar-dommen — eller over for oprindelseslandet — D'Hoop-dommen — i sidstnævnte tilfælde på grund af nogle uforenelige nationale bestemmelser, der er til skade for landets egne statsborgere, som har udnyttet deres ret [42].

67. Denne samlede anvendelse, kombineret med den frie bevægelighed og forbuddet mod forskelsbehandling, hindrer ikke disse princippers respektive selvstændighed [43]. Baumbast og R.-dommen [44] fastslog således artikel 18 EF's direkte virkning [45], fordi den er »en klar og præcis bestemmelse i EF-traktaten« (præmis 84) [46], idet retten til fri bevægelighed — såvel som retten til frit ophold — »er kernerettigheden i unionsborgerskabet« [47].

68. Grzelczyk-dommen mindede ligeledes om, at de nævnte friheder har begrænsninger

38 — Ifølge J. Borja, G. Dourthe, og V. Peugeot, *La Ciudadanía Europea*, Ed. Península, Barcelona, 2001, s. 37, forklares begrebets aktualitet i medlemmerne af visse samfunds behov for at skabe »en art »identitet«, som de kan genkende sig selv i, og som får dem til at føle sig omfattet af, for denne type samfund udviser klare symptomer på manglende tilhørsforhold [...] til det overordnede fællesskab, og uden dette tilhørsforhold er det umuligt at reagere sammen over for de udfordringer, som alle står over for«.

39 — Dom af 12.5.1998, sag C-85/96, Sml. I, s. 2691.

40 — Dom af 5.6.1997, forenede sager C-64/96 og C-65/96, Uecker og Jacquet, Sml. I, s. 3171, præmis 23, af 2.10.2003, sag C-148/02, García Avello, Sml. I, s. 11613, præmis 26, og af 26.10.2006, sag C-192/05, Tas-Hagen og Tas, Sml. I, s. 10451, præmis 23.

41 — Dom af 24.11.1998, sag C-274/96, Bickel og Franz, Sml. I, s. 7637, præmis 15 og 16, og Grzelczyk-dommen, præmis 33, D'Hoop-dommen, præmis 29, og Bidar-dommen, præmis 33.

42 — Dom af 29.4.2004, sag C-224/02, Pusa, Sml. I, s. 5763, præmis 19 og 20, af 18.7.2006, sag C-406/04, De Cuyper, Sml. I, s. 6947, præmis 39, D'Hoop-dommen, præmis 34, og Tas-Hagen og Tas-dommen, præmis 27, 30 og 31.

43 — Dom af 7.9.2004, sag C-456/02, Trojani, Sml. I, s. 7573, hvis præmis 30-36 omhandler artikel 18 EF og præmis 39-44 omhandler artikel 12 EF. Generaladvokat Geelhoed anfører med rette i sit forslag til afgørelse i De Cuyper-sagen, at det ikke er nødvendigt at fastslå, at der er tale om forskelsbehandling, for at artikel 18 EF kan finde anvendelse (punkt 104), men derimod, om der er nogen form for begrænsning af den frie bevægelighed, og i givet fald, om en sådan begrænsning kan begrundes (punkt 108). Faktisk nævnes i De Cuyper-dommen og Tas-Hagen og Tas-dommen kun artikel 18 EF.

44 — Dom af 17.9.2002, sag C-413/99, Sml. I, s. 7091.

45 — I litteraturen havde man argumenteret for denne egenskab: A. Dorrego de Carlos, »La libertad de circulación de personas: del Tratado de Roma al Tratado de la Unión Europea«, i værket redigeret af J.M. Gil-Robles, *Los derechos del europeo*, Incipit editores, Madrid, 1993, s. 30; ligeledes A. Mattera, »La liberté de circulation et de séjour des citoyens européens et l'applicabilité directe de l'article 8 A du traité CE«, i *Mélanges en hommage à Fernand Schockweiler*, redigeret af Gil Carlos Rodríguez Iglesias, Ole Due, Romain Schintgen og Charles Elsen, Baden-Baden, 1999, s. 413 ff.

46 — Denne bedømmelse gentages i dom af 19.10.2004, sag C-200/02, Zhu og Chen, Sml. I, s. 9925, præmis 26, af 23.3.2006, sag C-408/03, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 2647, præmis 34, og Trojani-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 43, præmis 31. Den er bekræftet i 11. betragtning til direktiv 2004/38.

47 — Rådets meddelelse »Haag-programmet: styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed i Den Europæiske Union«, kapitel III, punkt 1.1 (EUT 2005 C 53, s. 1). A.J. Adrián Arnáiz beskriver i »Algunas consideraciones sobre la ciudadanía de la Unión Europea y la Conferencia Intergubernamental de 1996 para la reforma del Tratado de Maastrich«, *Revista de Estudios Europeos*, nr. 11, september-december 1995, Madrid, s. 59, den frie bevægelighed som en »kombineret økonomisk og politisk ret, idet den på den ene side forfølger det indre markeds fuldstændige gennemførelse, og på den anden side ønsker at forøge følelsen af tilhørsforhold til Den Europæiske Union«.

(præmis 37), der kan udledes af traktaten selv og af gennemførelsesbestemmelserne hertil, hvilket vil sige, at når der findes en specifik bestemmelse, træder den i stedet for artikel 18 EF [48]. I de øvrige tilfælde, såsom hvis der kræves en reel forbindelse mellem personen og staten [49], afhænger begrænsningernes gyldighed af, om de er objektive, uafhængige af nationalitet og forholdsmæssige [50].

