

## FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT

DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

föredraget den 20 mars 2007<sup>1</sup>

### I — Inledning

ständigt pågående utvecklingen av de idéer som gav upphov till gemenskapen gått alltför sakta.

1. Enligt en sydamerikansk jurist finns det tre typer av domare: hantverkare, veritabla robotar som enbart med händerna producerar rader av domar i industriella mängder, utan att fördjupa sig i det mänskliga livet eller samhällsordningen, konsthantverkare, som använder händer och hjärna och låter sig ledas av de traditionella tolkningsmetoderna, vilket ofrånkomligen medför att de uteslutande ger uttryck för lagstiftarens vilja, och konstnärer, som med hjälp av händer, huvud och hjärta förbättrar förutsättningarna för medborgarna och som inte bortser från verkligheten eller de konkreta fallen.<sup>2</sup>

3. Den fria rörligheten är en av dessa grundtankar som kommit att utgöra en hörnsten, om än med varierande innehåll, eftersom den tillämpas på en verklighet som är föränderlig beroende på ändrade sociala krav, framsteg i fråga om transporter, ett ökat utbyte och en mängd andra faktorer som underlättar rörligheten för den enskilde och dennes familj.<sup>3</sup>

2. De behövs visserligen alla inom domstolsväsendet men domstolen har, i sin tilldelade roll, alltid identifierat sig med den sistnämnda kategorin, i synnerhet när den

4. Detta är bakgrunden till tolkningsfrågorna från Verwaltungsgericht (förvaltningsdomstol) i Aachen, vilka erbjuder en möjlighet att fördjupa analysen av följderna av den

1 — Originalspråk: spanska.

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

3 — Lirola Delgado, L., säger i *Libre circulación de personas y Unión Europea*, Ed. Civitas, Madrid, 1994, s. 61, att inom ramen för den europeiska integrationens framåtskridande har principen om fri rörlighet, på grund av sin inneboende dynamik och utvecklingens politiska dimension, utvidgats när nya situationer inkluderats i gemenskapsrättens subjektiva tillämpningsområde. Detta har skett genom en långsam utveckling, som varit fylld av svårigheter och motsägelser och som har sin grund i den extensiva tolkningen av det potentiella innehållet i de ekonomiska friheterna.

fria rörligheten för europeiska studenter och bidrag till utbildning i andra medlemsstater, och beskriva vissa huvuddrag hos denna frihet.

## II — Tillämpliga bestämmelser

### A — *De gemenskapsrättsliga bestämmelserna*

5. Det är kortfattat fråga om två tyska ungdomar som fått avslag på sina ansökningar om bidrag till utbildning i Förenade kungariket respektive Nederländerna. I det första fallet motiverades avslaget med att undervisningen inte utgjorde en fortsättning på en tidigare undervisning som erhållits under minst ett år i Tyskland, i det andra fallet med att personen inte var stadigvarande bosatt på en gränsort.

7. Den hänskjutande domstolen anser att bestämmelserna i EG-fördraget om unionsmedborgarskapet och om fri rörlighet (1) är relevanta i de mål som är anhängiga där. Dessa kompletteras genom hänvisningarna i själva EG-fördraget till utbildning (2) och bestämmelserna i sekundärrätten om studerande (3).

6. På grund av frågornas betydelse är det, sedan den rättsliga ramen beskrivits (II), och bakgrunden och de olika åtgärderna i förfarandena i de två målen redovisats (III och IV), nödvändigt att fokusera på den fria rörligheten för studenter (V), att redovisa rättspraxis om de två huvudaspekter som behandlas i de hänskjutna tolkningsfrågorna (VI) och att granska flera viktiga aspekter av utbildningsbidrag, deras kännetecken och samband med den fria rörligheten och friheten att tillhandahålla tjänster (VII). Dessa reflektioner leder fram till ett svar på de hänskjutna tolkningsfrågorna (VIII). Avslutningsvis bör farhågorna rörande följderna av mitt förslag undanröjas (IX).

1. Unionsmedborgarskapet och den fria rörligheten

8. Genom artikel 17.1 EG införs ett "unionsmedborgarskap", som innebär att individen ställs i centrum för unionens verksamhet.<sup>4</sup> "Varje person som är medborgare i en

<sup>4</sup> — Rapport från kommissionen — Fjärde rapporten om Unionsmedborgarskap (1 maj 2001–30 april 2004) (KOM(2004) 695 slutlig), punkt 4.

medlemsstat skall vara unionsmedborgare” och det ankommer således på medlemsstaternas lagstiftare att fastställa kriterierna för denna status.<sup>5</sup>

9. Unionsmedborgarna skall enligt artikel 17.2 EG åtnjuta de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i fördraget. Innehavet av denna status ger dem närmare bestämt, enligt artikel 18 EG, ”rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier”, med förbehåll för de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördraget och i relevanta bestämmelser.

10. Medborgarskapet medför även rösträtt (artikel 19 EG), rätt till skydd i utlandet (artikel 20 EG) samt rätt att göra framställningar och att klaga (artikel 21 EG).

11. I Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna<sup>6</sup> används i vissa sammanhang begreppet från artikel 17 EG<sup>7</sup> och i artikel 45.1 föreskrivs en ”rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier”.

5 — Fördraget om Europeiska unionen — Förklaring (nr 2) om medborgarskap i en annan medlemsstat, bilaga till slutakten om Europeiska unionen (EGT C 191, 1992, s. 98).

6 — EGT C 364, 2000, s. 1.

7 — Artiklarna 12.2 och 15.2, samt, i kapitel V som har rubriken ”Medborgarnas rättigheter”, i artiklarna 39.1, 40, 42, 43, 44, 45.1 och 46.

2. Gemenskapens behörighet i fråga om utbildning

12. Gemenskapens verksamhet för att uppnå de uppsatta målen innefattar enligt artikel 3.1 q EG ”bidrag till god utbildning samt till kulturens utveckling i medlemsstaterna”.

13. I avdelning XI i tredje delen av fördraget ägnas kapitel 3 a åt ”Utbildning, yrkesutbildning och ungdomsfrågor”. Kapitlet omfattar artiklarna 149 och 150 EG, vilka infördes år 1992 genom Fördraget om Europeiska unionen.

14. Artikel 149 EG har följande lydelse:

”1. Gemenskapen skall bidra till utvecklingen av en utbildning av god kvalitet genom att främja samarbetet mellan medlemsstaterna och genom att vid behov stödja och komplettera deras insatser, samtidigt som gemenskapen fullt ut skall respektera medlemsstaternas ansvar för undervisningens innehåll och utbildningssystemens organisation samt medlemsstaternas kulturella och språkliga mångfald.

2. Målen för gemenskapens insatser skall ...  
vara att

— utveckla den europeiska dimensionen inom utbildningen särskilt genom undervisning i och spridning av medlemsstaternas språk,

4. För att bidra till att de mål som anges i denna artikel uppnås, skall rådet

— främja rörligheten för studerande och lärare, bl.a. genom att verka för ett akademiskt erkännande av examensbevis och studietider,

— främja samarbete mellan utbildningsanstalter,

— enligt förfarandet i artikel 251 och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén besluta om stimulansåtgärder som dock inte får omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagar eller andra författningar,

— utveckla informations- och erfarenhetsutbyte i frågor som är gemensamma för medlemsstaternas utbildningssystem,

— genom beslut med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen anta rekommendationer.”

— främja utvecklingen av ungdoms- och ungdomsledarutbyte,

— främja utvecklingen av distansundervisning.

15. En liknande formulering återfinns i artikel 150 EG om yrkesutbildning.

### 3. Sekundärrätten

16. Eftersom olika grupper har olika särdrag är det inte förvånande att gemenskapen uppmärksammar dem särskilt, vilket skedde genom rådets direktiv 93/96/EEG av den 29 oktober 1993 om rätt till bosättning för studerande.<sup>8</sup>

17. När unionsmedborgarskapet inrättades såg man att det fanns ett behov av att anpassa regleringen av rättigheterna avseende rörlighet och bosättning, vilket ägde rum genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier,<sup>9</sup> genom vilket direktiv 93/96 upphävdes.

18. Genom direktiv 2004/38 regleras in- och utresa i medlemsstaternas territorium (artikel-

4 och 5), samt uppehållsrätt, för vilket vissa kriterier, som varierar beroende på varaktigheten, fastställs: a) för rätt att uppehålla sig i högst tre månader skall personen inneha ett giltigt identitetskort eller pass (artikel 6); b) för att uppehålla sig i tre månader till fem år skall en person som är inskriven vid en privat eller statlig institution ha en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten samt ha tillräckliga tillgångar för att kunna försörja sig själv och familjen, så att de inte blir en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem (artikel 7.1 c); c) en person som uppehållit sig lagligt under fem år erhåller permanent uppehållsrätt, utan att några villkor uppställs (artikel 16).

### B — Den tyska lagstiftningen

19. Bidrag för studier behandlas i den federala lagen om individuella utbildningsbidrag (Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung) (nedan kallad BAföG).<sup>10</sup> Genom 4 § avgränsas det territoriella tillämpningsområdet, och bidrag medges endast till utbildning i landet, dock med vissa undantag som anges i 5 och 6 §§.

8 — EGT L 317, s. 59. Detta direktiv utgjorde, tillsammans med rådets direktiv 90/364/EEG och 90/365/EEG, av den 28 juni 1990, om rätt till bosättning, respektive om rätt till bosättning för anställda och egna företagare som inte längre är yrkesverksamma (EGT L 180, s. 26; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 58 och s. 28; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 60), gemenskapslagstiftarens reaktion på den utvidgning av begreppet fri rörlighet som föreslagits av domstolen, "en institution med stark integrationssträvan vars tolkningar av Romfördraget ofta bidragit med en viktig impuls i fråga om att se förbi gemenskapens ekonomiska aspekter" (Abellán Honrubia, V., och Vilá Costa, B., *Lecciones de Derecho comunitario europeo*, Ed. Ariel, Barcelona, 1993, s. 191).

9 — Detta direktiv innebär ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, s. 77; rättelser av fel EUT L 229, s. 35).

10 — En ny version offentliggjordes den 6 juni 1983, BGBl. I, s. 645; senast ändrad genom lag av den 22 september 2005, BGBl. I, s. 2809.

