



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. WATHELET
fremsat den 2. juni 2016¹

Sag C-238/15

**Maria do Céu Bragança Linares Verruga,
Jacinto Manuel Sousa Verruga,
André Angelo Linares Verruga
mod**

Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg (forvaltningsdomstolen i Storhertugdømmet Luxembourg, Luxembourg))

»Præjudiciel forelæggelse — fri bevægelighed for personer — ligebehandling — sociale fordele — forordning (EU) nr. 492/2011 — artikel 7, stk. 2 — økonomisk støtte til videregående uddannelse — betingelse — uafbrudt beskæftigelsesperiode — indirekte forskelsbehandling — begrundelserne«

I – Indledning: Indledende bemærkninger om et paradoks

1. Økonomisk støtte til videregående uddannelse og betingelserne for tildeling heraf har allerede været genstand for en righoldig retspraksis. Dette emne udgør også kernen i den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse.
2. Det præjudicielle spørgsmål, som tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg (forvaltningsdomstolen i Storhertugdømmet Luxembourg, Luxembourg) har forelagt, vedrører nemlig spørgsmålet om foreneligheden af en national lovgivning, der gør tildelingen af økonomisk støtte til studerende under videregående uddannelse, som ikke har bopæl i den berørte medlemsstat, betinget af, at den studerende er barn af en arbejdstager, der har haft lønnet beskæftigelse eller har udøvet selvstændig erhvervsvirksomhed i denne medlemsstat i en uafbrudt periode på mindst fem år på det tidspunkt, hvor den studerende ansøger om økonomisk støtte.
3. I en stadig mere konkurrencepræget verden udgør uddannelsen af unge mennesker en prioritet for Den Europæiske Union og dens medlemsstater². I en verden, hvor den fremherskende økonomiske model har vist sine begrænsninger, er budgetbegrænsninger blevet en del af den daglige virkelighed.
4. Fra begyndelsen af det »europæiske projekt« har retten til fri bevægelighed udgjort en del af de grundlæggende friheder. Betydningen af den frie bevægelighed er endvidere blevet tydeliggjort med anerkendelsen og den efterfølgende udvikling af et unionsborgerskab, som naturligvis også omfatter studerende.

¹ — Originalsprog: fransk.

² — Jf. i denne forbindelse den meddelelse fra Kommissionen og de konklusioner fra Rådet for Den Europæiske Union, som generaladvokat Mengozzi henviste til i forslag til afgørelse Giersch m.fl. (C-20/12, EU:C:2013:70, punkt 42-44).

5. Der er i dag sat en lang række afgørende spørgsmålstegn ved den frie bevægelighed. Lovgivningen om tildeling af økonomisk støtte til videregående uddannelse udgør endnu et eksempel herpå. Hvilke krav stiller EU-retten i dag, når det gælder balancen mellem fortsat at opretholde en høj grad af lighed, som kan medføre en nedsættelse af det beløb, som hver enkelt støttemodtager tildeles, og at forringe denne lighed som følge af, at det er muligt fortsat at yde væsentlig støtte til læring og uddannelse af et mere begrænset antal borgere?

6. Dette er kernen i det forelagte spørgsmål.

II – Retsforskrifter

A – EU-retten

1. Forordning (EU) nr. 492/2011

7. Den forelæggende rets anmodning om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 7, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet³, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004⁴.

8. Denne forordning blev med virkning fra den 15. juni 2011 ophævet og afløst af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 492/2011 af 5. april 2011 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Unionen⁵.

9. Det fremgår af den sidstnævnte forordnings artikel 41, stk. 2, at henvisninger til forordning nr. 1612/68 gælder som henvisninger til forordning nr. 492/2011. Jeg bemærker mere præcist, at artikel 7, stk. 1 og 2, ikke er blevet ændret. Jeg vil derfor udelukkende henvise til forordning nr. 492/2011.

10. Denne forordnings artikel 7 bestemmer:

»1. En arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat, må ikke på grund af sin nationalitet behandles anderledes på de øvrige medlemsstats område end indenlandske arbejdstagere med hensyn til beskæftigelses- og arbejdsvilkår, navnlig for så vidt angår aflønning, afskedigelse og, i tilfælde af arbejdsløshed, genoptagelse af beskæftigelse i faget eller genansættelse.

2. Arbejdstageren nyder samme sociale og skattemæssige fordele som indenlandske arbejdstagere.

[...]«

3 — EFT 1968 II, s. 467.

4 — EUT L 158, s. 77, og berigtiget i EUT L 229, s. 35.