VII — Væsentlige aspekter vedrørende uddannelsesstøtte til uddannelse i andre medlemsstater

69. Efter denne gennemgang af de af Domstolens domme, der har størst relevans for de foreliggende sager, er det på sin plads at se nærmere på nogle andre underliggende aspekter i de præjudicielle spørgsmål, som bestemmer disses retlige elementer, dvs. arten og særegenhederne af uddannelsesstøtten til uddannelse i udlandet (A), muligheden for at påberåbe sig den frie bevægelighed i de foreliggende sager (B) og indvirkningen af den frie udveksling af tjenesteydelser (C).

A — *Definition af uddannelsesstøtte til uddannelse i udlandet*

70. Som jeg allerede har nævnt, findes der mange forskellige slags uddannelsesstøtte, for de afhjælper problemer af enhver art. Nogle er således direkte relaterede til uddannelsen og dækker indskrivningsgebyrer eller de månedlige studieafgifter, mens andre, på indirekte vis, begrænser udgifterne til bøger eller andet materiale, transport eller underhold.

71. Set i et overordnet perspektiv omfatter overskriften »Uddannelsesstøtte« alle de typer støtte, der tildeles dem, som ønsker at påbegynde eller er i gang med at modtage undervisning med henblik på uddannelsesmæssig, kulturel, faglig eller videnskabelig udvikling, såvel som opnåelse af akademiske titler.

72. Karakteren af de offentlige myndigheders indsats på dette område er blevet diskuteret, navnlig om der er tale om en offentlig tjenesteydelse eller en tilskyndelsesforanstaltning. I det første tilfælde yder myndighederne tilskud til enkeltpersoner; i det andet tilskynder de til, at folk retter deres gøremål mod den almene interesse [51].

48 — Dom af 29.2.1996, sag C-193/94, Skanavi og Chryssanthakopoulos, Sml. I, s. 929, præmis 22, hvad angår etableringsretten, og hvad angår den frie bevægelighed for arbejdstagere, dom af 26.11.2002, sag C-100/01, Oteiza Olazábal, Sml. I, s. 10981, præmis 26, af 23.3.2004, sag C-138/02, Collins, Sml. I, s. 2703, præmis 55, og af 15.9.2005, sag C-258/04, Ioannidis, Sml. I, s. 8275, præmis 37.

49 — D'Hoop-dommen, præmis 38, og Collins-dommen, præmis 67, nævnt ovenfor i fodnote 27, henholdsvis 48.

50 — Bickel og Franz-dommen, præmis 27, D'Hoop-dommen, præmis 36, Collins-dommen, præmis 66, Bidar-dommen, præmis 54, De Cuyper-dommen, præmis 40, og Tas-Hagen og Tas-dommen, præmis 33.

51 — J.L. Gil Ibáñez, »El régimen de las becas y ayudas al estudio«, i samleværket *Aspectos administrativos del derecho a la educación. Especial consideración de las universidades públicas,* Manuales de Formación Continuada, nr. 16, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2001, s. 221-226.

73. Løsningen afhænger af hver enkelt støttes udformning, hvor dennes principper og formål afvejes. Inden for den lovpligtige skolegang tilbyder myndighederne deres borgere en vis grad af uddannelse, hvorfor der er tale om et decideret element, der kendetegner en tjenesteydelse.

74. På de højere uddannelsesniveauer garanterer de nationale myndigheder til gengæld ikke retten til uddannelse, men derimod, at der er ligestilling i udøvelsen af denne ret, således at forskelsbehandling på grund af økonomiske årsager undgås; de forsøger også at styrke udbredelsen af viden og at prioritere den viden, som ansøgeren ønsker, eller som kommer samfundet til gode. Til det formål anvendes støtteforanstaltninger, gennem direkte støtte — et legat — og indirekte støtte — fritagelse for indskrivningsgebyr — hvorved elementet, der kendetegner tjenesteydelsen, træder i baggrunden.

75. Der fremkommer nye elementer, når en studerende anmoder sit eget land om at fjerne hindringerne, især dem af økonomisk karakter, for at kunne studere i udlandet. Således opstår de allerede nævnte begreber — mobilitet og den frie bevægelighed — med en specifik, grænseoverskridende dimension, nemlig den europæiske.

76. Et oprindelsesland »eksporterer« ikke et stipendium til værtslandet, ligesom førstnævnte land ikke, sådan som Kommissionen opfatter det, yder tilskud til den frie bevægelighed. Hver enkelt støtte tildeles på fastsatte betingelser, uden at modtageren flytter et studie på et givent sted til andre studier eller andre steder, medmindre de bestemmelser, der regulerer disse ændringer, tager højde herfor. Men for den støtte, der gives til uddannelse i udlandet, er eksporten kendetegnende, idet støtten netop søges for at dække generelle udgifter i andre lande.

77. Følgelig udgør støtteydelser til studier i udlandet nogle ydelser, med hensyn til hvilke staten nyder godt af en større valgfrihed, end hvis de var af en karakter, der kendetegner en tjenesteydelse, og de udviser et overnationalt aspekt.

78. I denne udformning bliver der ikke spørgsmål om at anvende den foreliggende retspraksis vedrørende beskatning ved flytning af bopæl, hvori Domstolen fastslår, at »traktaten ikke garanterer en unionsborger, at overflytningen af hans virksomhed til en anden medlemsstat end den, hvor han indtil da havde bopæl, har neutrale virkninger med hensyn til opkrævning af afgifter« [52]. Disse

52 — Dom af 29.4.2004, sag C-387/01, Weigel, Sml. I, s. 4981, præmis 55, af 15.7.2004, sag C-365/02, Lindfors, Sml. I, s. 7183, præmis 34, og af 12.7.2005, sag C-403/03, Schempp, Sml. I, s. 6421, præmis 45.

situationer kan ikke sidestilles med situationerne i hovedsagerne, for ud over at have forskelligartede hensigter, er den ene type domineret af en forpligtelse til at bidrage til statskassen, mens den anden type handler om at modtage beløb fra statskassen.

