FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MARCO DARMON
fremsat den 3. oktober 1990 *

Høje Domstol.

1. Ved kendelse af 11. september 1989 har Verwaltungsgericht Darmstadt forelagt Domstolen et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 12 i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet [1]. Spørgsmålet er blevet forelagt Domstolen under en sag, som Carmina di Leo har anlagt mod Land Berlin.

2. Sagsøgeren, der er italiensk statsborger, er datter af en italiensk vandrende arbejdstager, som i 25 år har haft beskæftigelse i Forbundsrepublikken Tyskland. Ifølge forelæggelsesafgørelsen er di Leo's faste bopæl beliggende i Forbundsrepublikken Tyskland. Som følge af de restriktive adgangsbetingelser, der dengang gjaldt medicinstudiet i Forbundsrepublikken Tyskland, besluttede di Leo at gennemføre nogle medicinstudier i Italien, idet hun blev optaget på universitetet i Siena for det akademiske år 1986/1987. Den 15. maj 1987 ansøgte hun med henblik på at gennemføre disse studier om ydelser efter den tyske forbundslov om uddannelsesstøtte, den såkaldte Bafög, fra den 30. september 1986 til 1992. Ansøgningen blev afslået af vedkommende nationale myndighed, ligesom di Leo's klage over denne afgørelse blev mødt med et afslag. Hun anlagde herefter, den 18. september 1987, sag ved Verwaltungsgericht Darmstadt, og det er denne sag, der har givet anledning til det præjudicielle spørgsmål for Domstolen.

3. Sagsøgte i hovedsagen, Land Berlin, har for den nationale retsinstans nedlagt påstand om frifindelse under henvisning til en række bestemmelser i Bafög. Jeg bemærker her, at loven undergik nogle ændringer mellem det tidspunkt, hvor di Leo fik afslag på sin ansøgning om ydelser, og det tidspunkt, hvor Verwaltungsgericht Darmstadt besluttede at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål. I henhold til den affattelse, der var i kraft indtil den 30. juni 1988, gjaldt det, at uddannelsesstøtte til studier i Europa, men uden for Forbundsrepublikken Tyskland — en støtte, der efter loven kunne gives, såfremt uddannelsen, f. eks. som følge af en adgangsbegrænsning, ikke kunne gennemføres i Tyskland, og såfremt den uddannelsessøgende rådede over de fornødne sprogkundskaber — kun kunne ydes til tyskere i forfatningens forstand og til udenlandske statsløse, asylberettigede og flygtninge. Ifølge de da gældende bestemmelser i Bafög kunne udenlandske EF-statsborgere ikke opnå uddannelsesstøtte efter denne lov med henblik på at studere i udlandet. Efter en ændring, der har været gældende siden den 1. juli 1988, gives støtte nu også til »uddannelsessøgende, der i henhold til lov om EF-statsborgeres ophold som børn har ret til fri bevægelighed eller ophold« [2]. Den nationale lov indeholder dog en begrænsning med hensyn til denne udvidelse, idet der efter lo-

* Originalsprog: fransk.

1 — EFT 1968 II, s. 467.

2 — Artikel 8, stk. 1, nr. 5, i BAfög.

ven ikke kan gives støtte til de førnævnte EF-statsborgere i tilfælde, hvor uddannelsen »gennemføres i en stat, som de har statsborgerskab i« [3].

4. Det er således klart, at di Leo ved sin ansøgning ikke opfyldte betingelserne i Bafög, hverken i den affattelse, der var gældende indtil den 30. juni 1988, eller den senere affattelse [4]. Den nationale retsinstans har dog ikke fundet at kunne udelukke, at fællesskabsretten indeholder en forpligtelse for en medlemsstat, i henhold til hvis lovgivning der kan ydes støtte til en uddannelse i udlandet, til at give en sådan til en person, hvis forhold er som di Leo's. Retten har herved nærmere bestemt henvist til artikel 12 i forordning nr. 1612/68.

5. Som bekendt gælder det i henhold til denne bestemmelse, at »såfremt en statsborger i en medlemsstat er eller har været beskæftiget på en anden medlemsstats område, har hans børn, hvis de er bosat på denne medlemsstats område, adgang til almindelig undervisning, lærlingeuddannelse og faglig uddannelse på samme vilkår som statsborgere i denne stat«. Ifølge Domstolens faste praksis, jf. senest dom af 15. marts 1989, Echternach og Moritz, omfatter artikel 12 i forordning nr. 1612/68:

»ikke blot de egentlige adgangsregler, men også de generelle foranstaltninger, der skal lette adgangen til undervisningen« [5].

I samme dom fastslog Domstolen som svar på et spørgsmål om, hvorvidt økonomisk støtte til studier efter en nederlandsk lov af 1986 måtte henregnes til de i artikel 12 omhandlede rettigheder, at

»støtte, der skal dække udgifterne til en studerendes undervisning og underhold, skal anses for sociale fordele, som EF-arbejdstageres børn har ret til på samme betingelser som dem, på hvilke de samme fordele indrømmes indlændinge« [6].

6. Under hovedsagen er det ikke blevet bestridt, at den ved Bafög indførte støtte til uddannelse i udlandet er en støtte, der ydes med henblik på at dække udgifterne til de pågældendes undervisning og underhold i den i Domstolens praksis forudsatte betydning. Fortolkningsvanskeligheden gælder en eventuel geografisk begrænsning af anvendelsesområdet for artikel 12. Forbundsrepublikken Tysklands regering har navnlig under henvisning til sætningen, »hvis de er bosat på denne medlemsstats område«, i bestemmelsens første afsnit og under påberåbelse af fællesskabslovgivers målsætninger med forordning nr. 1612/68 gjort gældende, at forpligtelsen for en medlemsstat til at give børn af en statsborger i en anden medlemsstat, der er eller har været beskæftiget i medlemsstaten, de samme vilkår med hensyn til adgang til undervisning som dem, der gælder medlemsstatens egne statsborgere, ikke har kunnet binde Forbundsrepublikken Tyskland, for så vidt angår tilfælde, hvor børn af vandrende arbejdstagere udrejser for at gennemføre studier i udlandet. Den nederlandske regering har under den mundtlige forhandling afgivet et indlæg, der

3 — Artikel 5, stk. 2, andet afsnit, i Bafög.