20. I 5 § 1 mom. behandlas gränspendlares utbildning:

2. en tysk och en utländsk läroanstalt inom ramen för gränsöverskridande samarbete erbjuder utbildningsmoment som bygger på varandra och som ingår i en enhetlig utbildning vilken omväxlande ges vid den tyska och den utländska läroanstalten, eller om

"Utbildningsbidrag beviljas de studerande som avses i 8 § 1 mom. om de är stadigvarande bosatta i Tyskland och dagligen besöker en i utlandet belägen utbildningsanstalt. Den stadigvarande bostaden är i denna lags mening belägen på den ort som inte endast utgör ett tillfälligt centrum för den berördes förhållanden ... vilket medför att den som bosätter sig på en ort enbart av utbildningsskäl inte anses vara stadigvarande bosatt där."

3. utbildningen ges vid en utbildningsanstalt inom Europeiska unionen och utgör fortsättning på en utbildning som har följts vid en inhemsk utbildningsanstalt under minst ett år

21. I 5 § 2 mom. behandlas utbildning utomlands:

..."

"Utbildningsbidrag skall beviljas studerande som är stadigvarande bosatta i Tyskland, som genomgår utbildning i utlandet och har tillräckliga språkkunskaper, om

22. 6 § innehåller bestämmelser om särskilda fall:

1. dessa studier bidrar till att förbättra den studerandes utbildning, under förutsättning att åtminstone en del av studierna kan tillgodoräknas den föreskrivna eller gängse utbildningstiden, eller om

"Utbildningsbidrag kan beviljas tyska medborgare, i den mening som avses i grundlagen, som är stadigvarande bosatta i utlandet och som där eller därifrån utbildar sig vid en utbildningsanstalt i ett grannland när särskilda omständigheter i det enskilda fallet motiverar detta. ..."

23. Det subjektiva tillämpningsområdet anges i 8 § 1 mom. BAföG, som har följande lydelse:

”Utbildningsbidrag skall beviljas

1. tyska medborgare i den mening som avses i grundlagen,

...

8. studerande som har rätt till inresa och vistelse i egenskap av make eller barn på de villkor som anges i 3 § i lagen om fri rörlighet för unionsmedborgare (Freizügigkeitsgesetz/EU) eller som, i egenskap av barn till en unionsmedborgare, saknar denna rätt enbart med anledning av att han är 21 år eller äldre och inte erhåller underhåll från sina föräldrar eller föräldrarnas make,

9. studerande som är medborgare i en annan av Europeiska unionens medlemsstater eller i en stat som anslutit sig till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och som innan utbildningen påbörjades har haft anställning i Tyskland, under förutsättning att det föreligger ett samband mellan den utövade verksamheten och föremålet för utbildningen ...”

### III — Bakgrund och målen vid den nationella domstolen

A — *Mål C-11/06*

24. Rhiannon Morgan föddes år 1983 i Tyskland, är tysk medborgare, och hon genomgick sina gymnasiestudier där. Efter examen (*Abitur*) reste hon till Storbritannien, där hon arbetade ett år som barnflicka.

25. Hon studerar sedan den 20 september 2004 tillämpad genetik vid University of the West of England i Bristol. De brittiska myndigheterna tillerkände henne status av migrerande arbetstagare och beviljade henne ett bidrag för uppehälle.<sup>11</sup>

26. Innan hon bosatte sig i Förenade kungariket ansökte hon i augusti 2004 om ett bidrag. Ansökan avslogs genom beslut av den 25 augusti 2004 av Bezirksregierung (lokalregeringen) i Köln, med motiveringen att hon inte uppfyllde villkoren i 5 § 2 mom. BAföG. Beslutet fastställdes genom ytterli-

<sup>11</sup> — Punkterna 12 och 44 i Förenade kungarikets skriftliga yttrande. Vid förhandlingen redovisades de förmåner som medgavs av värdstaten: befrielse från inskrivningsavgifter, ett subventionerat lån på 4 400 GBP per år, samt ett belopp för böcker och andra utgifter.

gare ett beslut av den 3 februari 2005, enligt vilket inte heller 6 §, jämförd med 5 § 1 mom., BAFöG var tillämplig.

7 juli 2004 av Landrat des Kreises Düren, med hänvisning till att sökanden inte uppfyllde villkoren i 5 § 1 mom. BAFöG. Hon hade nämligen flyttat enbart av utbildnings-skäl. Beslutet fastställdes av Bezirksregierung i Köln den 16 november 2004.

27. Detta förvaltningsbeslut överklagades till Verwaltungsgericht Aachen, och detta är grunden för mål C-11/06.

31. Avslagsbeslutet har överklagats till Verwaltungsgericht Aachen, ett överklagande som ligger till grund för mål C-12/06.

#### B — Mål C-12/06

28. Iris Bucher, som är tysk medborgare och född år 1983, bodde med sina föräldrar i Bonn fram till den 1 juli 2003, då hon flyttade med sin partner till Düren.<sup>12</sup>

29. Sedan den 1 juli 2003 studerar hon ergoterapi vid Hogeschool Zuyd de Heerlen<sup>13</sup> i Nederländerna.

30. Den 28 januari 2004 ansökte hon om utbildningsbidrag och ansökan avlogs den

#### IV — Tolkningsfrågorna och förfarandet vid domstolen

32. Verwaltungsgericht Aachen, som anser att sökandens yrkanden visserligen inte finner stöd i vare sig 5 § eller 6 § BAFöG, men skulle kunna grundas på de gemenskapsrättsliga reglerna, har vilandeförklarat förfarandet i de två målen och ställt följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1) Utgör den fria rörlighet för en unions-medborgare som garanteras i artiklarna 17 EG och 18 EG hinder för en medlemsstat att i ett fall som det förevarande neka egna medborgare utbildningsbidrag för en fullständig utbildning i en annan medlemsstat

12 — En stad som ligger mellan Bonn — dit avståndet är 7 mil — och Aachen — dit avståndet är 3,5 mil.

13 — Orten ligger omkring 9 kilometer från den tyska gränsen och 4,7 mil från Düren.

med motiveringen att utbildningen inte uppfyller kravet att vara en fortsättning på studier vid en inhemsk utbildningsanstalt som bedrivits under minst ett års tid?

rikiska regeringen, den finländska regeringen, den italienska regeringen, den nederländska regeringen, Förenade kungarikets regering och den svenska regeringen har inom den frist som föreskrivs i artikel 23 i stadgan för domstolen inkommit med skriftliga yttranden.

- 2) Utgör samma fria rörlighet hinder för en medlemsstat att i ett fall som det förevarande neka egna medborgare, vilka i egenskap av så kallade gränspendlare utbildar sig i en angränsande medlemsstat, utbildningsbidrag med motiveringen att de endast av utbildningsskäl vistas på gränsorten i hemlandet och inte är stadigvarande bosatta där?”

36. Vid förhandlingen som hölls den 30 januari 2007 deltog företrädare för Rhiannon Morgan, Iris Bucher, Tyskland, Nederländerna, Österrike, Förenade kungariket och kommissionen för att yttra sig muntligen.

33. Den första tolkningsfrågan är gemensam för de två målen, medan den andra endast gäller Iris Bucher.

## V — Fri rörlighet för studenter

### A — *En historisk konstant*

34. Genom beslut av den 16 mars 2006 förenade domstolens ordförande målen C-11/06 och C-12/06, med hänvisning till det gemensamma föremålet.

37. Även om undervisning som ges på det egna språket enligt Thomas More ”tolkar känslor och sinnesstämningar bättre än något annat”<sup>14</sup> leder sökandet efter kunskap till att den söks vid källan där den kan inhämtas från personer med djupare kunskaper, utan hänsyn till var eller på vilket

35. Bezirksregierung Köln, Landrat des Kreises Düren, den tyska regeringen, den öster-

<sup>14</sup> — More, T., *Utopia, Los estudios*” [studierna].

språk de förmedlas. Denna strävan har i alla tider fått mängder av studerande att söka sig till kända mästare.

med hjälp av latinet som *lingua franca* strävade efter att kommunicera och förmedla kunskap. Det första universitetet grundades i Bologna, men senare kom efterföljare i hela Europa (Paris, Palencia, Oxford, Montpellier, Salamanca ...).<sup>15</sup>

38. Till antikens mer välbesökta lärosäten hör Platons akademi, Aristoteles lyceum, Pythagoras skola och Museion i Alexandria, som inrättades av Ptolemaios I Soter under 400-talet före Kristus och där Euklides var verksam.

39. Från och med 800-talet uppstod i samband med klosterlivets blomstringstid studiesalar i kloster och klosterkyrkor, för undervisning av munkarna där man på många håll avdelade en del för att ta emot andra elever (Jarrow, Cork, Corbie, Richenau, Montecassino ...). Parallellt inrättade biskopar och domkapitel katedralskolor inom ramen för katedralerna (Reims, Chartres, Köln, Mainz, Wien, Liège ...). Företeelsen är inte heller okänd i arabvärlden, i exempelvis Bagdad och Córdoba grundades lärosäten med välförsedda bibliotek och observatorier.

40. Fram mot 1100-talet började en del personer utanför de religiösa skolorna bedriva undervisning. Så föddes tanken på universitet, som är öppna för studenter och professorer av olika nationalitet, där man

41. Universitetet skapade stor social rörlighet. Adelns, borgarnas, handelsmännens, hantverkarnas och böndernas barn medgavs tillträde och de ekonomiska svårigheterna kunde övervinnas med hjälp av understöd och stipendier. I och med nationalstaternas framväxt och religionskrigen minskade den ursprungliga ekumeniska karaktären.

42. Således var Juan Luis Vives (1492–1540) verksam vid universiteten i Valencia, Sorbonne, Brygge, Leuven och Oxford. Miguel Serveto (1511–1553) studerade juridik i Toulouse, medicin i Paris och Montpellier, samt teologi i Leuven. David Hume (1711–1776) studerade litteratur och filosofi i Reims och Anjou för att efter att ha bott två år i Paris återvända till Skottland, där han tackade nej till en professur han blev

15 — Kandidaten Sansón Carrasco, som under namnen "spegelriddaren" och "riddaren av den vita månen" utkämpade flera strider med Don Quijote, hade studerat i Salamanca, där han fick höra om den första delen av den berömda riddarens äventyr och som han berättade om i början av den andra när han kom tillbaka till la Mancha där de båda bodde (Miguel de Cervantes, *Den snillrike riddaren Don Quijote av la Mancha*, andra delen, kapitel 2).

erbjuden. Karl Marx (1818–1883) utbildade sig vid universitetet i Bonn, men bodde i Paris, Bryssel och London, där han hade ett stort inflytande i intellektuella kretsar.