B — *Muligheden for påberåbelse af den frie bevægelighed*

79. I adskillige af de skriftlige indlæg, som er indgivet for Domstolen, hævdes det, at Den Europæiske Union mangler beføjelser i forbindelse med den uddannelsesstøtte, som medlemsstaterne yder. Da et fællesskabsanliggende ikke er berørt, vil rettighederne i artikel 18 EF ikke være relevante for omstændighederne i de nærværende præjudicielle spørgsmål, og der vil heller ikke være noget at svare den forelæggende ret, idet sagerne vedrørende Morgan og Bucher skal løses i henhold til de tyske regler.

80. Jeg er ikke enig i disse påstande. Det er tilstrækkeligt at fremføre to supplerende argumenter for at tilbagevise dem: et om den nævnte frie bevægelighed i egentlig forstand og et om beføjelser på uddannelsesområdet.

1. Området for den frie bevægelighed

81. Først og fremmest kan den grundlæggende frihed til bevægelse inden for Fællesskabet påberåbes over for en stat af dens egne borgere. Ifølge artikel 17 EF er der ingen tvivl om, at unionsborgerskabet omfatter enhver, der er »statsborger i en medlemsstat« [53], og at disse borgere får de rettigheder, som denne egenskab medfører [54].

82. Jeg har i tidligere forslag til afgørelse givet udtryk for min holdning vedrørende

53 — J. Bhabha kritiserer forbeholdet til fordel for de nationale lovgivninger og fremfører, at der mangler en procedure til opnåelse af unionsborgerskab, hvorfor denne kategori i en vis forstand er usammenhængende og særdeles forskelligartet: Den er ikke baseret på et fælles grundlag vedrørende tilhørsforhold *(Pertenecer a Europa: ciudadanía y derechos posnacionales,* på hjemmesiden http://www.unesco.org/issj/rics159/bhabhaspa.html). Nogle forfattere forsøger at forklare forskellen mellem nationalitet og borgerskab og tillægger det sidstnævnte begreb en følelse af tilhørsforhold til et fællesskab, der er større end den enkelte stat, og som har en særskilt politisk magt, mens det førstnævnte forbeholdes det juridiske forhold, der opstår på baggrund af tilknytningen mellem en person og en stat (C. Jiménez Piernas, »La protección diplomática y consular del ciudadano de la Unión Europea«, *Revista de Instituciones Europeas,* bind 20, 1993, s. 9-49; P. Jiménez de Parga Maseda, *El derecho a la libre circulación de las personas físicas en la Europa comunitaria — Desde el Acta Única Europea al Tratado de la Unión Europea,* Tecnos, Madrid, 1994, s. 184 og 185).

54 — I punkt 24 i mit forslag til afgørelse i den sag, hvori der blev afsagt dom den 26.1.1999, sag C-18/95, Terhoeve, Sml. I, s. 345, angiver jeg, at påberåbelsen af fællesskabsretten i forhold til den stat, i hvilken man er statsborger, er blevet anerkendt i dom af 7.2.1979, sag 115/78, Knoors, Sml. s. 399, præmis 24, af 3.10.1990, sag C-61/89, Bouchoucha, Sml. I, s. 3551, præmis 13, af 31.3.1993, sag C-19/92, Kraus, Sml. I, s. 1663, præmis 15 og 16, af 23.2.1994, sag C-419/92, Scholz, Sml. I, s. 505, præmis 9, og af 27.6.1996, sag C-107/94, Asscher, Sml. I, s. 3089. I punkt 25 i det nævnte forslag til afgørelse konstaterer jeg, at det i dom af 6.10.1981, sag 246/80, Broekmeulen, Sml. s. 2311, præmis 20, blev fastslået, at »den frie bevægelighed for personer, etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser [...] ikke ville kunne gennemføres fuldt ud, såfremt medlemsstaterne kunne undlade at anvende fællesskabsretlige bestemmelser på de af deres statsborgere, som har udnyttet disse muligheder for bevægelighed og etablering«.

den frie bevægeligheds uafhængighed. Jeg gentager, at »indførelsen af et unionsborgerskab med den dertil hørende ret for indehaverne til fri bevægelighed på samtlige medlemsstaters område betegner et betydeligt kvalitativt fremskridt, for så vidt som man herved har løsrevet denne frihed fra dens funktionelle eller instrumentale bestanddele (forbindelsen med en erhvervsudøvelse eller opbygningen af det indre marked) og gjort den til en individuel og selvstændig ret, der følger af unionsborgernes politiske status« [55].

83. I den nylige Tas-Hagen og Tas-dom, som jeg allerede har nævnt, blev denne påstand anerkendt, idet det blev belyst, at der for at støtte ret på artikel 18 EF, ud over udøvelsen af retten til fri bevægelighed, kræves, at der er tale om et fællesskabsområde.

84. Hollænderne K. Tas-Hagen og R.A. Tas ansøgte de nederlandske myndigheder om ydelser til civile krigsofre, men dette blev afvist, fordi de på tidspunktet for ansøgningens indgivelse boede i Spanien.