5 — EUT L 141, s. 1.

3. Direktiv 2004/38

11. Artikel 24 i direktiv 2004/38 bestemmer:

»1. Med forbehold af specifikke bestemmelser, der udtrykkeligt fremgår af traktaten og den afledte ret, anvendes traktatens bestemmelser uden forskelsbehandling på alle unionsborgere, der i henhold til dette direktiv opholder sig i værtsmedlemsstaten, og på værtsmedlemsstatens egne statsborgere. Denne ligebehandling gælder også familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, men som har ret til ophold eller ret til tidsubegrænset ophold.

2. Uanset stk. 1 er værtsmedlemsstaten ikke forpligtet til at tillægge ret til sociale ydelser i de første tre måneder af et ophold eller eventuelt i den længere periode, der er omhandlet i artikel 14, stk. 4, litra b), eller til, forud for erhvervelse af ret til tidsubegrænset ophold, at yde understøttelse, herunder støtte til erhvervsuddannelse, i form af stipendier eller lån, til andre personer end arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og personer, der har bevaret denne status, samt deres familiemedlemmer.«

B – *Luxembourgsk ret*

12. Loi du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures (lov af 22. juni 2000 om økonomisk støtte fra staten til videregående uddannelse) blev ændret ved lov af 26. juli 2010 (Mémorial A 2010, s. 2040) (herefter »lov af 22.6.2000«). Efter denne ændring fik artikel 2 i lov af 22. juni 2000 følgende ordlyd:

»Modtagere af økonomisk støtte Økonomisk støtte fra staten til videregående uddannelse ydes til studerende, der er optaget på en videregående uddannelse, og som opfylder en af følgende betingelser:

- a) er luxembourgsk statsborger eller familiemedlem til en luxembourgsk statsborger og er bosat i Storhertugdømmet Luxembourg, eller
- b) er statsborger i en anden medlemsstat i Den Europæiske Union eller i en af de øvrige stater, der er part i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde[, af 2.5.1992 (EFT 1994, L 1, s. 3)] eller i Det Schweiziske Forbund, og opholder sig i overensstemmelse med kapitel 2 i den ændrede lov af 29. august 2008 om fri bevægelighed for personer og indvandring i Storhertugdømmet Luxembourg som arbejdstager, selvstændig erhvervsdrivende, som en person, der har bevaret denne status, eller et familiemedlem til en af disse personkategorier, eller har opnået ret til tidsubegrænset ophold [...] [...]«

13. Efter afsigelsen af dom af 20. juni 2013, Giersch m.fl. (C-20/12, EU:C:2013:411) blev der ved artikel 1, nr. 1), i lov af 19. juli 2013 (Mémorial A 2013, s. 3214) indføjet en artikel 2a i lov af 22. juni 2000, som fastsatte følgende:

»En studerende, der ikke har bopæl i Storhertugdømmet Luxembourg, kan ligeledes oppebære økonomisk støtte til videregående uddannelse, såfremt den pågældende enten er barn af en arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende, som er statsborger i Luxembourg eller er statsborger i Den Europæiske Union eller i en anden stat, der er medlem af Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde eller Det Schweiziske Forbund, og som har lønnet beskæftigelse eller udøver selvstændig erhvervsvirksomhed i Luxembourg, og den pågældende har haft lønnet beskæftigelse eller har udøvet selvstændig erhvervsvirksomhed i Luxembourg i en uafbrudt periode på mindst fem år på det tidspunkt, hvor den studerende ansøger om økonomisk støtte til videregående uddannelse. Beskæftigelsen i Luxembourg skal have et omfang svarende til mindst halvdelen af den normale arbejdstid, der finder anvendelse i virksomheden i henhold til gældende lov eller kollektiv

overenskomst. En selvstændig erhvervsdrivende skal have været omfattet af den lovpligtige forsikring i Storhertugdømmet Luxembourg i henhold til artikel 1, nr. 4), i code de la sécurité sociale (lov om social sikring) i en uafbrudt periode på fem år forud for ansøgningen om økonomisk støtte til videregående uddannelse.»

14. Lov af 22. juni 2000, som ændret ved lov af 19. juli 2013, blev imidlertid hurtigt ophævet ved lov af 24. juli 2014 om økonomisk støtte fra staten til videregående uddannelse (Mémorial A 2014, s. 2188).

15. Artikel 3 i denne sidstnævnte lov har nu følgende ordlyd:

»Økonomisk støtte fra staten til videregående uddannelse ydes til studerende og elever i henhold til definitionen i artikel 2, som herefter benævnes »studerende«, og som opfylder en af følgende betingelser:

[...]