4 — Efter en endnu senere ændring af Bafög, som Forbundsrepublikken Tysklands regerings befuldmægtigede redegjorde for under den mundtlige forhandling, er støtten til studier i udlandet nu begrænset til et år.

5 — Dom i sag 389/87 og 390/87, præmis 33 (Sml. s. 723).

6 — Dom i sag 389/87 og 390/87, jf. ovenfor, præmis 36.

går i samme retning. Hvad angår Kommissionen, har denne, støttet af Den Italienske Republiks regering, gjort sig til talsmand for det modsatte synspunkt. Herefter må det som led i en ikke-indskrænkende fortolkning af artikel 12 antages, at børn af vandrende arbejdstagere i værtsmedlemsstaten har krav på de samme fordele, for så vidt angår støtte til uddannelse i udlandet, som dem, der indrømmes denne medlemsstats egne statsborgere. På di Leo's vegne er der under den mundtlige forhandling afgivet et indlæg, der støtter en tilsvarende fortolkning.

7. Det er ubestrideligt, at artikel 12 i forordning nr. 1612/68 opstiller en bopælsbetingelse, idet værtsmedlemsstaten skal sikre de i bestemmelsen omhandlede lige vilkår for børn af vandrende arbejdstagere, *såfremt børnene er bosat i medlemsstaten.* Endvidere kan forpligtelsen for værtsmedlemsstaten til at give børn af vandrende arbejdstagere adgang til »almindelig undervisning, lærlingeuddannelse og faglig uddannelse« på de samme vilkår som dem, der gælder medlemsstatens egne statsborgere, pr. definition kun angå de betingelser for adgang til den pågældende uddannelse, som det henhører under værtslandet at fastsætte, hvilket ville kunne give anledning til den antagelse, at uddannelse, der gennemføres uden for medlemsstaten, under alle omstændigheder falder uden for anvendelsesområdet for artikel 12. Selve ordlyden af bestemmelsen tillægger dog ikke denne en sådan åbenbar karakter, at det med sikkerhed kan antages, at et barn af en vandrende arbejdstager, der gennemfører en uddannelse uden for værtslandet, ikke kan påberåbe sig bestemmelsen til støtte for et krav om en støtte til uddannelse i udlandet, som den pågældende medlemsstat yder til børn af indenlandske statsborgere. Der er endnu ikke i Domstolens praksis taget stilling til, hvorvidt affattelsen af artikel 12 medfører, at bestemmelsen ikke omhandler fordele, der har sammenhæng med uddannelsesaktiviteter uden for værtslandet. Det er derfor Domstolens opgave i nærværende sag på dette punkt at præcisere, hvorledes bestemmelsen skal fortolkes.

8. Selve formuleringen af bopælsklausulen i artikel 12 giver mig anledning til en indledende bemærkning. Når bestemmelsen omhandler lige betingelser for at få adgang til uddannelse, er formålet hermed at sikre børn af vandrende arbejdstagere de samme vilkår som værtslandets egne statsborgere, såfremt der er tale om børn, der er bosat i medlemsstaten. Jeg bemærker her, at man i bestemmelsen hæfter sig ved det sted, hvor barnet er *bosat,* og ikke det sted, hvor uddannelsesaktiviteten finder sted. Man kan forestille sig en situation, hvor der i en medlemsstat til børn af dennes egne statsborgere, der bor i et grænseområde, ydes en støtte til en skolegang, som børnene gennemfører på den anden side af grænsen, samtidig med at de fortsat er bosat inden for denne. Kan en sådan medlemsstat afslå at yde den pågældende støtte til børn af vandrende arbejdstagere, der bor i det samme grænseområde, og som på samme måde undervises på den anden side af grænsen uden at skifte bopæl? Jeg har svært ved at tro, at en sådan medlemsstat vil kunne påberåbe sig bopælsklausulen i artikel 12 til støtte for at nægte at give en sådan ligebehandling i tilfælde som det nævnte, hvor den vandrende arbejdstagers børn fortsat er bosat i værtslandet og må antages at opfylde de betingelser, som klausulen opstiller. Den omstændighed, at uddannelsen gennemføres i udlandet, uden for værtslandet, er således ikke i alle tilfælde ensbetydende med en manglende bopæl i værtslandet. Problemet vedrørende rækkevidden af artikel 12 er derfor relevant, såvel for så vidt angår spørgmålet om det sted, hvor uddannelsen gennemføres, som hvad angår spørgsmålet om den bopælsbetingelse, som bestemmelsen opstiller.

9. Til støtte for, at artikel 12 bør fortolkes snævert, har Forbundsrepublikken Tysklands regering navnlig gjort gældende, at en støtte til et barn af en vandrende arbejdstager med henblik på studier uden for værtslandet er uden sammenhæng med målsætningen med forordning nr. 1612/68, som er at fremme den vandrende arbejdstagers og dennes families integration. Dette argument giver anledning til, at man i lyset af Domstolens praksis må søge præcist at fastlægge, hvilket integrationsformål der er tale om.

10. I tredje betragtning til forordning nr. 1612/68 hedder det, at »den frie bevægelighed for arbejdstagere og deres familie er en fundamental ret«, og i femte betragtning anføres det uddybende, at denne ret forudsætter, »for at den objektivt set kan udøves i frihed og værdighed, at der sikres ligestilling, faktisk som retlig, i alt, der vedrører den egentlige udførelse af lønnet beskæftigelse og adgang til bolig; alle hindringer, der står i vejen for arbejdskraftens bevægelighed, skal endvidere fjernes, især med henblik på, at arbejdstageren kan samles med sin familie i modtagerlandet og betingelserne for denne families integration i modtagerlandets miljø«.