85. I punkt 27-43 i sit forslag til afgørelse i den pågældende sag påviste generaladvokat Kokott på overbevisende måde, at den kendsgerning, at formålet med ansøgningen reguleres af fællesskabsretten eller tjener Fællesskabets formål, højst kan være en »yderligere omstændighed« ved vurderingen af hvert enkelt tilfælde, hvilket på ingen måde er en betingelse for, at virkningen af artikel 18 EF kan komme til udfoldelse.

86. I dommen blev denne retning fulgt, idet det blev erkendt, at den ønskede ydelse i øjeblikket »henhører under medlemsstaternes kompetence« (præmis 21), men der blev gjort opmærksom på, at denne kompetence skal udøves under overholdelse af »traktatens bestemmelser om unionsborgeres ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område« (præmis 22). Det blev tilføjet, at om end unionsborgerskabet ikke forudsætter anvendelsen af traktaten i interne anliggender, kan en situation, hvor udøvelsen af en ret, som er anerkendt i Fællesskabets retsorden, har påvirket mulig-

55 — Forslag til afgørelse i de sager, hvori der blev afsagt dom den 17.6.1997, forenede sager C-65/95 og C-111/95, Shingara og Radiom, Sml. I, s. 3343, punkt 34, og den 16.9.2004, sag C-386/02, Baldinger, Sml. I, s. 8411, punkt 25, i hvilke Domstolen ikke udtalte sig om artikel 18 EF.

heden for at opnå en ydelse i henhold til national lovgivning, ikke anses for et rent internt forhold, der ikke har nogen tilknytning til fællesskabsretten (præmis 28).

87. Denne praksis bør dog ikke begrænses til de situationer, hvor der er gjort brug af den frie bevægelighed, for den omfatter ligeledes de situationer, som er til hinder for eller afholder fra brugen af denne frihed, når støtten er beregnet til uddannelse i andre medlemsstater, og herved tydeliggøres således den uundgåelige fællesskabsretslige tilknytning, hvorved artikel 18 EF kan gøres gældende.

88. Fællesskabsretten falder uden for staternes regler om uddannelsesstøtte til uddannelse i udlandet, men såfremt de beslutter at yde en sådan støtte, kontrollerer fællesskabsretten, at de betingelser, der stilles for at modtage støtten, ikke på ulovlig vis begrænser den frie bevægelighed.

2. Beføjelser på uddannelsesområdet

89. Fællesskabet bidrager til kvalitetsuddannelser [artikel 3 EF, stk. 1, litra q)] og opfordrer til samarbejde mellem medlemsstaterne, og om nødvendigt støtter og supplerer det disses indsats, med fuld respekt for medlemsstaternes ansvar for undervisningsindholdet og opbygningen af uddannelsessystemerne (artikel 149, stk. 1, EF). Fællesskabet begunstiger desuden de »studerendes mobilitet« og »udviklingen af udvekslingen af unge« (artikel 149, stk. 2, EF). De retlige instrumenter til opfyldelsen af fællesskabsinterventionernes formål inddeles i »tilskyndelsesforanstaltninger«, men uden at der er tale om nogen form for harmonisering af medlemsstaternes regler, og i »henstillinger« (artikel 149, stk. 4, EF) [56].

90. Jeg udleder af disse oplysninger, at medlemsstaterne har magt til suverænt at bestemme grundlæggende aspekter på uddannelsesområdet, men ikke alle aspekter på området.

91. Uddannelsens grundlæggende kerne består af flere forskellige facetter, såsom undervisningsplaner eller systemets opbygning, hvis definition, præcisering og afgrænsning påhviler de nationale lovgivere, mens Fællesskabets institutioner begrænser sig til at have en vejledende og tilskyndende

56 — Artikel 150 EF udtaler sig i lignende vendinger om erhvervsuddannelse.

funktion. I tråd hermed erklæres det i artikel 14 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, at enhver har ret til »uddannelse samt til adgang til erhvervsuddannelse« (stk. 1), at denne ret omfatter »muligheden for gratis at følge den obligatoriske undervisning« (stk. 2), mens de nationale love om udøvelsen af denne ret kun finder anvendelse, hvad angår friheden til at oprette uddannelsesinstitutioner samt retten for forældre til at sikre sig, at deres børn undervises i overensstemmelse med deres egen religiøse, filosofiske og pædagogiske overbevisning (stk. 3) [57].

92. Der findes imidlertid også facetter af underordnet karakter, som i større eller mindre grad er forbundet med Fællesskabets rettigheder og principper. Det drejer sig bl.a. om støtte til at påbegynde eller fortsætte en uddannelse, forbedre den tekniske kunnen samt udvikle færdigheder og evner til at udføre et arbejde, uden direkte forbindelse til den førnævnte grundlæggende kerne. I disse tilfælde finder fællesskabsreglerne større anvendelse.

93. Jeg deler ikke den østrigske regerings opfattelse af, at stipendierne er en del af uddannelsens indhold, for dette indhold omfatter også undervisningsplanerne, de uddannelsesmæssige discipliner, de emner, som de vedrører, den viden, som de stiller til rådighed, og metoderne til at opnå dem. De indgår heller ikke i skolesystemets opbygning, som omfatter de materielle og menneskelige midler, såvel som fordelingen af funktionerne mellem disse indbyrdes, og hvorved staterne pålægges at sørge for »bevaring og forbedring« af det pågældende uddannelsessystem [58].

94. Domstolen har i traktatens anvendelsesområde inkluderet vilkårene for adgang til erhvervsuddannelse [59], som omfatter såvel højere uddannelser som universitetsuddannelser [60].

