Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

24. oktober 2013*

»Unionsborgerskab — artikel 20 TEUF og 21 TEUF — ret til fri bevægelighed og ophold — statsborger i en medlemsstat — studier, der følges i en anden medlemsstat — bevilling af uddannelsesstøtte — krav om fast bopæl — uddannelsessted beliggende i ansøgerens bopælsstat eller en nabostat — begrænset undtagelse — ansøgerens særlige omstændigheder«

I sag C-220/12,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Verwaltungsgericht Hannover (Tyskland) ved afgørelse af 20. april 2012, indgået til Domstolen den 11. maj 2012, i sagen:

Andreas Ingemar Thiele Meneses

mod

Region Hannover,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Ilešič, og dommerne C.G. Fernlund, A. Ó Caoimh (refererende dommer), C. Toader og E. Jarašiūnas,

generaladvokat: E. Sharpston

justitssekretær: fuldmægtig C. Strömholm,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 21. marts 2013,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Andreas Ingemar Thiele Meneses ved Rechtsanwalt R. Braun

— den tyske regering ved T. Henze og J. Möller, som befuldmægtigede

— den danske regering ved C. Thorning, som befuldmægtiget

— den græske regering ved G. Papagianni, som befuldmægtiget

— Europa-Kommissionen ved V. Kreuschitz og D. Roussanov, som befuldmægtigede,

* Processprog: tysk.

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 20 TEUF og 21 TEUF.

2 Anmodningen er indgivet inden for rammerne af en tvist mellem Andreas Ingemar Thiele Meneses, som er tysk statsborger og bosiddende i Istanbul (Tyrkiet), og Region Hannover, afdelingen for uddannelsesstøtte, vedrørende et afslag på uddannelsesstøtte til studier i Nederlandene.

Retsforskrifter

3 Under overskriften »Uddannelse i Tyskland« fastsætter § 4 i Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung (Bundesausbildungsförderungsgesetz, forbundslov om individuel uddannelsesstøtte) i den affattelse, der blev offentliggjort den 7. december 2010 (BGBl. I, s. 1952, herefter »BAföG«), følgende:

»Med forbehold af § 5 og § 6 ydes der uddannelsesstøtte til uddannelse i Tyskland.«

4 BAföG's § 5, som har overskriften »Uddannelse i udlandet«, har følgende ordlyd:

»1. Ved »fast bopæl« i denne lovs forstand forstås det sted, hvor den pågældende, ikke kun midlertidigt, har centrum for sine livsinteresser, uden at det kommer an på viljen til fast at bosætte sig; den, som kun opholder sig på et sted med henblik på en uddannelse, har ikke fast bopæl det pågældende sted.

2. Personer under uddannelse, der har fast bopæl i Tyskland, er berettiget til uddannelsesstøtte til studier ved en uddannelsesinstitution, der er beliggende i udlandet, såfremt:

[...]

3) en uddannelse påbegyndes eller fortsættes ved en uddannelsesinstitution i en af Den Europæiske Unions medlemsstater eller i Schweiz.

[...]«

5 BAföG's § 6 har overskriften »Støtte til tyske statsborgere i udlandet« og bestemmer:

»Tyske statsborgere i forfatningens 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. Ydelsernes form og varighed samt hensyntagen til indkomst og formue afgøres under hensyn til de særlige omstændigheder i opholdsstaten.«

6 BAföG's § 16 har overskriften »Støttens varighed i udlandet« og følgende ordlyd:

»1. For en uddannelse i udlandet som omhandlet i § 5, stk. 2, nr. 1, eller stk. 5, ydes uddannelsesstøtten i højst ét år.

[...]

3. I de i § 5, stk. 2, nr. 2 og 3, omhandlede tilfælde ydes uddannelsesstøtte uden hensyn til den i stk. 1 og 2 fastsatte tidsbegrænsning, i de i § 5, stk. 2, nr. 3, omhandlede tilfælde dog kun i mere end ét år, hvis personen under uddannelse inden påbegyndelsen af et efter den 31. december 2007 indledt udlandsophold allerede har haft fast bopæl i Tyskland i mindst tre år.«

7 BAföG's § 6 suppleres af Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundesausbildungsförderungsgesetz (administrative bestemmelser vedrørende BAföG, herefter »BAföGVwV«), som fastsætter:

»6.0.1 [...] Der ydes som hovedregel ikke uddannelsesstøtte til uddannelse i udlandet til forskel fra uddannelse i Tyskland.