11. Domstolen har i sin praksis fået anledning til at præcisere den sammenhæng, der består mellem henholdsvis de ved forordning nr. 1612/68 indførte foranstaltninger med hensyn til ligebehandling og integrationsbegrebet. Jeg vil ikke her citere Domstolens tidligste domme, hvis udtalelser i dag har en klassisk karakter, men vil nøjes med at henvise til de meget afgørende udtalelser i den tidligere nævnte dom i sagen Echternach og Moritz. Domstolen fremhæver således følgende:

»Den ligebehandling, som tilkommer de arbejdstagere fra én medlemsstat, der er beskæftiget i en anden medlemsstat, i forhold til de indenlandske arbejdstagere med hensyn til de fordele, som tildeles deres familiemedlemmer, bidrager til disse arbejdstageres integration i opholdslandets sociale liv, hvilket er i overensstemmelse med formålene med arbejdskraftens frie bevægelighed«[7].

12. Domstolen fremhævede i samme dom den bestående sammenhæng mellem henholdsvis det krav, som børn af vandrende arbejdstagere har med hensyn til offentlig studiestøtte, og sådanne børns integration, idet Domstolen udtalte:

»Status som barn af en EF-arbejdstager i den i forordning nr. 1612/68 forudsatte betydning medfører navnlig, at det i henhold til fællesskabsretten anerkendes, at disse børn skal have adgang til statslig studiestøtte med henblik på deres integration i opholdslandets sociale liv«[8].

Når henses til disse udtalelser, mener jeg, at det er på grundlag af de målsætninger, som Domstolen således har udledt med hensyn til spørgsmålet om integration, at der må ske en vurdering af rækkevidden af artikel 12 i forordning nr. 1612/68, for så vidt angår for det første en eventuel geografisk begrænsning med hensyn til de former for studier, der er omfattet af bestemmelsen, og derefter den bopælsbetingelse, som bestemmelsen opstiller.

13. Der er herefter ingen grund for mig til at skjule, at jeg ikke finder det førnævnte argument — hvorefter studier, som et barn af en vandrende arbejdstager gennemfører uden for værtsmedlemsstaten, ikke kan bidrage til integrationen i denne — særligt

7 — Dom i sag 389/87 og 390/87, jf. ovenfor, præmis 20.
8 — Præmis 35.

overbevisende. Ser jeg nærmere bestemt på den situation, hvor værtsmedlemsstaten afslår at give et barn af en vandrende arbejdstager en støtte til studier i udlandet, som i øvrigt tildeles medlemsstatens egne statsborgere, er det tværtimod en udsigt til en mangel på integration, som tegner sig.

14. Lad mig et øjeblik forestille mig et tilfælde med to unge — den ene statsborger i én medlemsstat, den anden barn af en vandrende arbejdstager med oprindelse i en anden medlemsstat — der sammen har gennemført deres grundlæggende og videregående skoleuddannelse, og som har villet gennemføre de samme universitetsstudier, men således at kun den første vil kunne opnå en statslig støtte til at gennemføre disse studier i udlandet, mens den anden vil få afslag herpå. Kan man virkelig tro, at sidstnævnte unge, når han får meddelelse om afslaget, vil nære den følelse at være integreret i værtsmedlemsstaten, følelsen af i denne medlemsstat ikke at være underlagt andre vilkår end sin kammerat, hvis nationalitet han ikke deler. Integration er ikke blot et juridisk begreb, det er også noget, der leves, noget, der mærkes på en personlig og nær måde. Jeg føler mig derfor ikke sikker på, at får et barn af en vandrende arbejdstager rent faktisk mulighed for at studere uden for værtslandet, en mulighed, som en statslig støtte kan bidrage til at fremme, er dette på forhånd irrelevant i henseende til den omhandlede målsætning med hensyn til integration i værtslandet.

15. Den fortolkning, hvorefter støtte til uddannelse uden for værtslandet ikke er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 12, er således efter min opfattelse ikke den mest logiske, når henses til den generelle målsætning, som det er, at de pågældende integreres i det sociale liv i værtslandet. De forskellige vilkår for henholdsvis børn, der er statsborgere i værtslandet, og børn af vandrende arbejdstagere, som er en følge af denne fortolkning, kan så meget mindre undgå at blive udsat for kritik, når henses til, at den ene og den anden persons konkrete situation meget vel kan være næsten den samme. Har man levet siden fødslen eller den tidligere barndom på et bestemt sted med sin familie, indebærer en afrejse for at studere i et andet land en forandring med hensyn til materielle og følelsesmæssige livsvilkår, der må sidestilles, uanset om man er statsborger i det land, man forlader. Den støtte, som man modtager, eller ikke modtager, fra dette land for at kunne lære at leve med denne forandring, er også her utvivlsomt ikke uden betydning for følelsen af at være integreret i dette land.

16. På dette grundlag er jeg af den opfattelse, at den målsætning, som det er, at vedkommende skal integreres i det sociale liv i værtsmedlemsstaten, på ingen måde tvinger til en fortolkning af artikel 12, hvorefter bestemmelsen ikke finder anvendelse på studier uden for denne medlemsstat, og at målsætningen tværtimod kan begrunde, at sådanne studier må være omfattet af det ligebehandlingsprincip, som bestemmelsen opstiller.

17. Jeg bemærker endvidere, at denne indfaldsvinkel for mig at se støttes af Domstolens dom af 27. september 1988 i Matteuccisagen[9]. Domstolen fortolkede heri artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68, hvorefter en arbejdstager med statsborgerskab i én medlemsstat i de andre medlemsstater nyder de samme sociale fordele som indenlandske arbejdstagere, og udtalte om denne bestemmelse, at den

»opstiller... en generel regel, hvorefter der på det sociale område pålægges enhver medlemsstat et ansvar over for alle arbejdstagere, der er statsborgere i en anden med-

9 — Dom i sag 235/87 (Sml. s. 5589).

lemsstat, men er bosat på førstnævnte medlemsstats område, for så vidt angår ligebehandling i forhold til indenlandske arbejdstagere«,

hvorfor det måtte gælde, at

»når en medlemsstat giver indenlandske arbejdstagere mulighed for at følge en undervisning i en anden medlemsstat, må denne mulighed derfor også gælde for fællesskabsarbejdstagere, der er bosat på dens område« [10].