95. Med uddannelsesstøtten til studerende fjernes de hindringer — oftest af økonomisk art — som gør det vanskeligt at gennemføre en uddannelse, og derfor hører den under »vilkårene for adgang«. Denne påstand er lige så gyldig, når formålet ikke er at påbegynde, men at fortsætte en uddannelse.

57 — Artikel II-74 i traktaten om en forfatning for Europa.

58 — Dom af 11.1.2007, sag C-40/05, Lyyski, Sml. I, s. 99, præmis 39.

59 — Dom af 7.7.1992, sag C-295/90, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 4193, præmis 15, af 1.7.2004, sag C-65/03, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 6427, præmis 25, og af 7.7.2005, sag C-147/03, Kommissionen mod Østrig, Sml. I, s. 5969, præmis 32, samt Gravier-dommen, præmis 25, Blaizot-dommen, præmis 11, og Lyyski-dommen, præmis 28.

60 — Dom af 27.9.1988, sag 42/87, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 5445, præmis 7 og 8, Blaizot-dommen, præmis 15-20, dommen i sagen Kommissionen mod Østrig, præmis 33, og Lyyski-dommen, præmis 29.

96. Derfor henhører bestemmelserne om uddannelsesstøtte ikke udelukkende under de nationale lovgivere, for de bliver præget af fællesskabsbestemmelsernes integrerende filosofi [61]. Selv om disse bestemmelser er et anliggende for de statslige myndigheder på uddannelsesområdet, skal de dog respektere fællesskabslovgivningen [62] og overholde dennes grundlæggende principper, såsom den frie bevægelighed.

C — Virkningen af den frie udveksling af tjenesteydelser

97. I forelæggelseskendelserne og indlæggene fra parterne i sagen er de præjudicielle spørgsmål blevet analyseret ud fra de europæiske borgeres bevægelighed, under hensyntagen til den situation, som sagsøgerne i hovedsagerne befinder sig i. Jeg mener imidlertid, at det vil være hensigtsmæssigt at hæfte sig ved en anden omstændighed.

98. Hindringerne for at kunne følge undervisning uden for deres oprindelsesland betyder i Rhiannon Morgan-sagen og Iris Bucher-sagen faktisk ikke kun, at viften af muligheder for de studerende begrænses, men de har også indflydelse på uddannelsescentrene, idet disses muligheder for at tiltrække udenlandske studerende begrænses.

99. Der opstår et fænomen i stil med det, der ses, når en syg person ønsker at blive behandlet på en udenlandsk klinik. Domstolen har i begrebet fri udveksling af sundhedstjenesteydelser forenet, på den ene side, friheden for modtagerne til at rejse til en anden medlemsstat for at modtage ydelserne [63] og, på den anden side, de lægelige behandlinger mod vederlag [64].

100. Selv om uddannelsesydelser adskiller sig fra sundhedsmæssige ydelser, er der ingen problemer i at gengive de argumenter, der begrunder anvendelsen af artikel 49 EF ff., uden at ydelsernes særlige beskaffenhed kan bevirke, at disse aktiviteter ikke omfattes af traktatens bestemmelser [65]. Idet universite-

61 — Generaladvokat Geelhoed giver i sit forslag til afgørelse forud for dommen i Bidar-sagen udtryk for sin betænkelighed ved, at støtten til studerendes leveomkostninger ligger uden for fællesskabsrettens anvendelsesområde (punkt 49 ff.).

62 — På området for den frie bevægelighed for personer, dom af 29.10.1998, forenede sager C-193/97 og C-194/97, De Castro Freitas og Escallier, Sml. I, s. 6747, præmis 23, af 3.10.2000, sag C-58/98, Corsten, Sml. I, s. 7919, præmis 31, og af 11.7.2002, sag C-294/00, Gräbner, Sml. I, s. 6515, præmis 26, samt Tas-Hagen og Tas-dommen, præmis 22.

63 — Dom af 31.1.1984, forenede sager 286/82 og 26/83, Luisi og Carbone, Sml. s. 377, præmis 16, og af 16.5.2006, sag C-372/04, Watts, Sml. I, s. 4325, præmis 87.

64 — Dom af 4.10.1991, sag C-159/90, Society for the Protection of Unborn Children Ireland, Sml. I, s. 4685, præmis 18, og Watts-dommen, præmis 86.

65 — Dom af 17.12.1981, sag 279/80, Webb, Sml. s. 3305, præmis 10, af 28.4.1998, sag C-158/96, Kohll, Sml. I, s. 1931, præmis 20, og af 12.7.2001, sag C-157/99, Smits og Peerbooms, Sml. I, s. 5473, præmis 54.

terne tilbyder viden mod betaling, må enhver hindring for at få adgang til deres studier anses for at være en begrænsning i den nævnte fællesskabsretslige frihed.

101. Betaling er et uomtvisteligt aspekt ved tjenesteydelser i henhold til artikel 50 EF, og i dette tilfælde kan der ikke være nogen tvivl om, at dette aspekt foreligger, for den pågældende person skal almindeligvis betale nogle indskrivningsgebyrer eller studieafgifter, idet der kun plejer at være adgang til gratis undervisning på de lavere uddannelsestrin. Isolerede tilfælde bør betragtes som undtagelser og ændrer ikke ved det fremførte.

102. Artikel 49 EF kunne således blive påvirket, hvis den forelæggende rets spørgsmål blev anskuet med udgangspunkt i de skoler, hvor der ønskes modtaget undervisning, uden at dette begrænser de pågældende ansøgeres ret, i deres egenskab af unionsborgere, til fri bevægelighed, som ifølge retspraksis finder anvendelse, hvis de mere specifikke rettigheder i artikel 39 EF, 43 EF og 49 EF [66] ikke kan påberåbes.