6.0.2 Den uddannelsessøgende skal først udnytte sin ret til støtte fra opholdsstaten.

[…]

6.0.10 […] Studerende, som har fast bopæl i en anden stat, skal primært henvises til studier i Tyskland.

[…]

6.0.12 For så vidt angår studerende, hvis behov er fastlagt i henhold til § 13, kan manglende mulighed for at studere i Tyskland følge af:

a) Den studerende som person: f.eks. hvis den studerende er syg eller handicappet og har behov for hjælp fra sine forældre eller nærmeste slægtninge eller for at være indkvarteret på en institution i udlandet.

b) Den studerendes nærmeste omgivelser eller familie: f.eks. hvis den studerendes forældre eller nærmeste slægtninge er syge, handicappede eller svage og derfor har behov for, at den studerende er hos dem for at tage sig af dem.

c) Grunde relateret til studierne: f.eks. hvis den studerende i opholdsstaten går på et tysk uddannelsessted, som i kraft af adgangskriterierne for, karakteren og indholdet af den uddannelse, som udbydes dér, og af det afsluttende eksamensbevis kan sidestilles med relevante tyske uddannelsessteder […]

d) Økonomiske hensyn: f.eks. hvis den studerendes forældre eller den studerende selv i uddannelsesperioden uforudset kommer i økonomiske vanskeligheder og kan søge social bistand i henhold til § 119 i Bundessozialhilfegesetz (forbundslov om social bistand) [...], og det vil være for byrdefuldt at afbryde uddannelsen i udlandet eller at fortsætte uddannelsen i Tyskland.

e) Familiemæssige tilknytning til én af de under punkt 6.0.5 nævnte persongrupper, hvis disse personer forflyttes til en anden stat efter deres arbejdsgivers ordre eller foranledning.«

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

8 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at Andreas Ingemar Thiele Meneses, som er tysk statsborger og født i 1989 i Brasilien, har fast bopæl i Istanbul, hvor hans forældre bor.

9 Han gik i tysk skole i Istanbul fra 2001 til 2004, i Barcelona fra 2004 til 2007 og på ny i Istanbul fra 2007 til 2009. I juni 2009 fik han sin studentereksamen (»Abitur«). Sagsøgeren i hovedsagen opholdt sig fra juni 2009 til april 2010 i Sydamerika, hvor han bl.a. var i praktik i Santiago (Chile) i tre måneder. I sommeren 2010 påbegyndte han et jurastudium ved universitetet i Würzburg (Tyskland).

10 Ved begyndelsen af vintersemesteret 2010/2011 skiftede Andreas Ingemar Thiele Meneses universitet og påbegyndte et jurastudium ved universitetet i Maastricht (Nederlandene), hvor han etablerede en yderligere bopæl.

11 Den 11. august 2010 indgav sagsøgeren i hovedsagen en ansøgning til Region Hannover om uddannelsesstøtte til sine studier ved universitetet i Maastricht.

12 Ved afgørelse af 12. oktober 2010 afslog Region Hannover denne ansøgning med den begrundelse, at der i henhold til BAföG's § 6 kun kan der bevilges uddannelsesstøtte til tyske statsborgere, der har bopæl i udlandet, under særlige omstændigheder. Der forelå ifølge Region Hannover ikke sådanne særlige omstændigheder for så vidt angik sagsøgeren i hovedsagen.

13 Den 15. november 2010 anlagde Andreas Ingemar Thiele Meneses sag til prøvelse af denne afgørelse ved Verwaltungsgericht Hannover, idet han gjorde gældende, at afslaget på at bevilge ham uddannelsesstøtte er i strid med den ret til fri bevægelighed, som han er sikret ved artikel 20 TEUF og 21 TEUF, for så vidt som BAföG's bestemmelser er til hinder for, at han kan gøre brug af de grundlæggende friheder, der er fastsat i EUF-traktaten, fordi han efter de nævnte bestemmelser, eftersom han har bopæl i Tyrkiet, kun kan bevilges uddannelsesstøtte, hvis han fortsætter sine studier i Tyskland.