18. Artikel 7, stk. 2, er en bestemmelse, der har ret snæver tilknytning til et territorialbegreb, idet det krav på ligebehandling, som bestemmelsen skal sikre, gælder på en medlemsstats »område« og beskytter arbejdstagere med statsborgerskab i andre medlemsstater. Som jeg har redegjort for, har Domstolen imidlertid anlagt en fortolkning af dette begreb, der ikke er til hinder for, at en rettighed, som en medlemsstat indrømmer indenlandske statsborgere, for så vidt angår uddannelse uden for dens territorium, skal udstrækkes til også at omfatte vandrende EF-arbejdstagere med fast tilknytning til medlemsstatens territorium. Efter min opfattelse er der intet i vejen for, at det territorialbegreb, som forudsætningsvis er indeholdt i artikel 12, kan fortolkes på tilsvarende måde. Jeg mener herefter, at kravet om den mest fuldstændige form for integration i det sociale liv i værtsmedlemsstaten må føre til, at artikel 12 rent faktisk fortolkes på denne måde. Jeg tilslutter mig her generaladvokat Sir Gordon Slynn's opfattelse i dennes forslag til afgørelse i Matteucci-sagen, hvori han for Domstolen udtalte:

»Det er efter min opfattelse klart, at hvis en medlemsstat giver sine egne statsborgere adgang til at følge kurser, som gives i en anden medlemsstat, og som, hvis de blev afholdt i førstnævnte medlemsstat, enten ville udgøre sociale fordele (artikel 7, stk. 2), uddannelse i faglige uddannelsesinstitutioner eller omskolingscentre (artikel 7, stk. 3) eller almindelig undervisning, lærlingeuddannelse og faglig uddannelse (artikel 12), falder disse kurser ind under henholdsvis artikel 7, stk. 2, artikel 7, stk. 3, eller artikel 12, selv om de afholdes i en anden medlemsstat. De må betragtes som en del af statens uddannelsessystem« [11].

19. Jeg bemærker endvidere, at en overensstemmende fortolkning af artikel 12 og artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 som den, Kommissionen ønsker Domstolen skal anlægge, synes at finde støtte i Domstolens nyeste praksis. Domstolen fremhævede således i sin dom i sagen Echternach og Moritz, jf. ovenfor, den overensstemmelse, der består mellem de to bestemmelser, idet Domstolen udtalte, at

»en støtte til underhold og uddannelse med henblik på gennemførelse af studier på gymnasieniveau eller højere niveau ifølge Domstolens praksis [skal] anses for en social fordel i den i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 forudsatte betydning, som vandrende arbejdstagere har ret til på samme betingelser som indlændinge«.

Domstolen tilføjede herefter:

10 — Præmis 16.

11 — Sml. 1988, s. 5603.

»Samme princip gælder for arbejdstagernes børn, når de får adgang til undervisning i opholdslandet i henhold til forordningens artikel 12, som uden denne fortolkning ofte ville være helt virkningsløs« [12].

20. Den vægt, som Domstolen ved fortolkningen af artikel 12 i forordning nr. 1612/68 har lagt på forordningens artikel 7, stk. 2, og som fremgår af disse citater, giver mig, når henses til, hvad der kan udledes af dommen i Mateucci-sagen, således yderligere grund til at være af den opfattelse, at en ligebehandling efter førstnævnte bestemmelse af børn af vandrende arbejdstagere ikke er udelukket, for så vidt angår tilfælde, hvor værtsmedlemsstaten for sine egne statsborgere gennemfører foranstaltninger, der begunstiger studier uden for medlemsstaten.

21. Det må dog endnu undersøges, hvorvidt bopælsbetingelsen i artikel 12 kan være til hinder for en anvendelse af ligebehandlingsprincippet i tilfælde, hvor et barn af en vandrende arbejdstager forlader værtslandet for at gennemføre studier uden for dette og i denne forbindelse må opholde sig dér, hvor studierne finder sted. Forbundsrepublikken Tysklands regering og den nederlandske regering har gjort gældende, at når et barn af en vandrende arbejdstager forlader værtsmedlemsstaten for rent faktisk at leve i det land, hvor de studier, han eller hun har indledt, finder sted, opfylder vedkommende ikke længere den nævnte bopælsbetingelse.

22. Jeg minder om, at værtsmedlemsstaten i henhold til artikel 12 skal give børn af vandrende arbejdstagere adgang til undervisning på de samme vilkår som dem, der gælder medlemsstatens egne statsborgere, »hvis [børnene] er bosat på denne medlemsstats område«. Forbundsrepublikken Tysklands regering har anført, at efter den tysksprogede version af forordning nr. 1612/68 er der i artikel 12 tale om en betingelse, hvorefter den pågældende mere konkret skal »bo«, idet der ikke er tale om begrebet bopæl. Det er rigtigt, at den tyske version af bestemmelsen formulerer den omhandlede betingelse således: »*Wenn sie im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats wohnen*«. Dette kan oversættes med, »såfremt de bor på denne medlemsstats område«. Den nederlandske version anvender en formulering, der ligger op ad den tyske: »*indien zij aldaar woonachtig zijn*«. Ordret betyder dette, »såfremt de er indbyggere dér«. Den italienske version ligger tættere op ad den franske version, idet betingelsen her af således formuleret: »*se i figli stessi vi risiedono*«, dvs. »såfremt også børnene er bosat dér«. Jeg bemærker dog, at på tysk kan *wohnen* anvendes såvel for »bo« som for »være bosat«, og at *woonachtig* på nederlandsk kan oversættes med »indbygger«, eller »bosat«. Der er således en uklarhed med hensyn til anvendelsen af det nævnte udtryk, og det er på ingen måde utvivlsomt, at der i den tyske og den nederlandske version sigtes til en »boen«, der er mere konkret, frem for til en »bopæl«, der kan være mere abstrakt. I det følgende vil jeg fortsat tale om »bopælsbetingelsen«.