103. En undersøgelse af spørgsmålene fra Verwaltungsgericht Aachen med udgangspunkt i den frie udveksling af tjenesteydelser ville dog kræve visse oplysninger om de udenlandske uddannelsescentre, som på nuværende tidspunkt er ukendte [67].

VIII — Analyse af de præjudicielle spørgsmål

A — *Det første præjudicielle spørgsmål*

104. De foregående forklaringer viser, at Rhiannon Morgan og Iris Bucher, som enhver anden borger i unionen, nyder godt af friheden til at bevæge sig fra deres oprindelsesland til andre medlemsstater i uddannelsesøjemed.

105. Med det første præjudicielle spørgsmål, som er fælles for de to hovedsager, ønskes

66 — Dom af 6.2.2003, sag C-92/01, Stylianakis, Sml. I, s. 1291, præmis 18, og af 16.12.2004, sag C-293/03, My, Sml. I, s. 12013, præmis 33, samt Skanavi og Chryssanthakopoulos-dommen, præmis 22, Oteiza Olazábal-dommen, præmis 26, og Ioannidis-dommen, præmis 37.

67 — I svarene på det spørgsmål, som jeg stillede herom ved retsmødet, blev der advaret om den herskende kasuisme og om den forsigtighed, der burde udvises i forbindelse med den foreslåede undersøgelse.

det afgjort, om denne frihed er til hinder for, at der gives afslag på uddannelsesstøtte til uddannelse i en anden medlemsstat med den begrundelse, at uddannelsen ikke udgør en fortsættelse af mindst et års uddannelse i oprindelseslandet (BAföG's § 5, stk. 2, nr. 3). Det skal derfor undersøges, om der har foreligget en hindring for den nævnte grundlæggende frihed, hvorefter det, som jeg allerede har anført, skal undersøges, om hindringen kan begrundes, og om den er forholdsmæssig.

1. Eksistensen af en begrænsning

106. BAföG forbyder ikke, at man tager til andre medlemsstater i Unionen for at modtage undervisning, men den gør støtten afhængig af, at uddannelsen udgør en fortsættelse af mindst et års uddannelse ved et tysk uddannelsescenter. Denne betingelse er meget hæmmende af to årsager.

107. For det første ignoreres den forskellighed på uddannelsesområdet, som skyldes forbeholdet til fordel for medlemsstaterne i artikel 149 EF og 150 EF, i den forstand, at den viden, der meddeles, ikke er identisk i alle uddannelsescentre på grund af manglende harmonisering. Den påkrævede kontinuitet begrænser valgfriheden, idet den afholder folk fra at påbegynde visse uddannelser i det valgte land. I forelæggelseskendelserne gøres der opmærksom på, at der eksisterer uddannelsesforløb, som der ikke findes nogen parallel til i Tyskland, hvorfor den studerende er nødt til at vælge mellem den ønskede uddannelse eller at modtage uddannelsesstøtte [68]. Denne holdning deles af den italienske regering [69].

108. For det andet etableres der i det år, man opholder sig på et givent institut, relationer af personlig, materiel og anden art, som gør det vanskeligere at forlade stedet, for bekvemmeligheden lokker én til at blive dér, hvor man har etableret sig og har indledt sine erfaringer.

109. Som den forelæggende ret bemærker, afholder disse faktorer folk fra at indskrive sig på universiteter i andre medlemslande i deres søgen efter en komplet uddannelse, idet de må give afkald på de økonomiske fordele, der ydes til dem, der på samme vilkår forbliver i deres oprindelsesland.

110. Det er således godtgjort, at der er en hindring for de studerendes frihed til at tage til uddannelsescentre uden for deres land.

68 — Punkt 32, henholdsvis 36 i de kendelser, der ligger til grund for sag C-11/06 og sag C-12/06.

69 — Ved retsmødet undlod den tyske regerings repræsentant undvigende at svare på et spørgsmål om, hvorvidt de uddannelser, som sagsøgerne efterspurgte, findes i Tyskland.

2. Begrænsningens begrundelse og forholdsmæssighed

111. Nederlandene og Finland hævder, at hvis der konstateres en begrænsning i rettighederne i artikel 18 EF, har denne et legitimt formål, såsom at undgå en urimelig økonomisk byrde, hvorfor det påhviler den nationale retsinstans at tage stilling til, hvorvidt foranstaltningen er passende.

112. Domstolen bør ikke anerkende denne tanke og ikke afstå fra at undersøge spørgsmålet, for den er i besiddelse af et tilstrækkeligt grundlag til at give en fuldstændig besvarelse, som desuden vil forebygge efterfølgende forelæggelser [70].

113. Der er fremført to væsentlige argumenter for at retfærdiggøre hindringen for økonomisk støtte til uddannelse i staterne i Unionen. På den ene side kravet om, at den pågældende person har en reel forbindelse til sit oprindelsesland, og på den anden side utilstrækkelige budgetter.

114. Jeg overraskes over den måde, hvorpå kravet om forbindelse mellem personen og det land, der tildeler støtten, kommer til udtryk. Ikke fordi jeg anser beviset for tilknytning for irrelevant, men derimod på grund af dets tydelighed, idet det påvirker landets egne borgere, af hvem man kræver en tilknytning til studieplanerne, som er territoriet fuldstændigt uvedkommende. Jeg er enig i Verwaltungsgericht Aachens overvejelser, når den advarer om, at graden af integration godtgøres af det faste ophold i landet, inden der påbegyndes uddannelse i et andet land, hvortil der kun flyttes bopæl, så længe undervisningsperioden er i gang [71].