14 Den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt nationale bestemmelser såsom BAföG's §§ 5 og 6 er forenelige med artikel 20 TEUF og 21 TEUF. Efter denne rets opfattelse bevirker disse bestemmelser, at en bestemt gruppe unionsborgere, hvis faste bopæl var i en anden EU-medlemsstat end Forbundsrepublikken Tyskland, før de påbegyndte deres studier, stilles ringere end andre, idet bestemmelserne begrænser retten til uddannelsesstøtte til uddannelse i udlandet til tyske statsborgere, som har bopæl i Tyskland. BAföG's § 5, stk. 2, første punktum, nr. 3, kan afskrække en tysk statsborger med fast bopæl uden for Tyskland, men ikke nødvendigvis inden for Den Europæiske Union, fra at tage til en anden medlemsstat end Forbundsrepublikken Tyskland for at påbegynde eller fortsætte studier dér.

15 Ifølge den forelæggende ret opvejes denne ringere stilling kun delvist af den supplerende bestemmelse i BAföG's § 6, da den ikke finder anvendelse på alle uddannelsesforløb i alle medlemsstater, men derimod er begrænset til den stat, hvori ansøgeren om støtte har bopæl, eller nabostaterne til denne stat. Desuden giver BAföG's § 6 ikke krav på støtte, eftersom en sådan kun bevilges under særlige omstændigheder og efter Region Hannovers skøn. BAföG's § 6 kan derfor ligeledes afskrække en unionsborger med fast bopæl i udlandet fra frit at kunne vælge at tage til en hvilken som helst medlemsstat for at påbegynde eller fortsætte studier dér.

16 Verwaltungsgericht Hannover har på denne baggrund besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er en unionsborgers ret til fri bevægelighed og ophold i henhold til artikel 20 TEUF og 21 TEUF til hinder for en ordning i national ret, hvorefter tyske statsborgere, der har fast bopæl uden for Tyskland, kun kan opnå uddannelsesstøtte til uddannelse ved en uddannelsesinstitution, der er beliggende i en af Den Europæiske Unions medlemsstater, såfremt uddannelsesinstitutionen enten ligger i den stat, hvor den pågældende har fast bopæl, eller i en nabostat til denne, og støtten endvidere er begrundet i særlige omstændigheder i det konkrete tilfælde?«

Om det præjudicielle spørgsmål

17 Med spørgsmålet ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 20 TEUF og 21 TEUF skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning som den, der er omhandlet i hovedsagen, hvorefter bevilling af uddannelsesstøtte til studier, som følges i en anden medlemsstat, i princippet er underlagt en enkelt betingelse om at have etableret fast bopæl i denne lovgivnings forstand på det nationale område, og hvorefter en statsborger i denne medlemsstat, som ikke har fast bopæl dér, kun kan opnå uddannelsesstøtte til uddannelse i udlandet i den stat, hvor ansøgeren har fast bopæl, eller i en nabostat dertil, og kun når det er begrundet i særlige omstændigheder.

18 Indledningsvis bemærkes, at Andreas Ingemar Thiele Meneses i sin egenskab af tysk statsborger ifølge artikel 20, stk. 1, TEUF er unionsborger og som følge heraf kan påberåbe sig de rettigheder, der er knyttet til en sådan status, herunder i givet fald over for sin oprindelsesmedlemsstat (jf. dom af 26.10.2006, sag C-192/05, Tas-Hagen og Tas, Sml. I, s. 10451, præmis 19, af 23.10.2007, forenede sager C-11/06 og C-12/06, Morgan og Bucher, Sml. I, s. 9161, præmis 22, og af 18.7.2013, forenede sager C-523/11 og C-585/11, Prinz og Seeberger, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis).