## B — *En angelägen fråga i dag*

43. Bland dessa resenärer har Erasmus av Rotterdam (1469–1536) en särställning. Han studerade vid universitetet i Paris, tjänstgjorde som informator åt sonen till den skotske kungen Jacob II, doktorerade i teologi i Bologna och tackade nej till en inbjudan från påven Leo X att stanna i Rom. Han reste till England, där han mottogs väl av Henrik VIII och kom i kontakt med John Colet och Thomas More och han innehade en professur i teologi i Cambridge. Han arbetade hos boktryckaren Aldus Mautius i Venedig och vann även respekt hos kejsar Karl V, som också var kung av Spanien och som utsåg honom till konsul i Flandern.<sup>16</sup> Han bosatte sig en tid i Freiburg och drog sig tillbaka till Basel för att syssla med publiceringen av sina verk.<sup>17</sup> Hans liv inger förhoppningar i dag, eftersom vi ser att Europa i slutet av medeltiden saknade gränser för det intellektuella livet och inte var uppdelat på grund av språkliga skillnader vilka — utan att förringa det kulturella värde de representerar — utarmar utbytet av idéer och utvecklingen mot en närmare och mer helhjärtad union mellan kontinentens folk. Berättelsen om Erasmus inger en strimma hopp om att dessa hinder skall kunna överbryggas.<sup>18</sup>

44. Den svindlande utvecklingen i dagens samhälle följs av en ökad efterfrågan på utbildning på hög nivå, specialiserad utbildning och en växande insikt om betydelsen av utbildning för att bygga framtiden. Överallt stöter vi på liknande svårigheter och utmaningar i fråga om finansiering, kvalitet, lika villkor, fortbildning av personal, arbetstillfällena för utexaminerade studenter och fördelningen av de förmåner som det internationella samarbetet medför.

45. Detta utgör bakgrunden till den så kallade Bolognaprocessen som inleddes med förklaringen av 40 ministrar den 19 juni 1999,<sup>19</sup> i syfte att år 2010 förverkliga ett europeiskt område för högre utbildning,<sup>20</sup> inom vars ram man långsamt närmar sig ett antal mål, som rörlighet för studenter, som fortfarande är av stor betydelse trots de

16 — År 1516 dedicerade han sitt *Institutio Principis Christiani* till dåvarande Carlos av Genta.

17 — Stefan Zweig har skrivit en mycket fin biografi, *Erasmus av Rotterdam: triumf och tragedi av en humanist*, Ed. Paidós Ibérica, Barcelona, 2005.

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

19 — Internet: [http://ec.europa.eu/education/policies/educ/bologna/bologna\\_en.html](http://ec.europa.eu/education/policies/educ/bologna/bologna_en.html). Den föregicks av Sorbonnedeklarationen som undertecknades den 25 maj 1998 av utbildningsministrarna i Frankrike, Tyskland, Italien och Förenade kungariket.

20 — Högre utbildning omfattar "alla slags studier, utbildning eller forskningsutbildning på eftergymnasial nivå, som erbjuds vid ett universitet eller annat lärosäte som godkänts av de behöriga myndigheterna i landet som en enhet för högre utbildning", enligt *World declaration on higher education for the twenty-first century: vision and action*, antagen den 9 oktober 1998 av världskonferensen som hölls av Unesco, och som finns på webbplatsen [http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration\\_eng.htm](http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_eng.htm).

mycket goda kommunikationsmöjligheter som IT-näten erbjuder.

46. Till Bolognaprocessen anknäver en rad instrument som antagits av gemenskapens institutioner avseende rörlighet för studerande.<sup>21</sup> Antalet ansökningar om att studera olika långa perioder utanför ursprungslandet har nämligen ökat, eftersom de sammanhänger med möjligheten att senare arbeta och etablera sig i alla unionens medlemsstater, vilket erbjuder mycket stimulerande möjligheter. Utbytet gynnar dem som reser, det samhälle som tar emot dem och det från vilket de reser, men innebär också risker, eftersom det kan hota mångfalden och påskynda kommersialiseringen av läraryrket och bidra till kunskapsflykt.

47. Resandet skapar även utmaningar av annat slag, främst i fråga om språk och

anpassning,<sup>22</sup> samt i administrativt och ekonomiskt avseende.<sup>23</sup> De svårigheter som beror på betalningen av avgifter, månadsavgifter samt utgifter för logi och uppehälle försöker man lindra genom bidrag för studier, som kan härröra från tre källor: privata, nationella och europeiska. De förstnämnda bekostas av enskilda på de villkor som de fastställer, de andra tilldelas enligt lokala, regionala eller statliga bestämmelser som styrs av vissa principer, som objektivitet och likhet, de sistnämnda är utformade som gemenskapsinitiativ och till dessa hör programmen Erasmus, som initierades år 1987 och som nu införlivats i Sokrates,<sup>24</sup> och Leonardo da Vinci, som startades år 1994 för att främja yrkesutbildning.

48. I målen rörande Rhiannon Morgan och Iris Bucher diskuteras bidrag enligt de nationella reglerna, även om möjligheten att förena tre finansieringssystem beror på reglerna i vart och ett av dem, då det ofta är

21 — Som exempelvis resolution antagen av rådet och företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet av den 14 december 2000 om en handlingsplan för rörlighet (EGT C 371, s. 4). Se även Europaparlamentets och rådets rekommendation av den 10 juli 2001 om rörlighet inom gemenskapen för studerande, personer som genomgår yrkesinriktad utbildning, volontärer, lärare och utbildare (EGT L 215, s. 30), rådets resolution av den 3 juni 2002 om kompetens och rörlighet (EGT C 162, s. 1), eller förslag till Europaparlamentets och rådets rekommendation om gränsoverskridande rörlighet inom gemenskapen i utbildningssyfte — Europeiska kvalitetsstadgan för rörlighet (KOM (2005) 450) slutlig. Dessa frågor nämns dessutom som en av de tretton målsättningarna i arbetsprogrammet "Utbildning 2010", som antogs av rådet i Barcelona år 2002.

22 — "Du kommer att leva i ett fjärran land, inte geografiskt, men väl i fråga om tänkesätt och traditioner." Så inleder André Maurois sin "Råd till en ung fransman som reser till England" (Maurois, A., *Obras completas*, band IV, Ed. Plaza y Janés, Barcelona, 1967, s. 1035).

23 — Dessa hinder analyserades i kommissionens grönbok "Grundutbildning — Vidareutbildning — Forskning — Hinder för rörlighet över gränserna" (KOM(1996) 462) slutlig.

24 — Till en början mycket modest, endast 3 244 personer berördes det första året, år 2005 uppgick antalet till 144 032, och under de 20 år programmet varit i gång har över en och en halv miljon studenter fått stipendier (källa Internet: [http://ec.europa.eu/education/news/erasmus20\\_en.html](http://ec.europa.eu/education/news/erasmus20_en.html)).

tillåtet att ta emot bidrag från flera av dem samtidigt, på grund av att de inte brukar täcka hela kostnaderna.<sup>25</sup>

yttranden som framförts, att det inte kan anses vara fråga om olika behandling mellan tyskar och medborgare i andra medlemsstater, vilket förhindrar en tillämpning av befintlig rättspraxis, men det hindrar inte att de uttalanden som kan vara av värde i detta sammanhang återges.

## VI — Rättspraxis om bidrag för studier och fri rörlighet

49. För att besvara de frågor som har ställts av Verwaltungsgericht Aachen krävs en översikt över rättspraxis om de två aspekter som behandlas i de hänskjutna tolkningsfrågorna.

51. Bland de domar som behandlar frågor som anknyter till dem som nu tagits upp kan domarna i målen Grzelczyk,<sup>26</sup> D'Hoop<sup>27</sup> och Bidar<sup>28</sup> framhållas, som dessutom behandlar unionsmedborgarskapet och ger värdefull vägledning.

### A — Bidrag för studier

50. Domstolen har vid andra tillfällen behandlat olika typer av bidrag som begärts med anledning av att studier inletts, genomförts eller fullbordats. I de fall som hittills behandlats riktades kritiken mot värdmedlemsstaten eller ursprungsmedlemsstaten, dock efter en flytt, medan Rhiannon Morgan och Iris Bucher har riktat sin begäran till ursprungsmedlemsstaten utan att ha lämnat landet. Den omständigheten innebär visserligen, såsom påpekats i de flesta av de

52. Före domen i målet Gravier<sup>29</sup> konstaterade domstolen att uttaget av en avgift, en inskrivningsavgift eller en studieavgift från studenter från andra medlemsstater för att få tillträde till yrkesutbildning utgör en enligt fördraget förbjuden diskriminering på grund av nationalitet (punkt 26). Enligt samma linje konstaterades i domen i målet Blaizot<sup>30</sup> att uttag av en extra "inskrivningsavgift från studerande som är medborgare i en annan medlemsstat" innebar en olika behandling,

25 — Calvo Pérez, B., "Perspectiva europea de la educación superior. Carácter transversal y redes universitarias (internacionalización, movilidad y redes)", i *El carácter transversal en la educación universitaria*, Michavila, F., och Martínez, J., red., Madrid, 2002, s. 33, redovisar kritiken mot programmet Sokrates-Erasmus, bland annat avseende de knappa ekonomiska resurserna, där de tillägger att de är "bidrag till välbestädda" och "utgör en regressiv finansiering".

26 — Dom av den 20 september 2001 i mål C-184/99 (REG 2001, s. I-6193).

27 — Dom av den 11 juli 2002 i mål C-224/98 (REG 2002, s. I-6191).

28 — Dom av den 15 mars 2005 i mål C-209/03 (REG 2005, s. I-2119).

29 — Dom av den 13 februari 1985 i mål 293/83 (REG 1985, s. 593).

30 — Dom av den 2 februari 1988 i mål 24/86 (REG 1988, s. 379).

eftersom "universitetsstudier i veterinärmedicin omfattas av begreppet yrkesutbildning" (punkt 24).