70 — Det var f.eks. tilfældet med væddemål over internettet: dom af 21.10.1999, sag C-67/98, Zenatti, Sml. I, s. 7289, af 6.11.2003, sag C-243/01, Gambelli m.fl., Sml. I, s. 13031, og af 6.3.2007, forenede sager C-338/04, C-359/04 og C-360/04, Placanica m.fl., Sml. I, s. 1891. I Zenatti-dommen erklærede Domstolen, at bestemmelserne i EF-traktaten om fri udveksling af tjenesteydelser ikke er i strid med en lovgivning som den italienske, der forbeholder visse organer retten til at forvalte væddemål vedrørende sportsbegivenheder, så længe den er begrundet i socialpolitiske målsætninger om at begrænse de skadelige virkninger af sådanne aktiviteter, og de begrænsninger, som den pålægger, ikke er uforholdsmæssige i forhold til det forfulgte mål. I dommen i sagen Gambelli m.fl. nuancerede Domstolen den foregående dom, idet den anførte, at »en national lovgivning, der — under trussel om straf — indeholder et forbud mod udøvelse af virksomhed med indsamling, modtagelse, registrering og videresendelse af tilbud om væddemål, navnlig vedrørende sportsbegivenheder, uden en koncession eller tilladelse, der er udstedt af den pågældende medlemsstat, udgør en restriktion for etableringsfriheden og for den frie udveksling af tjenesteydelser i medfør af artikel 43 EF, henholdsvis artikel 49 EF«, og den pålagde den forelæggende ret at afgøre, om den nationale lovgivning under hensyn til den måde, hvorpå den konkret gennemføres, virkelig kan begrunde den, og om de restriktioner, som den pålægger, ikke virker uforholdsmæssige i forhold til disse formål. De opståede problemer ved udførelsen af denne opgave har medført, at Domstolen i sagen Placanica m.fl. selv har været nødt til at udføre denne.

71 — Punkt 37 i forelæggelseskendelsen i sag C-11/06.

115. At knytte individet til staten gennem dets påbegyndelse af en uddannelse skaber nogle konsekvenser, der er mere skadelige for den grundlæggende frihed, idet denne første fase overvurderes, og den virkelige og effektive grad af tilknytning ikke repræsenteres på behørig vis, ligesom den, til forskel for den svenske regerings holdning, heller ikke forstærkes. Der findes andre alternativer, der bedre kan forliges med den nævnte frihed, eksempelvis det, som Finland har taget i brug, når det kræves, at man har boet i landet i mindst to år inden for en periode på fem år, forud for et udlandsophold [72].

116. Hvad angår de økonomiske undskyldninger er der ingen tvivl om, at der er knaphed på offentlige midler til at varetage de kollektive interesser. At studier i udlandet skal udgøre en fortsættelse af mindst et års uddannelse i oprindelseslandet, lader imidlertid ikke til at skyldes nogen økonomisk hindring, idet man i et sådan tilfælde ville lade uddannelsesstøtten tilfalde dem, som udviser størst evne og dygtighed, således at de beløb, der er til rådighed, fordeles blandt dem, som er bedst egnede til at udnytte de tilgængelige muligheder [73].

117. Denne argumentation berøres ikke af påberåbelsen af direktiv 93/96 og 2004/38 [74], idet disse regulerer de studerendes ophold i værtslandet, hvilket er uvedkommende for hovedsagerne, der ikke handler om indrejse eller ophold i et andet land end oprindelseslandet.

B — *Det andet præjudicielle spørgsmål*

118. I Iris Bucher-sagen tilføjes der i forelæggelseskendelsen et andet spørgsmål vedrørende foreneligheden af den frie bevægelighed med nægtelsen af støtte til grænseoverskridende studerende med den begrundelse, at opholdsstedet ikke er deres faste bopæl, men kun er valgt med henblik på uddannelse (BaföG's § 5, stk. 1).

119. Undtagelsen fra reglen om et års forudgående uddannelse ved et nationalt uddannelsescenter begrænses således til de studerende, der har fast bopæl tæt på de tyske grænseområder, hvilket indskrænker

72 — Punkt 18 i den finske regerings indlæg, hvor § 1, stk. 2 og 4, i Opintotukilaki (lov om uddannelsesstøtte) citeres.

73 — Jeg er uenig med Bezirksregierung Köln i, at der er større sikkerhed for, at pengene bliver anvendt korrekt, når uddannelsen er påbegyndt; samme argument kunne anvendes for at tildele støtten ved afslutningen af uddannelsen.

74 — Ifølge artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 »er værtsmedlemsstaten ikke forpligtet til at tillægge ret til sociale ydelser i de første tre måneder af et ophold [...] eller til, forud for erhvervelse af ret til tidsubegrænset ophold, at yde studiestøtte, herunder støtte til erhvervsuddannelse, i form af stipendier eller lån [...]«.

den frie bevægelighed for dem, som flytter til grænseområderne for mere effektivt at kunne deltage i undervisningen i nabolandet.

120. Jeg har forståelse for, at regionalpolitiske overvejelser, sådan som den tyske regering bemærker, tilråder kompenserende foranstaltninger for de skader, der tilføjes de borgere, der, som den italienske regering anfører, ofte ved et tilfælde bor tæt på et andet land, og som føler, at grænserne hæmmer deres mulighed for at vælge uddannelsescentre tæt på deres bopæl. Udelukkelsen af enhver anden personlig kategori kan ikke tillades.