23. Denne betingelse må antages at kunne gøres til genstand for flere forskellige fortolkninger, for så vidt angår tilfælde, hvor et barn forlader værtsmedlemsstaten for at gennemføre nogle studier uden for denne, således at dets daglige tilværelse forløber der, hvor det studerer. Man må holde sig for øje, at man herved når til forskellige resultater, alt efter om man kræver af den studerende, at han eller hun rent faktisk er bo-

12 — Dom i sag 389/87 og 390/87, jf. ovenfor, præmis 34.

sat i værtslandet *under forløbet* af de studier, i forbindelse med hvilke der stilles krav om ligebehandling med hensyn til adgangsbetingelser, eller blot, at dette er tilfældet på det tidspunkt, hvor den pågældende *træffer beslutningen* om at indlede studierne i udlandet. Efter min opfattelse kan man ikke tage nogen stilling uden at inddrage den generelle målsætning med en række af bestemmelserne i forordning nr. 1612/68, herunder artikel 12, som er at fremme den vandrende arbejdstagers families integration i det sociale liv i værtsmedlemsstaten. Når henses til mine tidligere betragtninger med hensyn til de ubestrideligt negative konsekvenser for integrationen af et barn af en vandrende arbejdstager, som vil være en følge af et afslag i værtslandet på at give en støtte til nogle studier i udlandet, som samtidig gives vedkommendes skole- og gymnasiekammerat, der er statsborger i værtslandet, mener jeg, at en bopælsbetingelse, der medfører et sådant afslag med den begrundelse, at den pågældende indtager sine måltider, sover og har sin fritid dér, hvor han eller hun studerer, samtidig med at støtten opretholdes for den statsborger i værtslandet, der på studiestedet har de samme aktiviteter, strider mod målsætningen med forordning nr. 1612/68, der må ses som led i en fuldstændig gennemførelse af arbejdskraftens frie bevægelighed.

24. Jeg mener herefter, at en fortolkning af bopælsbetingelsen, hvorefter denne ikke længere er opfyldt, når et barn forlader værtslandet for at studere i udlandet og under studieforløbet lever dér, hvor studierne finder sted, ikke kan lægges til grund, og at det må antages, at forudsætningen efter artikel 12 for retten til den i bestemmelsen omhandlede ligebehandling er en faktisk bopæl *på tidspunktet for beslutningen* om i udlandet at følge den undervisning, som giver anledning til kravet om ligebehandling. Jeg henviser her igen til Sir Gordon Slynn's opfattelse, jf. hans forslag til afgørelse i Matteucci-sagen, hvori han vedrørende studier uden for værtsmedlemsstaten anførte:

»Argumentet om, at artikel 12 ikke kan finde anvendelse, fordi barnet ikke længere vil have bopæl i denne stat, er uholdbart. Bopæl i medlemsstaten er en betingelse for at få adgang til kurset, ikke for at gennemføre det« [13].

25. Jeg tilføjer, at det ikke er en uantagelig opfattelse fra Kommissionens side, at når en studerende forlader værtsmedlemsstaten for at studere i udlandet og dermed for at leve det sted, hvor studierne gennemføres, medfører dette ikke, at han eller hun har opgivet sin bopæl i denne medlemsstat, hvor familien er forblevet. På grundlag af det bopælsbegreb, som Domstolen fortolkede i forbindelse med forordning nr. 3 om social sikring af vandrende arbejdstagere [14], vil det kunne antages, at den studerende har opretholdt det varige centrum for sine interesser i den medlemsstat, hvor den pågældendes familie bor, og at han eller hun dermed fortsat er bosat dér. Jeg bemærker, at i samme retning går den fortolkning af begrebet »sædvanligt opholdssted« i en medlemsstat, der er lagt til grund i Rådets direktiv 83/182/EØF af 28. marts 1983 [15], for så vidt angår spørgsmålet om afgiftsfritagelse ved midlertidig indførsel af køretøjer, idet det i direktivets artikel 7 hedder: »At følge undervisningen på et universitet eller en skole medfører ikke overflytning af det sædvanlige opholdssted.« Lad mig endelig i forbindelse med en anden nærliggende problematik nævne, at Domstolen, for så vidt angår retten til udlandstillæg efter vedtægten for tjenestemænd i Fællesskaberne, har antaget, at den omstændighed, at en luxembourgsk statsborger havde studeret i Strasbourg i en vis periode, ikke

13 — Dom i sag 235/87, jf. ovenfor (Sml. s. 5603).

14 — Dom af 12.7.1973, Angenieux, præmisserne 23-32 og punkt 3 i domskonklusionen (sag 13/73, Sml. s. 935).

15 — Direktiv om afgiftsfritagelse inden for Fællesskabet ved midlertidig indførsel af visse transportmidler (EFT L 105, s. 59).

forhindrede, at han i Luxembourg havde opretholdt det varige centrum for sine interesser [16].