53. Denna rättspraxis preciserades kort därefter genom domarna i målen *Lair*<sup>31</sup> och *Brown*<sup>32</sup>, där skillnad gjordes mellan stöd för att "täckas inskrivningsavgifter eller andra avgifter, särskilt undervisningsavgifter, som måste betalas för att få tillträde till utbildning" och stöd avseende "uppehälle och utbildning". Det konstaterades att endast de förstnämnda omfattas av fördraget (punkterna 14–16 i domen i målet *Lair* och punkterna 17–19 i domen i målet *Brown*). I och med nyheterna i fördraget om Europeiska unionen<sup>33</sup> och antagandet av direktiv 93/96 eliminerades den skillnaden, efter domen i målet *Grzelczyk*.

## 1. Domen i målet *Grzelczyk*

54. Den franske medborgaren Rudy *Grzelczyk* studerade idrott vid Université Catholique de Louvain-la-Neuve i Belgien och svarade själv för kostnaderna för bostad och studier. I början av fjärde och sista året ansökte han om *minimex* — existensminumbidrag — vilket han nekades med hänvisning till att han inte var belgisk medborgare.

55. Domstolen erinrade om att den i domen i målet *Hoeckx*<sup>34</sup> hade betecknat *minimex* som en "social förmån i den mening som avses i förordning nr 1612/68"<sup>35</sup> (punkt 27). Domstolen pekade även på ändringarna i de tillämpliga nationella reglerna (punkt 28), som innebar att en studerande som är belgisk medborgare och som befann sig i samma situation som Rudy *Grzelczyk* skulle anses uppfylla de nödvändiga villkoren för att få rätt till förmånen och att det således förelåg "en diskriminering enbart på grund av nationalitet" (punkt 29), som "i princip" var förbjuden enligt artikel 6 i EG-fördraget (nu artikel 12 EG i ändrad lydelse), tolkad "jämför[d] med ... bestämmelser[na] om unionsmedborgarskap för att bedöma artikelns tillämpningsområde" (punkt 30).

56. Efter vissa reflektioner angående unionsmedborgarskapet (punkterna 31–33) och en redogörelse för skillnaderna i förhållande till domarna i målen *Lair* och *Brown* (punkterna 34 och 35), kopplades förbudet mot olika behandling samman med "rätt[en] att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier", som begränsas genom direktiv 93/96. Domstolen pekade

31 — Dom av den 21 juni 1988 i mål 39/86 (REG 1983, s. 3161).

32 — Dom av den 21 juni 1988 i mål 197/86 (REG 1983, s. 3205).

33 — Införandet av unionsmedborgarskapet i EG-fördraget, och tillägget, i avdelning VIII i tredje delen, av kapitel 3 som behandlar utbildning, yrkesutbildning och ungdomsfrågor (artiklarna 149 och 150).

34 — Dom av den 27 mars 1985 i mål 249/83 (REG 1985, s. 973).

35 — Rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen (EGT L 257, s. 2; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 33).

särskilt på kravet på ekonomiska tillgångar i fråga om vilket, på grund av "vistelsens särskilda art när det är fråga om studerande", skillnaderna gentemot direktiven 90/364 och 90/365 framhölls (punkterna 37–44),<sup>36</sup> och föränderligheten hos dessa situationer betonades (punkt 45).

medlemsstat där han är medborgare behandlas på ett mindre förmånligt sätt än vad som skulle ha varit fallet om han inte hade använt sig av de rättigheter i fråga om fri rörlighet som han har enligt fördraget" (punkterna 30 och 31), en aspekt som är särskilt viktig "inom utbildningsområdet" (punkt 32).

## 2. Domen i målet D'Hoop

57. Marie-Nathalie D'Hoop, som var belgisk medborgare, tog studentexamen i Frankrike. Examen godkändes av myndigheterna i ursprungslandet, där hon påbörjade universitetsstudier. Därefter ansökte hon om särskild arbetslöshetsersättning, som gav rätt att delta i särskilda arbetsmarknadsprogram och riktas till unga som söker sitt första arbete. Hon fick avslag på sin begäran med motiveringen att hon inte genomgått sin gymnasieutbildning vid ett belgiskt gymnasium.

58. Den särskilda arbetslöshetsersättningen utgjorde visserligen en social förmån i den mening som avses i förordning nr 1612/68,<sup>37</sup> men på grund av omständigheterna i det fallet var det inte möjligt att tillämpa förordningen och artikel 48 EG i målet (punkterna 17–20). Domstolen övergick därför till att överväga unionsmedborgarskapet, som tidsmässigt kunde beaktas (punkterna 23–26). Det var således inte förenligt med rätten till fri rörlighet att en person "i den

59. Efter de slutsatserna konstaterades att det förelåg en skillnad i behandlingen "av belgiska medborgare som har studerat i Belgien och belgiska medborgare som har erhållit slutbetyg ... i en annan medlemsstat efter att ha använt sig av sin rätt till fri rörlighet (punkt 33)", vilka missgynnas (punkt 34). Diskrimineringen kan dock motiveras om den är grundad på sakliga skäl som är oberoende av de berörda personernas nationalitet och som står i proportion till det legitima syfte som eftersträvas. Även om det ansågs vara legitimt "att den nationella lagstiftaren vill säkerställa att ett faktiskt samband mellan den person som begär denna ersättning och den aktuella geografiska arbetsmarknaden finns" var det enda villkoret avseende den plats där slutbetyget erhållits i det prövade fallet dock "alltför allmänt hållet och kategoriskt" (punkterna 36–39).

## 3. Domen i målet Bidar

60. Den franske medborgaren Dany Bidar reste till Förenade kungariket där han genomgick sin gymnasieutbildning. Han

36 — I punkt 40 i dom av den 25 maj 2000 i mål C-424/98, kommissionen mot Italien (REG 2000, s. I-4001), redovisades skälen till dessa olikheter.

37 — Dom av den 20 juni 1985 i mål 94/84, Deak (REG 1985, s. 1873), punkt 27, och av den 12 september 1996 i mål C-278/94, kommissionen mot Belgien (REG 1996, s. I-4307), punkt 25.

begärde ekonomiskt stöd från London Borough of Ealing då han planerade att inleda högskolestudier, och beviljades bistånd till kursavgifterna, medan ansökan om ekonomiskt bistånd för uppehålle avslogs, med hänvisning till att han inte hade "sin hemvist" i landet.

61. Domen skulle innehålla ett uttalande om huruvida det nekade biståndet omfattades av fördraget, närmare bestämt artikel 12 EG, och domstolen erinrade därvidlag om fast rättspraxis angående den bestämmelsen och artikel 18 EG, samt utvecklingen av rättspraxis och gemenskapsrätten (punkterna 28–41). Den konstaterade därpå att situationen för en unionsmedborgare som lagligt uppehåller sig i en annan medlemsstat faller inom tillämpningsområdet för EG-fördraget i den mening som avses i artikel 12 första stycket EG, i fråga om bistånd till uppehålle för studerande i form av ett subventionerat lån eller i form av bidrag (punkt 42), vilket bekräftats i direktiv 2004/38 (punkt 43).

62. Därefter behandlade den förbehållen i artikel 18 EG, där det hänvisas till de begränsningar som stadgas i fördraget och i dess tillämpningsföreskrifter, däribland dem som fastställs i direktiv 93/96, enligt vars artikel 3 utbetalningen av bidrag till uppehålle till studerande med uppehållsrätt undantas (punkt 44). Den konstaterade, i linje med domen i målet *Grzelczyk*, att det faktum att direktivet inte kan ligga till grund för krav på bidrag avseende uppehålle (punkt 45), inte utgör hinder för att artikel 12 EG åberopas (punkt 46).

63. Sedan det konstaterats att artikel 12 EG var tillämplig prövades frågan huruvida villkoren för att bevilja biståndet var objektiva. Domstolen ansåg att kraven i lagstiftningen på "bosättning" i Förenade kungariket riskerade att "huvudsakligen missgynna medborgare i andra medlemsstater", eftersom de "uppfylls ... lättare av statens egna medborgare" (punkterna 50–53). Skillnaden i behandling kunde dock vara motiverad, för att gynna "studerande som kan påvisa en viss grad av samhällsintegration i denna stat" (punkterna 54–57), där det för att styrka detta skulle vara tillräckligt att den studerande varit bosatt "i värdmedlemsstaten under en viss tid" (punkt 59), eftersom situationen inte var "jämförbar med situationen för en person som ansöker om en särskild arbetslöshetsersättning ... eller ett bidrag för arbetssökande" (punkt 58). Med utgångspunkt från dessa överväganden slog domstolen fast att de berörda brittiska bestämmelserna stred mot artikel 12 EG (punkterna 60–63).

## B — *Fri rörlighet*

64. Domstolen måste allt oftare pröva unionsmedborgarskapet och de rättigheter som detta medför, för att definiera dess gränser.

65. I domen i målet *Grzelczyk* pekade domstolen på betydelsen av denna ställning som

var avsedd att bli ”den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare” (punkt 31),<sup>38</sup> och som fått stor betydelse genom förbudet mot diskriminering i artikel 12 EG, vilket med hänvisning till domen i målet Martínez Sala,<sup>39</sup> kan åberopas av alla som är innehavare av ett gemenskapspass i alla situationer ”som i materiellt hänseende faller inom tillämpningsområdet för gemenskapsrätten” (punkt 63), dock inte rent interna sådana.<sup>40</sup>

66. Till dessa situationer hör de som gäller utövandet av de grundläggande friheterna, som den fria rörligheten och rätten till bosättning.<sup>41</sup> Således aktualiseras i många fall principen om likabehandling och den fria rörligheten samtidigt när kritik riktas mot värdmedlemsstaten — domarna i målen Grzelczyk och Bidar — eller ursprungsstaten — domen i målet D’Hoop —, i det sistnämnda fallet därför att bestämmelser som missgynnade landets medborgare som utövat sina rättigheter inte var förenliga med gemenskapsrätten.<sup>42</sup>

38 — Enligt Borja, J., Dourthe, G., och Peugeot, V., *La Ciudadanía Europea*, Ed. Peninsula, Barcelona, 2001, s. 37, förklaras begreppets betydelse av behovet av att mellan medlemmarna i ett visst samhälle skapa ”ett slags ’identitet’ som de känner igen varandra i och som får dem att känna sig som ett med dess anda, därför att denna typ av samhällen visar klara tecken på bristande sammanhållning ... med samhället som helhet, och utan en sådan sammanhållning är det inte möjligt att gemensamt anta de utmaningar vi alla ställs inför”.