19 Som Domstolen gentagne gange har fastslået, er unionsborgerskabets formål at skabe den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere, idet det gør det muligt for de af medlemsstaternes statsborgere, som befinder sig i samme situation, inden for traktatens materielle anvendelsesområde at blive undergivet samme retlige behandling uanset deres nationalitet og med forbehold af udtrykkeligt fastsatte undtagelser i denne henseende (dom af 11.7.2002, sag C-224/98, D'Hoop, Sml. I, s. 6191, præmis 28, og af 21.2.2013, sag C-46/12, N., præmis 27, samt dommen i sagen Prinz og Seeberger, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).

20 Blandt de situationer, der henhører under EU-rettens anvendelsesområde, findes dem, der er knyttet til udøvelsen af de ved traktaten sikrede grundlæggende friheder, bl.a. dem, der er knyttet til udøvelsen af retten til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område i henhold til artikel 21 TEUF (dommen i sagen Morgan og Bucher, præmis 23, og i sagen Prinz og Seeberger, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).

21 I denne henseende præciseres, at medlemsstaterne – selv om det er dem, der i overensstemmelse med artikel 165, stk. 1, TEUF er kompetente for så vidt angår undervisningsindholdet og opbygningen af deres respektive uddannelsessystemer – skal udøve denne kompetence under overholdelse af EU-retten og herunder specielt traktatens bestemmelser, hvorefter enhver unionsborger har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område i henhold til artikel 21, stk. 1, TEUF (dommen i sagen Morgan og Bucher, præmis 24, og i sagen Prinz og Seeberger, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).

22 Det bemærkes dernæst, at en national lovgivning, som stiller visse nationale statsborgere ringere, blot fordi de har gjort brug af deres ret til at færdes og opholde sig frit i en anden medlemsstat, udgør en restriktion for de friheder, som ifølge artikel 21, stk. 1, TEUF tilkommer enhver unionsborger (dom af 18.7.2006, sag C-406/04, De Cuyper, Sml. I, s. 6947, præmis 39, samt dommen i sagen Morgan og Bucher, præmis 25, og i sagen Prinz og Seeberger, præmis 27).

23 De i traktaten fastsatte rettigheder med hensyn til fri bevægelighed for unionsborgerne ville nemlig ikke få fuld gennemslagskraft, såfremt en statsborger fra en medlemsstat – på grund af de hindringer, der skyldes hans ophold i en anden medlemsstat – kunne blive afskrækket fra at udøve dem som følge af en lovgivning i hans oprindelsesstat, der stiller ham ringere, alene fordi han har udnyttet rettighederne (D'Hoop-dommen, præmis 31, dom af 29.4.2004, sag C-224/02, Pusa, Sml. I, s. 5763, præmis 19, samt dommen i sagen Morgan og Bucher, præmis 26, og i sagen Prinz og Seeberger, præmis 28).

24 Denne betragtning er særlig vigtig inden for uddannelsesområdet, når henses til de mål, som forfølges med artikel 6, litra e), TEUF og artikel 165, stk. 2, andet led, TEUF, nemlig bl.a. at begunstige studerendes og læreres mobilitet (jf. D'Hoop-dommen, præmis 32, dom af 7.7.2005, sag C-147/03, Kommissionen mod Østrig, Sml. I, s. 5969, præmis 44, samt dommen i sagen Morgan og Bucher, præmis 27, og i sagen Prinz og Seeberger, præmis 29).

25 I denne forbindelse bemærkes, at EU-retten ikke pålægger medlemsstaterne nogen forpligtelse til at fastsætte en ordning med uddannelsesstøtte til at studere i en anden medlemsstat. Når en medlemsstat fastsætter en ordning for uddannelsesstøtte, der gør det muligt for studerende at modtage sådan støtte, skal medlemsstaten imidlertid drage omsorg for, at de nærmere bestemmelser om tildeling af støtten ikke skaber en ubegrundet restriktion for den nævnte ret til at færdes og opholde sig på medlemsstaternes område (dommen i sagen Morgan og Bucher, præmis 28, og i sagen Prinz og Seeberger, præmis 30).