26. Jeg finder det dog ikke utvivlsomt, at en fortolkning af bopælsbegrebet, hvorefter den studerende, der har forladt værtsmedlemsstaten for at studere i udlandet, fortsat er bosat i denne medlemsstat, forudsat at vedkommende dér har opretholdt det varige centrum for sine interesser, bør lægges til grund i forbindelse med artikel 12 i forordning nr. 1612/68. En sådan fortolkning medfører i realiteten, at det overlades til den nationale retsinstans at vurdere, i hvilket omfang den studerende i den medlemsstat, der er familiens værtsland, har opretholdt det varige centrum for sine interesser, eller ikke har det, og en sådan fortolkning er derfor ensbetydende med en ordning, der ud fra et praktisk synspunkt er meget vanskelig at administrere. Hvor mange frem- og tilbagerejser mellem studiestedet og værtslandet skal der til, for at det må lægges til grund, at den studerende har opretholdt det varige centrum for sine interesser dér? Skal der sondres på grundlag af varigheden af de ophold, som den studerende gennemfører hos sin familie? Det fremgår heraf, at der vil kunne være en tilbøjelighed til at drage analogislutninger til løsninger, som lægges til grund i andre sammenhænge, og at dette vil kunne føre til subtile og i sidste instans meget komplicerede analyser. Jeg mener derfor, at det vil være at foretrække, at Domstolen holder sig til det ræsonnement, som jeg i første omgang foreslog lagt til grund, således at der lægges vægt på den *faktiske* bopæl, som det pågældende barn af en vandrende arbejdstager har på det tidspunkt, hvor vedkommende beslutter at gennemføre studierne i udlandet, frem for på den mere eller mindre *fiktive* bopæl i værtslandet under studieforløbet.

27. Der er behov for en sidste bemærkning vedrørende bopælsbetingelsen i artikel 12. Jeg finder, at Forbundsrepublikken Tysklands regering og den nederlandske regering ved deres argumentation har placeret spørgsmålet om denne betingelse i en sammenhæng, hvor det ikke hører hjemme. Det afgørende formål med bopælsbetingelsen må antages at være at forhindre, at det i artikel 12 fastsatte ligebehandlingsprincip kan påberåbes af børn, der aldrig har fulgt den vandrende arbejdstager til den medlemsstat, hvor denne har slået sig ned. Dette har ikke meget at gøre med det forhold, at en studerende, der har integreret sig i det sociale liv i den medlemsstat, hvor en af den pågældendes forældre har slået sig ned for at arbejde, behandles ringere end en studerende med statsborgerskab i denne medlemsstat, for så vidt angår støtte til studier i udlandet.

28. Jeg mener herefter, at artikel 12 ikke fra det i bestemmelsen fastsatte ligebehandlingsprincip som sådan udelukker studier uden for værtsmedlemsstaten, og at dette også gælder uanset den faktiske omstændighed, at barnet har forladt medlemsstaten for at leve uden for denne med henblik på at gennemføre studierne i udlandet.

29. Må det imidlertid antages, at når et barn af en vandrende arbejdstager forlader værtslandet for at studere *i den medlemsstat, som han eller hun er statsborger i*, falder dette uden for anvendelsesområdet for artikel 12? Spørgsmålet fra den nationale retsinstans omtaler udtrykkeligt en sådan situation. I henhold til Bafög har det således siden den 1. juli 1988 kun været studerende, der tager til den medlemsstat, hvori de er statsborgere, som ikke har kunnet opnå støtte i form af støtte til studier i udlandet. Hvad derimod angår artikel 12, således som jeg har redegjort for bestemmelsens retsvirkninger, for så vidt angår spørgsmålet om en eventuel geografisk begrænsning samt bopælsbetingelsen, indeholder bestemmelsen derimod efter sin ordlyd ingen sondring som den i den nationale lov omhandlede. Som jeg har nævnt, kan artikel 12 ikke an-

16 — Dom af 13.11.1986, Richter mod Kommissionen (sag 330/85, Sml. s. 3439).

tages at opstille nogen undtagelse, hverken for så vidt angår studier uden for værtslandet, eller med hensyn til studerende, der forlader dette for med henblik på de pågældende studier at bo i udlandet. Bestemmelsen opstiller ingen særlige vilkår for studier, der gennemføres i en medlemsstat, som den studerende har statsborgerskab i.

30. Den i spørgsmålet fra den nationale retsinstans anførte sondring fremgår således ikke af ordlyden af artikel 12 og synes ikke at kunne finde nogen støtte i affattelsen i øvrigt. Dette må være tilstrækkeligt til at se bort fra sondringen, da der er tale om en bestemmelse, som er indeholdt i en forordning, der er »bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat« [17], hvorfor det utvivlsomt er begrundet, at man på bestemmelsen bringer den traditionelle læresætning i anvendelse, hvorefter »der ikke bør sondres, hvor loven ikke sondrer«.

31. Jeg skylder dog at tilføje, at jeg i øvrigt heller ikke finder det opportunt at operere med den nævnte sondring. Som jeg har redegjort for, kan man ikke som hovedregel antage, at den studerende, som har tilbragt mere end 20 år hos sine forældre i en medlemsstat, som vedkommende ikke er statsborger i — når han eller hun forlader værtslandet og sin familie for at studere i et andet land, heller ikke selv om vedkommende er statsborger i dette — ikke møder vanskeligheder, der i hvert fald delvis må sidestilles med dem, en studerende med statsborgerskab i værtslandet vil komme ud for. Forbundsrepublikken Tysklands regering og den nederlandske regering har omtalt en abstrakt situation, hvor den studerende vender tilbage til fædrelandet og befinder sig som en fisk i vandet i dettes samfund og kultur. Der foreligger også meget konkret tilfælde, hvor børn er født i en anden medlemsstat end den, hvori de er statsborgere, eller hvor de er kommet til denne anden medlemsstat som meget unge og dér har gennemført hele deres skolegang og knyttet venskaber med indenlandske statsborgere, og hvor disse børn kun er vendt tilbage til deres oprindelseslande i forbindelse med ferier af mere eller mindre kortvarig længde.