39 — Dom av den 12 maj 1998 i mål C-85/96 (REG 1998, s. I-2691).

40 — Dom av den 5 juni 1997 i de förenade målen C-64/96 och C-65/96, Uecker och Jacquet (REG 1997, s. I-3171), punkt 23, av den 2 oktober 2003 i mål C-148/02, García Avello (REG 2003, s. I-11613), punkt 26, och av den 26 oktober 2006 i mål C-192/05, Tas-Hagen och Tas (REG 2006, s. I-10451), punkt 23.

41 — Dom av den 24 november 1998 i mål C-274/96, Bickel och Franz (REG 1998, s. I-7637), punkterna 15 och 16, och domarna i de ovannämnda målen Grzelczyk, punkt 33, D’Hoop, punkt 29, och Bidar, punkt 33.

42 — Dom av den 29 april 2004 i mål C-224/02, Pusa (REG 2004, s. I-5763), punkterna 19 och 20, av den 18 juli 2006 i mål C-406/04, De Cuyper (REG 2006, s. I-6947), punkt 39, och domarna i de ovannämnda målen D’Hoop, punkt 34, samt Tas-Hagen och Tas, punkterna 27, 30 och 31.

67. Det faktum att man hänvisar till både förbudet mot diskriminering och den fria rörligheten frångår inte dessa principer deras betydelse, som kan bedömas i sig.<sup>43</sup> Således konstaterades i domen i målet Baumbast och R<sup>44</sup> att artikel 18 EG har direkt effekt,<sup>45</sup> därför att det är ”en klar och tydlig bestämmelse i EG-fördraget” (punkt 84),<sup>46</sup> eftersom den fria rörligheten — liksom rätten till bosättning — ”är den centrala rättigheten vid medborgarskap i unionen”.<sup>47</sup>

68. I domen i målet Grzelczyk erinrades även om att det finns gränser för dessa

43 — Dom av den 7 september 2004 i mål C-456/02, Trojani (REG 2004, s. I-7573), i vilken punkterna 30–36 behandlar artikel 18 EG och punkterna 39–44 behandlar artikel 12 EG. Generaladvokaten Geelhoed påpekade helt riktigt i sitt förslag till avgörande inför domen i målet De Cuyper att det inte fördras att diskrimineringen styrks för att artikel 18 EG skall vara tillämplig (punkt 104), det väsentliga är om det föreligger en begränsning för den fria rörligheten och huruvida den kan motiveras (punkt 108). I domarna i målen De Cuyper och Tas-Hagen och Tas nämns faktiskt bara artikel 18 EG.

44 — Dom av den 17 september 2002 i mål C-413/99 (REG 2002, s. I-7091).

45 — Denna egenskap hade framhållits i doktrinen: Dorrego de Carlos, Á., ”La libertad de circulación de personas: del Tratado de Roma al Tratado de la Unión Europea”, i verket sammanställt av Gil-Robles, J.M., *Los derechos del europeo*, Incipit editores, Madrid, 1993, s. 30. Se även Mattered, A., ”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*, lett av Gil Carlos Rodríguez Iglesias, Ole Due, Romain Schintgen och Charles Elsen, Baden-Baden, 1999, sidan 413 och följande sidor.

46 — En tes som upprepades i dom av den 19 oktober 2004 i mål C 200/02, Zhu och Chen (REG 2004, s. I-9925), punkt 26, av den 23 mars 2006 i mål C-408/03, kommissionen mot Belgien (REG 2004, s. I-2647), punkt 34, och domen i det ovannämnda målet Trojani, punkt 31. Detta har förklarats i skäl 11 i direktiv 2004/38.

47 — Rådets meddelande Haagprogrammet för stärkt frihet, säkerhet och rättvisa i Europeiska unionen, avsnitt III, 1.1 (EUT C 53, 2005, s. 1). Adrián Arnáiz, A.J., ”Algunas consideraciones sobre la ciudadanía de la Unión Europea y la Conferencia Intergubernamental de 1996 para la reforma del Tratado de Maastricht”, *Revista de Estudios Europeos*, nr 11, september–december 1995, Madrid, s. 59, kvalificerar den fria rörligheten som en ”kombinerad ekonomisk och politisk rätt, i det att den å ena sidan fullföljer det fullständiga genomförandet av den inre marknaden, och å andra sidan strävar efter att öka känslan av tillhörighet till Europeiska unionen”.

friheter (punkt 37), som följer av själva fördraget och av tillämpningsbestämmelserna, så att när det finns en specialregel ersätter den artikel 18 EG.<sup>48</sup> I övriga fall beror legitimiteten i en begränsning, som exempelvis ett krav på att personen har en verklig anknytning till staten,<sup>49</sup> på om den är saklig, oberoende av nationalitet och proportionerlig.<sup>50</sup>

## VII — Viktiga aspekter i fråga om bidrag vid studier i en annan medlemsstat

69. Efter denna genomgång av de domar från domstolen som är av störst betydelse i förevarande mål bör andra aspekter som ligger till grund för tolkningsfrågorna granskas, vilka är bestämmande för deras rättsliga gränser, nämligen arten och särdragen hos bidrag för studier i utlandet (A), möjligheten att åberopa den fria rörligheten under omständigheterna i förevarande mål (B) och betydelsen av friheten att tillhandahålla tjänster (C).

48 — Dom av den 29 februari 1996 i mål C-193/94, Skanavi och Chryssanthakopoulos (REG 1996, s. I-929), punkt 22, i fråga om rätten till bosättning och, i fråga om den fria rörligheten för arbetstagare, dom av den 26 november 2002 i mål C-100/01, Oteiza Olazábal (REG 2002, s. I-10981), punkt 26, av den 23 mars 2004 i mål C-138/02, Collins (REG 2004, s. I-2703), punkt 55, och av den 15 september 2005 i mål C-258/04, Ioannidis (REG 2005, s. I-8275), punkt 37.

49 — Domarna i de ovannämnda målen D'Hoop, punkt 38, och Collins, punkt 67.

50 — Domarna i de ovannämnda målen Bickel och Franz, punkt 27, D'Hoop, punkt 36, Collins, punkt 66, Bidar, punkt 54, De Cuyper, punkt 40, och Tas-Hagen och Tas, punkt 33.

## A — Särdragen hos bidrag för studier i utlandet

70. Som jag redan nämnt är utbildningsbidrag av mycket skiftande karaktär, därför att de syftar till att avhjälpa en mängd olika slags hinder. Vissa är direkt knutna till utbildningen och bidrar till kostnader för inskrivnings- eller månadsavgifter för utbildningen, och andra bidrar indirekt genom att minska kostnaderna för inköp av böcker och annat material, resor eller uppehälle.

71. Ur ett allmänt perspektiv omfattar rubriken "Bidrag för studier" alla bidrag som beviljas personer som vill påbörja en utbildning eller som genomgår utbildning för utbildningsmässig, kulturell, yrkesmässig eller vetenskaplig förkovran, eller som går till akademiska priser.

72. Karaktären hos de offentliga myndigheternas verksamhet inom detta område har diskuterats, i synnerhet om det är fråga om en offentlig tjänst eller en stimulansåtgärd. I det första fallet erbjuds enskilda förmåner av myndigheterna, i det andra fallet uppmuntras de att handla i linje med allmänintresset.<sup>51</sup>

51 — Gil Ibáñez, J.L., "El régimen de las becas y ayudas al estudio", i det gemensamma verket *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. Svaret beror på hur det enskilda bidraget är utformat, då man får se till dess egenskaper och syften. På de obligatoriska utbildningsnivåerna, erbjuder statsmakterna medborgarna en viss utbildningsnivå och förmånskaraktären är framträdande.

74. På de högre nivåerna garanterar statsmakterna däremot inte rätten till utbildning, utan likhet vid utövningen av denna rättighet genom att diskriminering av ekonomiska skäl förhindras. Man strävar också efter att höja kunskapsnivån och erbjuda sådana kunskaper som de sökande efterfrågar och som passar samhället. I det avseendet används stödtekniker i form av direkta stöd — stipendier — och indirekta stöd — befrielse från inskrivningsavgifter —, där förmånskaraktären blir sekundär.

75. Nya aspekter framträder när studerande vänder sig till sitt eget land och ber om hjälp med att minska hinder, framför allt av ekonomisk art, för att studera i utlandet. Så framträder de tidigare formulerade begreppen — förflyttningar och fri rörlighet — med en bestämd gränsöverskridande dimension, nämligen den europeiska.

76. Ett stipendium i ursprungslandet "exporteras" inte till värdmedlemsstaten och den

första staten subventionerar inte, såsom kommissionen har uppfattat det, den fria rörligheten. Varje enskilt stipendium beviljas på bestämda villkor, och det överförs inte från en utbildning i ett visst territorium till andra kurser eller andra platser, annat än när detta föreskrivs i bestämmelser som reglerar sådana ändringar. Men i samband med bidrag för att studera i utlandet är det fråga om samma slags export, eftersom de efterfrågas för att täcka totala kostnader i andra medlemsstater.

77. Följaktligen utgör dessa stöd för att resa till utlandet, som har en överstatlig karaktär, fördelar i fråga om vilka medlemsstaterna åtnjuter större utrymme för skönsmässig bedömning än om de vore av förmånskaraktär.

78. Vid detta synsätt blir det inte möjligt att överföra rättspraxis om beskattning vid byte av bosättningsort, där det konstateras att "[e]n arbetstagare tillförsäkras emellertid inte genom fördraget att en överföring av verksamhet till en annan medlemsstat än den i vilken han dessförinnan bott skall vara neutral i [detta] hänseende".<sup>52</sup> Dessa fall

52 — Dom av den 29 april 2004 i mål C-387/01, Weigel (REG 2004, s. I-4981), punkt 55, av den 15 juli 2004 i mål C-365/02, Lindfors (REG 2004, s. I-7183), punkt 34, och av den 12 juli 2005 i mål C-403/03, Schempp (REG 2005, s. I-6421), punkt 45.

kan inte jämföras med situationerna i målen vid den nationella domstolen, eftersom syftena skiljer sig åt och dessutom är det i det ena fallet fråga om en skyldighet att bidra till statsfinanserna, medan det i det andra fallet är fråga om att erhålla belopp från statskassan.