26 I det foreliggende tilfælde er det ubestridt, at sagsøgeren i hovedsagen, som har bevaret fast bopæl i BAföG's forstand i Tyrkiet, påbegyndte sine jurastudier i Tyskland og derpå efter et semester skiftede universitet for at fortsætte sine studier i Nederlandene. Det fremgår ligeledes af sagens akter, at nævnte sagsøger ikke ønskede at studere hverken i Tyrkiet eller i en nabostat, og at der ifølge Region Hannovers skøn ikke forelå nogen personlige omstændigheder, som kunne begrunde bevilling af uddannelsesstøtte til uddannelse i udlandet.

27 Det må fastslås, at en betingelse som den i BAföG's § 5, stk. 2, fastsatte om fast bopæl også udgør en restriktion for den ret til fri bevægelighed og ophold, som alle unionsborgere nyder i medfør af artikel 21 TEUF, når den gælder uden forskel for tyske statsborgere og andre unionsborgere (jf. i denne retning dommen i sagen Prinz og Seeberger, præmis 31). Det ændrer ikke ved, at der foreligger en sådan restriktion, at der i den i hovedsagen omhandlede lovgivning er fastsat en mulighed i BAföG's § 6 for at fravige denne betingelse i forhold til nationale statsborgere under særlige og klart beskrevne omstændigheder, idet disse statsborgere ikke fuldt ud sikres retten til fri bevægelighed og ophold.

28 En sådan lovgivning kan således afskrække unionsborgere fra at udøve deres ret til at færdes og opholde sig frit i en anden medlemsstat, henset til den indvirkning, som udøvelsen af denne frihed kan have på retten til uddannelsesstøtte (dommen i sagen Prinz og Seeberger, præmis 32).

29 Den restriktion, som følger af den i hovedsagen omhandlede lovgivning, er kun begrundet efter EU-retten, såfremt den er baseret på objektive almene hensyn, der er uafhængige af de berørte personers nationalitet og står i rimeligt forhold til det mål, der lovligt forfølges med national ret (jf. De Cuyper-dommen, præmis 40, samt dommen i sagen Morgan og Bucher, præmis 33, og i sagen Prinz og Seeberger, præmis 33). Det fremgår af Domstolens praksis, at en foranstaltning er forholdsmæssig, når den er egnet til at sikre opfyldelsen af det forfulgte mål og ikke går videre, end hvad der er nødvendigt for at nå det (De Cuyper-dommen, præmis 42, samt dommen i sagen Morgan og Bucher, præmis 33, i sagen Prinz og Seeberger, præmis 33).

30 Det er i lyset af kravene i den retspraksis, der er henvist til i ovenstående præmis, at de argumenter, som er fremsat for Domstolen med henblik på at begrunde den restriktion, der er nævnt i denne doms præmis 27, skal vurderes.

31 Ifølge den tyske regering er bestemmelserne i BAföG, for så vidt som de udgør en restriktion for retten til fri bevægelighed og ophold, begrundet i objektive almene hensyn. Således henvises en tysk statsborger, uanset om han bor i Tyskland eller i udlandet, i første omgang for så vidt angår uddannelsesstøtte i henhold til BAföG til studier på det nationale område. Den nationale lovgivning giver således ifølge denne regering kun undtagelsesvis mulighed for at finansiere studier uden for Forbundsrepublikken Tyskland i tilfælde, hvor en rimelig mulighed for at følge studierne i denne medlemsstat ikke foreligger, og kun i ansøgerens bopælsstat eller en nabostat dertil. Undtagelsen i BAföG's § 6 har dermed et begrænset anvendelsesområde og har ikke til formål at indføre en generel

ordning, hvorefter tyske statsborgere med fast bopæl i udlandet kan få finansieret deres studier. Den tyske regering har desuden henvist til, at kriteriet om national tilknytning altid er en betingelse for at få bevilget støtte i henhold til BAföG.

32 Således har den tyske regering gjort gældende, at den nationale lovgivning er begrundet i tre mål: et mål, som tilsigter at sikre, at ansøgeren om støtte er integreret i et vist minimalt omfang i den bevilgende stat, et økonomisk mål, som tilsigter at undgå en uforholdsmæssigt stor økonomisk byrde og at opretholde den nationale ordning for uddannelsesstøtte, som kan tages med til udlandet, og et mål, som tilsigter at fremme de studerendes mobilitet på tværs af grænser.