32. Der tales ofte om, at »anden generations-indvandrere« har følelsen af hverken at være fuldstændigt knyttet til samfundet i værtslandet eller til samfundet i oprindelseslandet. Når vi taler om at flytte fra en EF-medlemsstat til en anden, kan denne følelse måske være mindre udtalt, end når det drejer sig om to samfund på forskellige kontinenter. Men jeg finder det ikke muligt at tilslutte mig rigtigheden af det billede af så at sige idyl, som de nævnte to regeringer har villet fremstille. Når et barn af en vandrende arbejdstager forlader værtslandet for at studere i et land, som han eller hun er statsborger i, kan man ikke altid vide, om vedkommende i forhold til det hjem, der forlades, føler sig rodløs. Det indebærer heller ikke nødvendigvis, at barnet på ny befinder sig i et fuldstændigt hjemligt miljø. Jeg finder derfor, at det savner grundlag fra anvendelsesområdet for artikel 12 at gøre en undtagelse, der rammer børn, som begiver sig til den medlemsstat, hvori de er statsborgere, for at studere. Når henses til det brede spektrum af konkrete situationer, man kan komme ud for, for så vidt angår spørgsmålet om de mere eller mindre betydelige vanskeligheder, som kan møde et barn af en vandrende arbejdstager, der forlader værtslandet for at studere i den medlemsstat, hvori han eller hun er statsborger, finder jeg ikke, at der er grundlag for en sondring som den omhandlede i forbindelse med en bestemmelse, som, lad mig gentage dette, efter sin ordlyd ikke opererer med en sådan.

33. Jeg kan til yderligere støtte for denne opfattelse i øvrigt anføre, at studier i et land, hvori den studerende er statsborger, men hvor han eller hun aldrig eller kun for en kort tid har levet, på ingen måde udelukker et udbytte for vedkommende i form af

17 — EØF-Traktatens artikel 189, stk. 2.

en åndelig berigelse, hvilket ifølge Forbundsrepublikken Tyskland er målsætningen med en national ordning om støtte til studier i udlandet som ordningen efter BAfög. Jeg tilføjer, at når der gives støtte til statsborgere i Forbundsrepublikken med henblik på, at de pågældende kan rejse til udlandet for at studere medicin, et studium, det som følge af adgangsbegrænsning er vanskeligt eller umuligt at få adgang til i Forbundsrepublikken, synes dette at have sammenhæng med et formål, der ikke alene har at gøre med et udbytte af kulturel art.

34. Det kunne også anføres, at en udrejse med henblik på at gennemføre nogle studier i den stat, hvori den pågældende er statsborger, ikke nødvendigvis må anses som et første skridt hen imod en senere bosættelse i denne stat. En tilbagevenden til værtslandet med henblik på at arbejde dér, hvor den pågældende har tilbragt sin barndom med sin familie, og hvor denne måske stadig bor, er ikke det mest usandsynlige perspektiv. I denne forbindelse kan en støtte fra værtslandet til at gennemføre studier i udlandet, også selv om der er tale om den stat, hvori den studerende er statsborger, vise sig at være en betydningsfuld faktor med hensyn til den pågældendes integration i værtslandet.

35. Jeg bemærker endelig, at såfremt der foreligger en risiko for, at en studerende kan kumulere ydelser, fordi vedkommende samtidig har ret til en støtte fra værtslandet og til legater fra det land, han eller hun er statsborger og gennemfører sine studier i, er forordning nr. 1612/68 ikke til hinder for, at de nationale lovgivninger i forbindelse med spørgsmålet om adgangen til støtten eller dennes beregning kan tage hensyn til en tilsvarende ydelse, der rent faktisk udbetales i en anden medlemsstat. Et eksempel herpå fremgår i øvrigt af nogle bestemmelser i Bafög. Det er klart, at reglerne herom i de nationale lovgivninger skal anvendes på samme måde, uanset om der er tale om studerende med statsborgerskab i den pågældende medlemsstat eller om studerende tilhørende familien til en vandrende arbejdstager, der har etableret sig i medlemsstaten. En medlemsstat vil ikke lovligt kunne tage hensyn til støtte ydet i udlandet til et barn af en vandrende arbejdstager, der er flyttet fra familiens opholdssted for at studere, og samtidig undlade at tage hensyn til den samme form for støtte, når denne ydes til egne statsborgere, der er udrejst med henblik på at gennemføre lignende studier. Endelig gælder det, at det ene forhold, at man kan forestille sig, at enkeltpersoner ulovligt forsøger at omgå antikumulationsbestemmelser, i forbindelse med hvilke medlemsstaterne eventuelt kan indføre sanktioner, ikke er noget argument til støtte for en indskrænkende fortolkning af artikel 12 i forordning nr. 1612/68.

36. Jeg er således af den opfattelse, at en uddannelse, som en studerende gennemfører i den medlemsstat, hvori han eller hun er statsborger, ikke er udelukket fra denne bestemmelses anvendelsesområde.

37. Inden jeg afslutter dette forslag til afgørelse, vil det utvivlsomt være nyttigt, at jeg nævner nogle af konsekvenserne af en fortolkning af artikel 12, der er mere indskrænkende end den, som jeg foreslår, at Domstolen lægger til grund.

38. Jeg bemærker for det første, at en snæver opfattelse med hensyn til territorialbegrebet eller bopælsbetingelsen vil medføre forskellige vilkår af en sådan art, at det svarer til en *forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.* Også den studerende, der er statsborger i værtslandet, vil have sin faktiske bopæl uden for dette land i forbindelse med sine studier i udlandet, men han eller hun vil i modsætning til børn af vandrende arbejdstagere etableret i landet ikke dermed miste retten til støtte. Efter min opfattelse er en sådan forskelsbehandling så meget mindre antagelig, når henses til, at noget sådant

som allerede nævnt synes at være i direkte modstrid med integrationsmålsætningen.