## B — Möjligheten att åberopa rätten till fri rörlighet

79. I flera av de skriftliga yttranden som inkommit till domstolen påpekas att Europeiska unionen saknar behörighet i fråga om bidrag för studier som medges av medlemsstaterna. Eftersom de inte berör gemenskapsfrågor skulle rättigheterna enligt artikel 18 EG inte gälla de faktiska omständigheterna i förevarande mål och den hänskjutande domstolen skulle inte få något svar, eftersom Rhiannon Morgans och Iris Buchers mål skulle avgöras enligt de tyska bestämmelserna.

80. Jag delar inte det synsättet. Det räcker att anföra två kompletterande argument, nämligen rörande den fria rörligheten i sig och behörigheten i fråga om utbildning, för att vederlägga det.

## 1. Området för fri rörlighet

81. Till att börja med kan den gemenskapsrättsliga friheten att resa åberopas gentemot en stat av dess egna medborgare. I artikel 17 EG förklaras entydigt att unionsmedborgarskapet tillkommer alla personer "som är medborgare i en medlemsstat",<sup>53</sup> vilka har de rättigheter som följer av denna ställning.<sup>54</sup>

82. Jag har i tidigare förslag till avgörande redovisat min syn på den fria rörlighetens

53 — Bhabha, J., kritiserar att detta förbehålls de nationella lagstiftningarna, och förklarar att det saknas ett förfarande för att förvärva medborgarskap i EU, vilket innebär att denna grupp i viss mening är heterogen och mycket olikartad. Den utgår inte från en gemensam plattform utformad av relevanta kriterier (*Pertenecer a Europa: ciudadanía y derechos posnacionales*, på Internet: <http://www.unesco.org/issj/rics159/bhabhaspa.html>). I doktrinen försöker man förklara skillnaden mellan nationalitet och medborgarskap, och det senare begreppet tillskrivs känslan av att tillhöra en större gemenskap än staten, med en annan politisk makt och det första förbehålls den rättsliga ställning som följer av banden mellan en person och en stat (Jiménez Piaras, C., "La protección diplomática y consular del ciudadano de la Unión Europea", *Revista de Instituciones Europeas*, volym 20, 1993, s. 9–49; Jiménez de Parga Maseda, P., *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 och 185).

54 — Det konstaterades i punkt 24 i förslaget till avgörande inför dom av den 26 januari 1999 i mål C-18/95, Terhoeve (REG 1999, s. I-345), att ett åberopande av gemenskapsrätten gentemot den egna medlemsstaten har tilläts i dom av den 7 februari 1979 i mål 115/78, Knoors (REG 1979, s. 399; svensk specialutgåva, volym 4, s. 297), punkt 24, av den 3 oktober 1990 i mål C-61/89, Bouchoucha (REG 1990, s. I-3551), punkt 13, av den 31 mars 1993 i mål C-19/92, Kraus (REG 1993, s. I-1663), punkterna 15 och 16, av den 23 februari 1994 i mål C-419/92, Scholz (REG 1994, s. I-505), punkt 9, och av den 27 juni 1996 i mål C-107/94, Asscher (REG 1996, s. I-3089). I punkt 25 i detta förslag till avgörande påpekade jag att domstolen i dom av den 6 oktober 1981 i mål 246/80, Broekmeulen (REG 1981, s. 2311; svensk specialutgåva, volym 6, s. 199), punkt 20, slog fast att "principerna om fri rörlighet för personer, etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla tjänster ... skulle i praktiken inte kunna genomföras fullt ut om medlemsstaterna skulle kunna underlåta att tillämpa bestämmelserna i gemenskapsrätten på de av deras medborgare som har utnyttjat de möjligheter som finns på området för fri rörlighet och etablering".

självständighet. Jag upprepar att "inrättandet av ett unionsmedborgarskap med följden vad gäller fri rörlighet för innehavarna av detta medborgarskap inom alla medlemsstaters territorier medför ett betydande kvalitativt framsteg eftersom det frigör nämnda frihet från sina funktionella och instrumentella aspekter (sambandet med en ekonomisk verksamhet eller genomförandet av den inre marknaden) och upphöjer den till en konkret och fristående rättighet som ingår i unionsmedborgarnas politiska status".<sup>55</sup>

83. I den nyligen meddelade domen i det ovannämnda målet *Tas-Hagen och Tas* upprepades denna ståndpunkt genom att det konstaterades att det, för att åberopa artikel 18 EG, utöver utövandet av rätten till fri rörlighet krävs att ett gemenskapsområde berörs.

84. K. *Tas-Hagen* och R.A. *Tas*, som var nederländska medborgare, ansökte hos de nederländska myndigheterna om ett bidrag

för civila krigsoffer, vilket avslogs med hänvisning till att de vid tidpunkten för ansökan var bosatta i Spanien.

85. Generaladvokaten Kokott visade i punkterna 27–43 i sitt förslag till avgörande i det målet på ett övertygande sätt att det faktum att föremålet för en ansökan regleras i gemenskapsrätten eller tjänar dess syften endast utgör "ytterligare en synpunkt" vid bedömningen i det enskilda fallet, och inte är ett nödvändigt villkor för en tillämpning av artikel 18 EG.

86. Domstolen följde den linjen och konstaterade att för närvarande omfattas den begärda ersättningen "av medlemsstaternas behörighet" (punkt 21), men erinrade om att den skall utövas med iakttagande av "fördragets bestämmelser om varje unionsmedborgares rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier" (punkt 22). Den tillade att unionsmedborgarskapet visserligen inte innebär att det är möjligt att åberopa fördraget i interna situationer, men när utövningen av en rättighet som följer av gemenskapens rättsordning har påverkat möjligheten att erhålla

<sup>55</sup> — Förslag till avgörande inför dom av den 17 juni 1997 i de förenade målen C-65/95 och C-111/95, *Shingara och Radiom* (REG 1997, s. I-3343), punkt 34, och av den 16 september 2004 i mål C-386/02, *Baldinger* (REG 2004, s. I-8411), punkt 25, i vilken domstolen inte uttalade sig om artikel 18 EG.

en förmån som föreskrivs i den nationella lagstiftningen, kan situationen inte anses som rent intern och utan anknytning till gemenskapsrätten (punkt 28).

87. Denna rättspraxis bör dock inte begränsas till de fall där rätten till rörlighet har utövats, eftersom den även omfattar fall där personer förhindras eller avhålls från att förflytta sig, när bidragen avser utbildning i andra medlemsstater, vilket påvisar den gemenskapsanknytning som är nödvändig för att åberopa artikel 18 EG.

88. Gemenskapsrätten omfattar inte medlemsstaternas politik om bidrag för studier i utlandet, men om de beslutar att bevilja sådana bidrag, kontrollerar den att de villkor som ställs upp för att komma i åtnjutande av dem inte begränsar den fria rörligheten på ett otillbörligt sätt.

## 2. Behörighet i fråga om utbildning

89. Gemenskapen verkar för god utbildning (artikel 3.1 q EG), genom att främja sam-

arbetet mellan medlemsstaterna och vid behov stödja och komplettera deras insatser, samtidigt som gemenskapen fullt ut skall respektera medlemsstaternas ansvar för undervisningens innehåll och utbildningssystemens organisation (artikel 149.1 EG). Den skall även främja "rörligheten för studerande" och "utvecklingen av ungdoms ... utbyte" (artikel 149.2 EG). De rättsliga instrumenten för att uppnå målen har form av "stimulansåtgärder", som inte får omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagar eller andra författningar, samt "rekommendationer" (artikel 149.4 EG).<sup>56</sup>

90. Av detta drar jag slutsatsen att medlemsstaterna har exklusiv behörighet att reglera undervisningens huvuddrag, men inte allt som rör detta område.

91. Utbildningen förenar aspekter som bildar dess kärna, som läroplaner och organisation av undervisningssystemet, vilka det ankommer på den nationella lagstiftaren att definiera, precisera och avgränsa, medan institutionerna påtar sig en orienterande och initierande roll. I linje med detta stadgas

56 — Liknande formuleringar återfinns i artikel 150 EG i fråga om yrkesutbildning.

i artikel 14 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna en rätt för var och en "till utbildning och till tillträde till yrkesutbildning" (punkt 1), som innefattar "möjligheten att kostnadsfritt följa den obligatoriska undervisningen" (punkt 2). Angående utövningen av denna rättighet, friheten att inrätta undervisningsanstalter, samt föräldrars rätt att tillförsäkra sina barn undervisning som står i överensstämmelse med föräldrarnas religiösa, filosofiska och pedagogiska övertygelse hänvisas endast till den nationella lagstiftningen (punkt 3).<sup>57</sup>

92. Det finns dock även underordnade aspekter som i skiftande grad är knutna till gemenskapens friheter och principer, som bidrag för att påbörja eller fortsätta studier, förbättra metoder, färdigheter och lämplighet att fullgöra ett arbete, som inte har direkt samband med den ovannämnda grundläggande kärnan. I dessa avseenden har gemenskapsrätten större betydelse.

93. Jag delar inte den österrikiska regeringens uppfattning att bidrag utgör en del av

undervisningsinnehållet, eftersom innehållet omfattar läroplanerna, de ämnen som undervisningen omfattar, de frågor som behandlas, den kunskap som förmedlas och metoderna för att uppnå den. De kan inte heller hänföras till organisationen av utbildningssystemen, som avser materiella och personella resurser, samt rollfördelningen mellan dem, system som det ankommer på medlemsstaterna att "skydda eller förbättra".<sup>58</sup>

94. Domstolen har hänfört villkoren för tillträde till yrkesutbildning till fördragets tillämpningsområde,<sup>59</sup> som inbegriper högskole- och universitetsutbildning.<sup>60</sup>

95. Genom bidrag till studerande undanröjs hinder, i allmänhet av ekonomisk art, för att genomgå en utbildning, vilket innebär att de är hänförliga till "villkoren för tillträde", och detta gäller i lika hög grad när det inte är fråga om att inleda, utan om att fullfölja en utbildning.

58 — Dom av den 11 januari 2007 i mål C-40/05, Lyyski (REG 2007, s. I-99), punkt 39.

59 — Dom av den 7 juli 1992 i mål C-295/90, parlamentet mot rådet (REG 1992, s. I-4193), punkt 15, av den 1 juli 2004 i mål C-65/03, kommissionen mot Belgien (REG 2004, s. I-6427), punkt 25, av den 7 juli 2005 i mål C-147/03, kommissionen mot Österrike (REG 2005, s. I-5969), punkt 32, samt domarna i de ovannämnda målen Gravier, punkt 25, Blaizot, punkt 11, och Lyyski, punkt 28.