121. I hovedsagen er det opholdsmæssige tilhørsforhold tilstrækkeligt. Jeg sætter ikke spørgsmålstegn ved definitionen af Iris Buchers bopæl i Düren, hvilket påhviler den nationale domstol, men derimod ved kravet om, at det skal være en »fast« bopæl. Jeg deler Verwaltungsgericht Aachens betænkelighed ved, at den pågældendes faste bopæl, såvel ved påbegyndelsen af studierne, som i løbet af hele undervisningsperioden, skal ligge i Tyskland [75] og således bevise forbindelsen til det nationale uddannelsessystem.

75 — Punkt 41 i forelæggelseskendelsen i sag C-12/06.

122. Der findes andre midler, som er mere afbalancerede og samtidig mindre begrænsende for den frie bevægelighed, f.eks. at tildele støtten ud fra præstationerne i de forskellige fag.

IX — Konklusion

123. På baggrund af det fremførte udleder jeg, at Tyskland, ligesom en hvilken som helst anden medlemsstat, ikke har nogen fællesskabsretslig forpligtelse til at yde uddannelsesstøtte til uddannelse uden for landet, men har stor valgfrihed med hensyn til at tildele denne, og i så fald til at fastsætte betingelserne herfor. Hvis landet beslutter at yde sådan støtte, skal det dog respektere fællesskabslovgivningen.

124. BaföG's § 5, stk. 1, og § 5, stk. 2, nr. 3, fastsætter en sådan uddannelsesstøtte og gør den betinget af, at uddannelsen udgør en fortsættelse af mindst et års uddannelse ved en tysk uddannelsesinstitution, henholdsvis at kun en fast bopæl i grænseområdet anerkendes. Ud over at begge disse krav hindrer den frie bevægelighed for studerende ved at afholde dem fra at udøve denne frihed,

viser de sig også at gå for vidt i forhold til de forfulgte mål.

125. I de afgivne indlæg i disse sager ligger der en frygt for de konsekvenser, som de fremførte argumenter måtte føre med sig, for, som generaladvokat Geelhoed meget tydeligt forklarer i sit forslag til afgørelse i Hartmann-sagen [76], »hvis man vælger at flytte til en anden medlemsstat, medfører det både ulemper og fordele som følge af forskelle i lovgivningen i de forskellige medlemsstater, der er tale om [...]. Det er op til fællesskabsborgeren at veje for og imod, når beslutningen træffes, men det betyder ikke, at man skal forvente at kunne overføre retten til alle former for sociale fordele, som oprindelsesmedlemsstaten yder af forskellige politiske årsager [...] [dette] afhænger [...] fuldstændig af, hvilke ydelser der er tale om. [...] Man bør ikke overse, at man, når man skifter bopæl til en anden medlemsstat, kan erhverve nye rettigheder i værtsmedlemsstaten [...] [M]edlemsstaterne [må] ganske vist ikke [...] begrænse deres statsborgere, såfremt de ønsker at flytte til en anden medlemsstat, men de har heller ikke pligt til at give dem en bonus for at flytte« (punkt 86).

126. Hvis Domstolen imidlertid, når man ser bort fra den specielle udformning af uddannelsesstøtten til uddannelse i andre medlemsstater, påtager sig den rolle som kunstnerisk dommer, som jeg omtalte i starten af dette forslag til afgørelse, og på baggrund af de fremførte overvejelser anerkender den europæiske dimension af en sådan uddannelsesstøtte, vil den ikke mangle muligheder for at korrigere eller forebygge de skadelige konsekvenser, der eventuelt måtte opstå.

127. For det første indeholder de nationale bestemmelser om denne slags støtte gyldige og forholdsmæssige begrænsninger ud fra økonomiske aspekter eller præstationer i de forskellige fag, ligesom de omfatter uforeneligheder [77] og bremser uberettiget vinding [78].

128. For det andet tillades der ifølge Domstolens retspraksis en legitim regulering af tilskyndelsesforanstaltningerne vedrørende den frie bevægelighed for studerende, idet det er blevet bekræftet, at Fællesskabets retssystem ikke holder hånden over misbrug på dette område [79].

76 — Sag C-212/05, hvori der endnu ikke er afsagt dom.

77 — Som det blev gjort klart på retsmødet, er de udenlandske stipendier i Det Forenede Kongerige uden betydning, men i Tyskland modregnes de alle, uanset deres oprindelse, ved anvendelse af BaföG's § 21, stk. 3.

78 — Risikoen for dobbeltydelser forekommer ikke kun i forbindelse med den støtte, som oprindelses- og værtslandet yder, men også på andre niveauer, idet der kan konstateres talrige kombinationsmuligheder alt afhængig af de tidligere nævnte kilder til støtten (private, nationale eller europæiske).

79 — Dom af 6.11.2003, sag C-413/01, Ninni-Orasche, Sml. I, s. 13187, præmis 36, og Lair-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 31, præmis 43.

X — Forslag til afgørelse

129. I henhold til de forudgående bemærkninger foreslår jeg Domstolen at besvare Verwaltungsgericht Aachens præjudicielle spørgsmål på følgende måde:

»Begrebet fri bevægelighed i artikel 18 EF skal fortolkes således, at det er til hinder for en national lovgivning vedrørende uddannelsesstøtte til uddannelse i andre stater i Den Europæiske Union, som a) gør denne betinget af, at uddannelsen udgør en fortsættelse af mindst et års uddannelse ved en uddannelsesinstitution i det land, der yder støtten, og b) afslår denne, når de studerende er bosiddende i det pågældende lands grænseområder med henblik på uddannelse.«