33 For det første har denne regering anført, at den ved BAföG fastsatte lovgivning har til formål at sikre, at ansøgeren om støtte er integreret i et vist minimalt omfang i den bevilgende stat.

34 I den forbindelse må det fastslås, at såvel integration af studerende som ønsket om at sikre et vist tilknytningsforhold mellem samfundet i den pågældende medlemsstat og den, der er berettiget til en ydelse som den i hovedsagen omhandlede, kan udgøre objektive almene hensyn, som kan begrunde, at betingelserne for bevilling af en sådan ydelse kan påvirke unionsborgernes frie bevægelighed (jf. analogt D'Hoop-dommen, præmis 38, og dommen i sagen Tas-Hagen og Tas, præmis 35, samt dom af 22.5.2008, sag C-499/06, Nerkowska, Sml. I, s. 3993, præmis 37, og af 1.10.2009, sag C-103/08, Gottwald, Sml. I, s. 9117, præmis 32).

35 Domstolen har anerkendt, at det kan være begrundet for en medlemsstat – med henblik på at undgå, at bevilling af støtte til dækning af leveomkostningerne for studerende fra andre medlemsstater bliver til en urimelig byrde, der kan have konsekvenser for det samlede støttebeløb, som kan udbetales af denne stat – kun at bevilge en sådan støtte til studerende, der har godtgjort en vis grad af integration i nævnte stats samfund, og at tilsvarende betragtninger i princippet kan gøres gældende for så vidt angår en medlemsstats bevilling af uddannelsesstøtte til studerende, som ønsker at studere i andre medlemsstater, hvis der er risiko for, at denne medlemsstat skal bære en sådan urimelig byrde (dom af 15.3.2005, sag C-209/03, Bidar, Sml. I, s. 2119, præmis 56 og 57, samt dommen i sagen Morgan og Bucher, præmis 43 og 44, og i sagen Prinz og Seeberger, præmis 36).

36 Det fremgår imidlertid af fast retspraksis, at det bevis, som en medlemsstat kræver for, at det kan gøres gældende, at der består en reel integration, ikke må have en for ensidig karakter derved, at en omstændighed, som ikke nødvendigvis er udtryk for den reelle og faktiske grad af tilknytning mellem ansøgeren og denne medlemsstat, utilbørligt prioriteres, og alle andre relevante omstændigheder lades ude af betragtning (jf. D'Hoop-dommen, præmis 39, dom af 21.7.2011, sag C-503/09, Stewart, Sml. I, s. 6497, præmis 95, af 4.10.2012, sag C-75/11, Kommissionen mod Østrig, præmis 62, og af 20.6.2013, sag C-20/12, Giersch m.fl., præmis 76, samt dommen i sagen Prinz og Seeberger, præmis 37).

37 Hvad mere specifikt angår graden af tilknytning mellem modtageren af en ydelse og samfundet i den pågældende medlemsstat har Domstolen fastslået, at medlemsstaterne hvad angår en ydelse som den i hovedsagen omhandlede, som ikke er reguleret i EU-retten, har en vid skønsbeføjelse ved fastsættelsen af kriterierne for vurderingen af en sådan tilknytning (jf. i denne retning dommen i sagen Tas-Hagen og Tas, præmis 36, og Gottwald-dommen, præmis 34).

38 I denne henseende har Domstolen allerede fastslået, at der er en risiko for, at et enkeltstående krav om fast bopæl som det i hovedsagen omhandlede udelukker studerende fra den pågældende støtte, der, selv om de ikke har haft uafbrudt bopæl i Tyskland i tre år umiddelbart før påbegyndelsen af et studium i udlandet, ikke desto mindre har en tilstrækkelig tilknytning til det tyske samfund. Dette kan være tilfældet, når den studerende er statsborger i den pågældende medlemsstat og har gået i skole dér i en betydelig periode, eller som følge af andre forhold, såsom bl.a. den studerendes familie, beskæftigelse og sprogkundskaber eller andre sociale eller økonomiske bånd (jf. i denne retning dommen i sagen Prinz og Seeberger, præmis 38).