60 — Dom av den 27 september 1988 i mål 42/87, kommissionen mot Belgien (REG 1988, s. 5445), punkterna 7 och 8. Se även domarna i de ovannämnda målen Blaizot, punkterna 15–20, kommissionen mot Österrike, punkt 33, och Lyyski, punkt 29.

57 — Artikel II-74 i Fördraget om inrättande av en konstitution för Europa.

96. Således ankommer inte regleringen av bidrag för studier exklusivt på den nationella lagstiftaren, eftersom den genomsyras av gemenskapsbestämmelsernas integrationsmål.<sup>61</sup> Men även om denna reglering skulle höra till de nationella utbildningsmyndigheternas område, skall de iakttä gemenskapsrätten,<sup>62</sup> och skydda dess grundläggande principer, som den fria rörligheten.

*C — Betydelsen av friheten att tillhandahålla tjänster*

97. I besluten om hänskjutande och yttrandena från dem som deltagit i förfarandet har tolkningsfrågorna analyserats med utgångspunkt från den fria rörligheten för gemenskapsmedborgare, med hänsyn tagen till situationen för klagandena i målen vid den nationella domstolen. Jag anser dock att ytterligare en aspekt bör studeras.

98. Faktum är att hindren för att delta i undervisning utanför ursprungslandet i

Rhiannon Morgans och Iris Buchers fall inte bara begränsar de studerandes valmöjligheter, de påverkar också undervisningsanstalterna och minskar deras möjligheter att locka till sig utländska studenter.

99. Något liknande inträffar när den som är sjuk vill få behandling på en utländsk klinik. Domstolen har konstaterat att friheten att tillhandahålla vårdtjänster dels innebär en frihet för mottagare av tjänster att bege sig till en annan medlemsstat för att erhålla vård där,<sup>63</sup> dels inbegriper sjukvård mot betalning.<sup>64</sup>

100. Utbildningstjänster skiljer sig visserligen från vårdtjänster, men det finns inget hinder mot att använda de argument som medger en tillämpning av artikel 149 EG och följande artiklar, eftersom tjänsternas särskilda beskaffenhet inte hindrar att de omfattas av fördragets bestämmelser.<sup>65</sup>

61 — Generaladvokaten Geelhoed framförde i förslaget till avgörande i målet Bidar sina invändningar mot att bistånd till uppehälle för studerande faller utanför gemenskapsområdet (punkt 49 och följande punkter).

62 — Inom området för fri rörlighet för personer, se dom av den 29 oktober 1998 i de förenade målen C-193/97 och C-194/97, De Castro Freitas och Escallier (REG 1998, s. I-6747), punkt 23, av den 3 oktober 2000 i mål C-58/98, Corsten (REG 2000, s. I-7919), punkt 31, av den 11 juli 2002 i mål C-294/00, Gräbner (REG 2002, s. I-6515), punkt 26, eller domen i det ovannämnda målet Tas-Hagen och Tas, punkt 22.

63 — Dom av den 31 januari 1984 i de förenade målen 286/82 och 26/83, Luisi och Carbone (REG 1984, s. 377; svensk specialutgåva, volym 7, s. 473), punkt 16, och av den 16 maj 2006 i mål C-372/04, Watts, punkt 87.

64 — Dom av den 4 oktober 1991 i mål C-159/90, Society for the Protection of Unborn Children Ireland (REG 1991, s. I-4685; svensk specialutgåva, tillägg, s. 19), punkt 18, och domen i det ovannämnda målet Watts, punkt 86.

65 — Dom av den 17 december 1981 i mål 279/80, Webb (REG 1981, s. 3305; svensk specialutgåva, område 6, s. 265), punkt 10, av den 28 april 1998 i mål C-158/96, Kohl (REG 1998, s. I-1931), punkt 20, och av den 12 juli 2001 i mål C-157/99, Smits och Peerbooms (REG 2001, s. I-5473), punkt 54.

Eftersom universitet erbjuder kunskap i utbyte mot en ersättning, måste alla hinder för tillträde till undervisningslokalerna betecknas som en begränsning av sagda gemenskapsfrihet.

103. För att granska de frågor som har ställts av Verwaltungsgericht Aachen med utgångspunkt från friheten att tillhandahålla tjänster skulle det dock vara nödvändigt att få vissa uppgifter från de utländska utbildningsanstalterna, som för närvarande inte är kända.<sup>67</sup>

101. Motprestationen är en nödvändig del av tjänsten i den mening som avses i artikel 50 EG och i detta fall råder ingen tvekan om att en sådan förekommer. Den berörde måste nämligen normalt betala inskrivnings- eller månadsavgifter, eftersom gratis undervisning vanligen bara erbjuds på grundnivåerna. Isolerade fall bör ses som undantag och påverkar inte detta.

## VIII — Bedömning av tolkningsfrågorna

### A — Den första tolkningsfrågan

102. Således kan artikel 49 EG aktualiseras om tolkningsfrågorna betraktas med utgångspunkt från de skolor där de berörda personerna önskar studera, vilket inte påverkar det faktum att de, i egenskap av unionsmedborgare, har en rätt till fri rörlighet som, enligt fast rättspraxis är tillämplig när de mer specifika rättigheterna i artiklarna 39 EG, 43 EG och 49 EG inte är det.<sup>66</sup>

104. Av ovanstående synpunkter framgår att Rhiannon Morgan och Iris Bucher, liksom alla andra unionsmedborgare, har frihet att resa från sitt ursprungsland till andra medlemsstater för att studera.

105. Den första tolkningsfrågan, som är gemensam för de två nationella målen, har

66 — Dom av den 6 februari 2003 i mål C-92/01, Stylianakis (REG 2003, s. I-1291), punkt 18, av den 16 december 2004 i mål C-293/03, My (REG 2004, s. I-12013), punkt 33, och domarna i de ovan nämnda målen Skanavi och Chrysanthakopoulos, punkt 22, Oteiza Olazábal, punkt 26, och Ioannidis, punkt 37.

67 — Till svar på min fråga i detta avseende vid förhandlingen pekades på den rådande kasuistiska prägeln som råder och den försiktighet som bör vara vägledande för den bedömning som föreslås.

ställt för att få klarhet i huruvida denna frihet utgör hinder för att neka bidrag till utbildning i en annan medlemsstat, med hänvisning till att studierna inte utgör en fortsättning på studier som har bedrivits under minst ett år i hemlandet (5 § 2 mom. punkt 3 BAföG). Det skall således utredas om det föreligger ett hinder för nämnda grundläggande frihet, och vidare, som jag nämnt, bedömas om detta är motiverat och proportionerligt.

eftersom den gör det mindre attraktivt att inleda vissa utbildningar i det valda landet. I beslutet om hänskjutande påpekas att det finns unika specialutbildningar i Tyskland och i det fallet tvingas den berörde välja mellan de önskade studierna och bidraget,<sup>68</sup> en synpunkt som även framförts av den italienska regeringen.<sup>69</sup>

#### 1. Förekomsten av en begränsning

106. BAföG innehåller inte ett förbud mot att resa till andra medlemsstater för att studera, men bidraget villkoras av att utbildningen utgör en fortsättning på en utbildning som följts under minst ett år vid en tysk utbildningsanstalt. Detta villkor medför två väsentliga olägenheter.

108. För det andra skapas under det år den studerande studerar vid en viss utbildningsanstalt personliga, materiella och andra band, som gör det svårare att flytta, eftersom det är bekvämare att stanna där man redan installerat sig och skaffat viss erfarenhet.

109. Dessa faktorer avhåller, som den hänskjutande domstolen har påpekat, studerande från att skriva in sig vid universitet i andra medlemsstater för att genomgå en utbildning, och därmed avstå från de ekonomiska förmåner som tillerkänns dem som under motsvarande förhållanden stannar i ursprungslandet.

107. För det första bortser man från de olikheter på utbildningsområdet som följer av förbehållet till förmån för medlemsstaterna i artiklarna 149 EG och 150 EG, i den bemärkelsen att de kunskaper som förmedlas, i avsaknad av harmonisering, inte är likvärdiga vid alla utbildningsanstalter. Kravet på kontinuitet begränsar valfriheten,

110. Det kan således konstateras att det föreligger ett hinder för studerande att resa till utbildningsanstalter utanför landet.

68 — Punkterna 32 och 36 i de beslut som ligger till grund för mål C-11/06 respektive C-12/06.

69 — Vid förhandlingen svarade regeringens företrädare undvikande på frågan om de utbildningar som söks av klagandena fanns i landet.

2. Huruvida begränsningen är berättigad och proportionerlig

111. Nederländerna och Finland har gjort gällande att om det konstateras föreligga en begränsning av rättigheterna enligt artikel 18 EG skulle den ha ett berättigat syfte, nämligen att undvika en orimlig ekonomisk börda, samt att det ankommer på den nationella domstolen att bedöma åtgärdens lämplighet.

112. Domstolen bör inte godta detta uttalande och dela upp bedömningen, eftersom den förfogar över tillräckliga uppgifter för att meddela ett fullständigt avgörande och därmed även undvika ytterligare tolkningsfrågor.<sup>70</sup>

70 — Vilket skett i fråga om vadhållning på Internet: dom av den 21 oktober 1999 i mål C-67/98, Zenatti (REG 1999, s. I-7289), av den 6 november 2003 i mål C-243/01, Gambelli m.fl. (REG 2003, s. I-13031), och av den 6 mars 2007 i de förenade målen C-338/04, C-359/04 och C-360/04, Placanica m.fl. (REG 2007, s. I-1891). I domen i målet Zenatti konstaterade domstolen att EG-fördragets bestämmelser om friheten att tillhandahålla tjänster inte utgör hinder för lagstiftning som den italienska, i vilken rätten att bedriva vadhållningsverksamhet avseende sportevenemang förbehålls vissa organisationer, under förutsättning att lagstiftningen i fråga är motiverad av ett socialpolitiskt syfte att begränsa skadeverkningarna av sådan verksamhet och om de restriktioner som därigenom åläggs inte är oproportionerliga i förhållande till detta syfte. I domen i målet Gambelli m.fl. nyanserades den föregående domen genom att domstolen slog fast att "[e]n nationell reglering som föreskriver straffsanktionerade förbud mot att utöva verksamhet avseende upptagande, mottagande, registrering och förmedling av vad, i synnerhet vid sportevenemang, i frånvaro av koncession eller tillstånd som beviljas av den berörda medlemsstaten, utgör en inskränkning i etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster som fastställs i artiklarna 43 EG och 49 EG", och överlämnade åt den hänskjutande domstolen att bedöma huruvida en sådan lagstiftning, mot bakgrund av dess tillämpning, kan rättfärdigas och om de inskränkningar som den medför är för långtgående i förhållande till dessa målsättningar. De svårigheter som uppkommit i samband med detta arbete har inneburit att domstolen själv, i målet Placanica m.fl., har tvingats genomföra det.