39. Lad mig endvidere anføre, at den fortolkning, som Forbundsrepublikken Tysklands regering og den nederlandske regering har slået til lyd for i sagen, er ensbetydende med, at Domstolen ville gå bort fra den grundopfattelse, den gav udtryk for i dommen i sagen Echternach og Moritz, for så vidt angår sammenhængen mellem rækkevidden af henholdsvis artikel 7, stk. 2, og artikel 12 i forordning nr. 1612/68. Såfremt Domstolen lægger en fortolkning af artikel 12 til grund, der afviger fra fortolkningen af artikel 7, stk. 2, vil konsekvensen blive, at en social fordel i form af uddannelsesstøtte, som en medlemsstat skal indrømme en vandrende arbejdstager, der har etableret sig i medlemsstaten, *også selv om* uddannelsen gennemføres i en anden medlemsstat, ikke skal indrømmes den pågældendes søn eller datter, *fordi der er tale om* en uddannelse, som gennemføres i en anden medlemsstat, og Domstolen ville dermed utvivlsomt handle i strid med de tanker, der lå til grund for afgørelsen i sagen Echternach og Moritz. Domstolens ønske om ved fortolkningen af artikel 12 at lægge vægt på artikel 7, stk. 2, er efter min opfattelse kommet til udtryk på meget afgørende måde i punkt 5 i konklusionen i dommen, som jeg allerede har henvist til [18]. Omtalen af begrebet sociale fordele, som optræder dér, er åbenbart mere baseret på artikel 7, stk. 2, hvori det er udtrykkeligt nævnt, end på ordlyden af artikel 12, hvori det ikke optræder. Ved at tilnærme de to bestemmelser til hinanden nåede Domstolen i form af en så at sige sammenholdende fortolkning til en formulering af besvarelsen, på grundlag af hvilken det vil kunne antages, at et barn af en vandrende arbejdstager har krav på en støtte i værtslandet til studier i udlandet, såfremt en sådan støtte ydes til landets egne statsborgere. Man kan selvsagt ikke se bort fra affattelsen af artikel 12 i forordning nr. 1612/68 og fra bopælsbetingelsen heri, men dette forhindrer ikke, at man lægger vægt på den generelle og ubetingede karakter af den pågældende besvarelse, der blev givet i anledning af et spørgsmål, som udtrykkeligt sigtede til artikel 12. Jeg kan ikke se, hvad der skulle kunne få Domstolen til at tage et nyt udgangspunkt og nu anlægge en ikkesammenhængende fortolkning af artikel 7, stk. 2, og artikel 12.

40. Denne inddragelse af artikel 7, stk. 2, giver mig endelig anledning til at bemærke, at det fremgår af de oplysninger, vi fik under den mundtlige forhandling, at di Leo på det tidspunkt, hvor hun besluttede at studere medicin i Siena, blev forsørget af sin far, og at denne i øjeblikket i hvert fald delvis underholder hende i forbindelse med hendes studier i Italien ved at give hende 800 DM om måneden. Når henses til, hvad der blev lagt til grund i Domstolens dom af 18. juni 1987, Lebon [19], og i dens dom i den tidligere nævnte Mateucci-sag, er jeg af den opfattelse, at en støtte til en uddannelse i udlandet som den i Bafög omhandlede *for en vandrende arbejdstager* udgør en social fordel i den i artikel 7, stk. 2, forudsatte betydning, for så vidt støtten har til formål at sikre et underhold af et barn af den pågældende, som udrejser for at gennemføre nogle studier uden for værtsmedlemsstaten. di Leo vil derfor — såfremt det som følge af en indskrænkende fortolkning af artikel 12 antages, at hun ikke kan støtte direkte ret på ligebehandlingsprincippet i denne bestemmelse — på det nævnte grundlag indirekte kunne støtte ret på artikel 7, stk. 2, nemlig i kraft af faderens retsstilling. Jeg bemærker herved for at imødegå en indvending fra forbundsregeringen, at en støtte eller ydelse kan udgøre en social fordel efter

18 — Jf. punkt 5 i dette forslag til afgørelse.

19 — Dom i sag 316/85 (Sml. s. 2811).

artikel 7, stk. 2, for en vandrende arbejdstager, også selv om de ydelsesberettigede efter den nationale lovgivning er børnene og ikke deres forældre. Denne problematik er der efter min opfattelse blevet truffet en meget klar afgørelse om i Domstolens dom i den tidligere nævnte Lebon-sag.

41. Når alt kommer til alt, er jeg overbevist om, at det afgørende i forbindelse med det foreliggende problem er integrationsbegrebet. Lægger Domstolen en fortolkning af artikel 12 i forordning nr. 1612/68 til grund, hvorved det antages at være i overensstemmelse med den målsætning, det er at integrere de pågældende i det sociale liv i værtsmedlemsstaten, at nogle studier, som et barn af en vandrende arbejdstager er udrejst for at gennemføre uden for denne medlemsstat, i realiteten forbliver et økonomisk ansvar for denne vandrende arbejdstager, der er etableret i medlemsstaten med sin familie, mens tilsvarende studier giver anledning til offentlig støtte i medlemsstaten, når de gennemføres af dennes egne statsborgere, vil Domstolen tage udgangspunkt i en ganske overordentlig snæver opfattelse af omfanget af den omhandlede integration. Jeg mener derfor, at Domstolen bør anlægge en fortolkning af artikel 12, som giver udtryk for den fulde rækkevidde af den målsætning, det er at integrere den vandrende arbejdstager og dennes familie, og som gør det unødvendigt at inddrage artikel 7, stk. 2. Er den egentlige logik i forordning nr. 1612/68 da ikke også i virkeligheden, at der kun består et enkelt begreb med hensyn til integration i det sociale liv i værtslandet, hvis indhold ikke kan variere fra en bestemmelse til en anden, alt efter om der er tale om arbejdstageren eller om det barn, der er udvandret sammen med denne?

42. Jeg skal herefter sammenfattende foreslå følgende domskonklusion:

»Artikel 12 i forordning (EØF) nr. 1612/68 skal fortolkes således, at støtte ydet af en medlemsstat med henblik på at gennemføre studier i udlandet skal anses som sociale fordele, som børn af vandrende arbejdstagere har ret til på samme vilkår som indenlandske statsborgere, hvorved der ikke gælder nogen undtagelse, for så vidt angår tilfælde, hvor et barn udrejser for at studere i den medlemsstat, som han eller hun er statsborger i.«