39 I det foreliggende tilfælde giver BAföG's § 6 mulighed for at fravige betingelsen om uafbrudt bopæl i Tyskland i tre år for tyske statsborgere, som har fast bopæl i udlandet. Den tyske regering har imidlertid i de indlæg, som den har indgivet til Domstolen, og under retsmødet anført, at den fravigelsesmulighed, der er fastsat i BAföG's § 6, fortolkes indskrænkende og har karakter af en undtagelse. Den har i denne forbindelse anført, at § 6, som suppleres af BAföGVwV, udelukkende finder anvendelse i situationer, hvor ansøgerne om uddannelsesstøtte ikke har mulighed for at gennemføre deres studier i Tyskland. BAföGVwV omhandler bl.a. plejekrævende sygdom eller handicap hos ansøgeren eller dennes forældre, andre grunde relateret til sidestillede studier eller til ansøgerens forældres økonomiske situation.

40 Det lader således til, at anvendelsen af disse fravigelsesmuligheder på ingen måde afhænger af et tilknytningsforhold mellem den, der ansøger om støtte, og det tyske samfund. Disse muligheder kan derfor ikke, som hævdet af den tyske regering, tjene hensynet til integration. Under disse omstændigheder er den betingelse om fast bopæl, som er omhandlet i hovedsagen, både for ensidig og for tilfældig derved, at en omstændighed, som ikke nødvendigvis er udtryk for den reelle og faktiske grad af integration i medlemsstatens samfund på tidspunktet for ansøgningen om støtte, utilbørligt prioriteres. Følgelig kan den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning ikke anses for at stå i rimeligt forhold til målet vedrørende integration.

41 Det tilkommer derfor den forelæggende ret, som er enekompetent til at vurdere de faktiske omstændigheder, at undersøge, om der foreligger et tilknytningsforhold mellem sagsøgeren i hovedsagen og Forbundsrepublikken Tyskland i lyset af, at Andreas Ingemar Thiele Meneses, som er født i Brasilien, aldrig har boet i Tyskland, men har tilbragt hele sin skolegang i tyske skoler i Spanien og Tyrkiet.

42 For det andet har den tyske regering gjort gældende, at de omhandlede bestemmelser i BAföG har til formål at undgå, at den bevilgende stat skal bære en urimelig byrde, hvilket sikrer opretholdelse den nationale ordning for uddannelsesstøtte, som kan tages med til udlandet. Den er af den opfattelse, at hensynet til at undgå en urimelig byrde og til at opretholde den nationale ordning for uddannelsesstøtte, som kan tages med til udlandet, er objektive almene hensyn, som kan begrunde en restriktion for de grundlæggende friheder, der sikres ved artikel 20 TEUF og 21 TEUF.

43 Hertil bemærkes, at selv om budgetmæssige hensyn kan være afgørende for en medlemsstats socialpolitiske valg og påvirke arten og omfanget af de sociale sikringsforanstaltninger, staten ønsker at træffe, udgør de imidlertid ikke i sig selv et mål for socialpolitikken (jf. i denne retning dom af 20.3.2003, sag C-187/00, Kutz-Bauer, Sml. I, s. 2741, præmis 59, og af 10.3.2005, sag C-196/02, Nikoloudi, Sml. I, s. 1789, præmis 53). Rent økonomiske hensyn kan ikke være tvingende almene hensyn, der kan begrunde en begrænsning af en grundlæggende frihed, som er sikret ved traktaten (jf. analogt dom af 17.3.2005, sag C-109/04, Kranemann, Sml. I, s. 2421, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis, og af 11.3.2010, sag C-384/08, Attanasio Group, Sml. I, s. 2055, præmis 55).

44 Heraf følger, at det rent økonomiske mål, som den tyske regering har påberåbt sig, ikke kan anses for at være et tvingende alment hensyn, der objektivt kan begrunde den omhandlede lovgivning.

45 Desuden har den tyske regering under retsmødet også gjort gældende, at dette økonomiske mål understøtter et andet formål vedrørende integration og således skal sikre, at kun de ansøgere om støtte, som har godtgjort en tilstrækkelig tilknytning til den bevilgende stat, får bevilget uddannelsesstøtte. Med dette mål forfølges dermed et andet ikke-økonomisk formål, som kan begrunde en restriktion for de grundlæggende friheder.