113. Två huvudargument har anförts för att motivera hindret för finansiering av utbildning i en medlemsstat i unionen. Dels att det krävs ett verkligt band mellan den berörde och dennes ursprungsort, dels bristen på ekonomiska resurser.

114. Jag förvånas över hur kravet på anknytning mellan personen och det land som beviljar biståndet uttrycks. Inte därför att jag anser att det är olämpligt att pröva anknytningen, utan för det sätt på vilket denna skall visas. Det drabbar nämligen de egna medborgarna, av vilka det krävs att de skall ha en anknytning till studieplanerna, som helt saknar samband med territoriet. Jag instämmer i Verwaltungsgericht Aachens påpekande att graden av anknytning styrks genom stadigvarande bosättning i landet innan utbildningen i ett annat land påbörjas, dit personen bara flyttar sin bostad under den tid studierna pågår.<sup>71</sup>

71 — Punkt 37 i beslutet om hänskjutande i mål C-11/06.

115. Att knyta individen till staten med ledning av att studier påbörjats skapar mer negativa konsekvenser för den grundläggande friheten, eftersom inledningsfasen övervärderas och inte på ett lämpligt sätt speglar den verkliga och faktiska graden av anknytning eller, till skillnad från vad den svenska regeringen har gjort gällande, stärker denna. Det finns andra alternativ som är bättre anpassade till denna frihet, såsom det som beskrivits av Finland, nämligen att man ställer ett krav på bosättning i landet i minst två år, under en femårsperiod, innan utlandsvistelsen inleds.<sup>72</sup>

116. Beträffande invändningarna på ekonomisk grund råder ingen tvekan om att de offentliga medlen för att tillgodose gemensamma intressen är knappa. Kravet på att utlandsstudierna skall utgöra en fortsättning på studier som bedrivits i minst ett år inom landet tycks inte vara grundat på något ekonomiskt hinder, så att stöden skulle kanaliseras till personer som uppvisat bättre meriter eller förmåga och de tillgängliga medlen skulle gå till dem som är bäst lämpade att utnyttja de möjligheter som erbjuds.<sup>73</sup>

72 — Punkt 18 i den finländska regeringens skriftliga yttrande, där man hänvisar till 1.2 och 1.4 § i Opintotukilaki (lag om utbildningsbidrag).

73 — Jag delar inte den uppfattning som framförts av Bezirksregierung i Köln att det är mer säkert att pengarna kommer till god användning när en utbildning påbörjats. Samma argument skulle kunna användas för att bevilja stöd efter avslutad utbildning.

117. Detta resonemang påverkas inte av att direktiven 93/96 och 2004/38 åberopas,<sup>74</sup> eftersom de reglerar studenters rätt att uppehålla sig i värdlandet, ett område som inte tas upp i målen vid den nationella domstolen, där man inte diskuterat inresa eller vistelse i en annan stat än ursprungsstaten.

## B — Den andra tolkningsfrågan

118. I Iris Buchers mål ställs en andra fråga i beslutet om hänskjutande, nämligen om det är förenligt med den fria rörligheten att neka gränspendlare som utbildar sig i en angränsande medlemsstat utbildningsbidrag med motiveringen att de inte är stadigvarande bosatta på gränssorten, utan endast har valt att vistas där av utbildningsskäl (5.1 § BAföG).

119. Upphävandet av regeln om ett föregående studieår vid nationella utbildningsanstalter inskränks således till studerande som är stadigvarande bosatta i närheten av

74 — Enligt artikel 24.2 i direktiv 2004/38 "skall den mottagande medlemsstaten inte vara skyldig att bevilja socialt bistånd under uppehållets första tre månader, ..., och heller inte innan permanent uppehållsrätt beviljats vara skyldig att bevilja bistånd till uppehälle för studier inklusive yrkesutbildning ...".

den tyska gränsen, vilket begränsar den fria rörligheten till nackdel för dem som flyttar till närliggande orter för att lättare delta i undervisning i grannlandet.

120. Jag förstår att regionalpolitiska överväganden, såsom den tyska regeringen förklarat, talar för åtgärder för att kompensera för den nackdel som drabbar medborgare som, vilket den italienska regeringen påpekat, ibland av en tillfällighet bor i närheten av en annan medlemsstat och som anser att gränserna minskar deras möjlighet att välja utbildningsanstalter i närheten av hemmet. Undantaget kan inte medges för någon annan personkategori.

121. I målet vid den nationella domstolen är bosättningsanknytningen tillräcklig. Jag ifrågasätter inte bedömningen av Iris Buchers bosättning i Düren, vilken ankommer på den nationella domstolen, utan kravet på att den skall vara "stadigvarande". Jag delar den oro som uttryckts av Verwaltungsgericht Aachen angående att den berördas stadigvarande bosättning, såväl när studierna inleddes, som under hela studieperioden, skall finnas i Tyskland,<sup>75</sup> för att visa på anknytningen till det nationella utbildningssystemet.

122. Det finns andra mer skäligena metoder som samtidigt är mindre begränsande för den fria rörligheten, som att väga stöden mot studieresultat.

## IX — Slutsats

123. Mot bakgrund av ovan sagda anser jag inte att Tyskland, eller någon annan medlemsstat, har en på gemenskapsrätten grundad skyldighet att bevilja bidrag för utbildning i utlandet, eftersom det föreligger stor handlingsfrihet i fråga om att bevilja sådana och, om så sker, fastställa villkoren för detta. Om sådana bidrag beviljas skall Europeiska unionens rättsordning emellertid iakttas.

124. I 5 § 1 mom. och 5 § 2 mom. punkt 3 BAföG regleras dessa bidrag, som villkoras av att utbildningen utgör en fortsättning på utbildning som genomgåts under minst ett år vid en tysk skola respektive att endast stadigvarande bosättning i den omedelbara närheten av gränsen godtas. Dessa båda krav begränsar inte bara den fria rörligheten för studerande, genom att de avhålls från att utöva denna frihet, de är också alltför

<sup>75</sup> — Punkt 41 i beslutet om hänskjutande i mål C-12/06.

långtgående i förhållande till de eftersträvade målsättningarna.

125. I de yttranden som framförts i dessa förfaranden uttrycks en skepsis mot följderna av den ovan redovisade ståndpunkten eftersom, som generaladvokaten Geelhoed mycket riktigt påpekade i förslaget till avgörande i målet Hartmann,<sup>76</sup> "[v]alet att flytta till en annan medlemsstat kan medföra såväl vissa nackdelar som nya fördelar beroende på skillnader mellan de berörda medlemsstaternas lagstiftning ... . Det är upp till gemenskapsmedborgaren att väga dessa fördelar och nackdelar mot varandra när han eller hon fattar sitt beslut, men han eller hon kan inte förvänta sig någon överföring av de sociala förmåner som ursprungsmedlemsstaten av olika politiska skäl beviljar. ... [detta] beror ... fullständigt på de berörda förmånernas natur. ... Det skall inte förbises att när en medborgare flyttar sitt hemvist till en annan medlemsstat kan nya förmånsmöjligheter öppnas i värdmedlemsstaten. ... medlemsstaterna [har] varken någon rätt att hindra sina medborgare från att flytta till en annan medlemsstat eller någon skyldighet att ge dem bonus när de ger sig av" (punkt 86).

76 — Mål C-212/05, i vilket dom ännu inte meddelats.

126. Men om domstolen, bortsett från den speciella utformningen av de statliga bidragen till utbildning i medlemsstaterna, ikläder sig rollen som den konstnär jag nämnde i inledningen av detta förslag till avgörande och, med utgångspunkt från de överväganden som redovisats, anser att dessa bidrag har en europeisk dimension, saknas inte möjligheter att korrigera och förhindra eventuella ogynnsamma följder som kan uppkomma.

127. För det första finns redan i de nationella reglerna om dessa bidrag giltiga och proportionerliga begränsningar, som baseras på ekonomiska aspekter eller studieresultat, som behandlar oförenligheter<sup>77</sup> och förhindrar obehörig vinning.<sup>78</sup>

128. För det andra är det enligt domstolens rättspraxis berättigat att anpassa åtgärderna för att stimulera den fria rörligheten för studerande, då det i denna har slagits fast att gemenskapsbestämmelserna inte stöder missbruk inom detta område.<sup>79</sup>

77 — Enligt vad som framgick vid förhandlingen saknar utländska utbildningsbidrag betydelse i Förenade kungariket, medan alla oberoende av ursprung ersätts i Tyskland med tillämpning av 21.3 § BAföG.

78 — Risken för att rättigheter ackumuleras uppstår inte bara i fråga om bidrag som beviljas av ursprungsstaten och värdstaten, utan även på andra nivåer, eftersom det finns många kombinationsmöjligheter beroende på de ovan nämnda finansieringskällorna (antingen privata, nationella eller europeiska).

79 — Dom av den 6 november 2003 i mål C-413/01, Ninni-Orasche (REG 2003, s. I-13187), punkt 36, och i det ovannämnda målet Lair, punkt 43.

## **X — Förslag till avgörande**

129. Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen besvarar de tolkningsfrågor som har ställts av Verwaltungsgericht Aachen på följande sätt:

Den fria rörlighet som stadgas i artikel 18 EG skall tolkas så att den utgör hinder för att tillämpa en nationell bestämmelse om bidrag till utbildning i andra stater i Europeiska gemenskapen enligt vilken a) bidragen villkoras av att studierna utgör en fortsättning på studier som har bedrivits under minst ett år i det land som beviljar bidraget, och b) bidragen inte skall beviljas till studenter som är bosatta på gränsorter i detta land av utbildningsskäl.