46 Domstolen har allerede i denne doms præmis 40 fastslået, at betingelsen om fast bopæl, uanset de begrænsede muligheder for fravigelse heraf, under alle omstændigheder er for generel og for ensidig. Denne restriktion for retten til fri bevægelighed og ophold kan ikke anses for at stå i rimeligt forhold til det forfulgte økonomiske mål, således som den tyske regering har hævdet.

47 For det tredje har den nationale lovgivning ifølge den tyske regering som mål at fremme mobiliteten på uddannelsesområdet. Således har den i hovedsagen omhandlede lovgivning en sådan karakter, at den tilskynder studerende, som ville være tilbøjelige til kun at studere i Tyskland, til at studere i udlandet, og denne mobilitet er en fordel for det nationale arbejdsmarked, idet studerende, henset til en fast bopæl i Tyskland, som regel vender tilbage til den bevilgende stat. Derimod har en ansøger om støtte, som bor i udlandet, og som vil studere på et andet sprog i en anden medlemsstat, ikke noget incitament til at vende tilbage til det tyske arbejdsmarked. De ved BAföG trufne foranstaltninger gør det derfor muligt at nå dette mål og går ikke videre, end hvad der er nødvendigt for at nå det.

48 I denne forbindelse har Domstolen allerede fastslået, at formålet om at tilgodese de studerendes mobilitet henhører under et alment hensyn og er omfattet af den indsats, som artikel 165 TEUF henfører til Unionen inden for politikområderne uddannelses- og erhvervsuddannelse, ungdom og sport, og at mobilitet i forbindelse med uddannelse og erhvervsuddannelse er en integrerende del af den frie bevægelighed for personer og udgør ét af de vigtigste mål for Unionens indsats (jf. dom af 14.6.2012, sag C-542/09, Kommissionen mod Nederlandene, præmis 71).

49 I denne sammenhæng kan en begrundelse vedrørende fremme af de studerendes mobilitet anses for at være et tvingende alment hensyn, der kan begrunde en restriktion som den foreliggende. Som anført i denne doms præmis 29, kan en lovgivning, der efter sin karakter begrænser en grundlæggende frihed, som er garanteret i traktaten, såsom unionsborgernes ret til fri bevægelighed og ophold, imidlertid kun gyldigt begrundes, såfremt den er egnet til at sikre gennemførelsen af det legitime mål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene, præmis 73).

50 Under alle omstændigheder har Domstolen allerede i denne doms præmis 40 fastslået, at en lovgivning som den i hovedsagen omhandlede efter sin karakter er for generel og for ensidig, samt at den ikke kan anses for at være forholdsmæssig, eftersom den prioriterer en omstændighed, der ikke nødvendigvis er den eneste indikator for den reelle grad af tilknytning mellem ansøgeren om støtte og det tyske samfund (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene, præmis 86).

51 I betragtning af det ovenstående skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 20 TEUF og 21 TEUF skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning som den, der er omhandlet i hovedsagen, hvorefter bevilling af uddannelsesstøtte til studier, som følges i en anden medlemsstat, i princippet er underlagt en enkelt betingelse om at have etableret fast bopæl i denne lovgivnings forstand på det nationale område, og hvorefter en statsborger i denne medlemsstat, som ikke har fast bopæl dér, kun kan opnå uddannelsesstøtte til uddannelse i udlandet i den stat, hvor ansøgeren har bopæl, eller i en nabostat dertil, og kun når det er begrundet i særlige omstændigheder.

Sagens omkostninger

52 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

Artikel 20 TEUF og 21 TEUF skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning som den, der er omhandlet i hovedsagen, hvorefter bevilling af uddannelsesstøtte til studier, som følges i en anden medlemsstat, i princippet er underlagt en enkelt betingelse om at have etableret fast bopæl i denne lovgivnings forstand på det nationale område, og hvorefter en

statsborger i denne medlemsstat, som ikke har fast bopæl dér, kun kan opnå uddannelsesstøtte til uddannelse i udlandet i den stat, hvor ansøgeren har bopæl, eller i en nabostat dertil, og kun når det er begrundet i særlige omstændigheder.

Underskrifter