(5) for så vidt angår studerende, der ikke har bopæl i Storhertugdømmet Luxembourg:

- a) er arbejdstager og statsborger i Luxembourg, i Den Europæiske Union eller i en af de øvrige stater, der er part i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde eller i Det Schweiziske Forbund, og har lønnet beskæftigelse eller udøver selvstændig erhvervsvirksomhed i Storhertugdømmet Luxembourg på det tidspunkt, hvor den studerende ansøger om økonomisk støtte til videregående uddannelse, eller
- b) er barn af en arbejdstager, der er statsborger i Luxembourg, i den Europæiske Union eller i en af de øvrige stater, der er part i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde eller i Det Schweiziske Forbund, og som har lønnet beskæftigelse eller udøver selvstændig erhvervsvirksomhed i Storhertugdømmet Luxembourg på det tidspunkt, hvor den studerende ansøger om økonomisk støtte til videregående uddannelse, når arbejdstageren fortsat bidrager til den studerendes underhold og har haft lønnet beskæftigelse eller har udøvet selvstændig erhvervsvirksomhed i Storhertugdømmet Luxembourg i en periode på mindst fem år på det tidspunkt, hvor den studerende ansøger om økonomisk støtte til videregående uddannelse, inden for en referenceperiode på syv år regnet bagud fra det tidspunkt, hvor den studerende indgav sin ansøgning om økonomisk støtte til videregående uddannelse, eller undtagelsesvis, når den person, der har status af arbejdstager, opfyldte det ovenfor fastsatte kriterium om fem ud af syv år på det tidspunkt, hvor den pågældende er ophørt med at udøve erhvervsmæssig beskæftigelse.»

III – De faktiske omstændigheder i tvisten i hovedsagen

16. André Angelo Linares Verruga er bosiddende hos sine forældre Maria do Céu Bragança Linares Verruga og Jacinto Manuel Sousa Verruga i Longwy (Frankrig).

17. Maria Do Céu Bragança Linares Verruga har arbejdet i Storhertugdømmet Luxembourg som lønmodtager siden den 15. maj 2004 med en enkelt afbrydelse i perioden fra den 1. november 2011 til den 15. januar 2012. Jacinto Manuel Sousa Verruga arbejdede som lønmodtager i denne medlemsstat i perioden fra den 1. april 2004 til den 30. september 2011 og i perioden fra den 4. december 2013 til den 6. januar 2014. Han har siden den 1. februar 2014 arbejdet som selvstændig erhvervsdrivende i denne medlemsstat.

18. André Angelo Linares Verruga, der er studerende ved Universitet i Liège (Belgien), ansøgte om økonomisk støtte til videregående uddannelse fra den luxembourgiske stat for vintersemesteret i det akademiske år 2013-2014.

19. Ved afgørelse af 28. november 2013 meddelte ministeren afslag på ansøgningen om økonomisk støtte med den begrundelse, at betingelserne i artikel 2a i lov af 22. juni 2000, som ændret ved lov af 19. juli 2013, ikke var overholdt.

20. Den 23. december 2013 indgav André Angelo Linares Verruga og dennes forældre (herefter »familien Verruga«) en administrativ klage over denne afgørelse. Ved afgørelse af 14. januar 2014 meddelte ministeren afslag på denne klage.

21. André Angelo Linares Verruga havde endvidere ansøgt om økonomisk støtte til videregående uddannelse fra den luxembourgske stat for sommersemesteret i det akademiske år 2013-2014. Ved afgørelse af 24. marts 2014 meddelte ministeren afslag på denne ansøgning om økonomisk støtte med den samme begrundelse som den, der var anført i afgørelsen af 28. november 2013.

22. Den 15. april 2014 anlagde familien Verruga sag ved tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg (forvaltningsdomstolen i Storhertugdømmet i Luxembourg) med påstand om omgørelse eller annulation af ministerens afgørelser af 28. november 2013, af 14. januar 2014 og af 24. marts 2014. Denne sag blev antaget til realitetsbehandling, for så vidt som den vedrørte annulation af disse afgørelser.

23. Familien Verruga gjorde for denne ret principalt gældende, at den økonomiske støtte, som staten ydede til studerende under videregående uddannelse, udgjorde en familieydelse som omhandlet i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger⁶, som ændret ved Kommissionens forordning (EU) nr. 1244/2010 af 9. december 2010⁷, som alle arbejdstagere havde krav på. Familien Verruga gjorde subsidiært gældende, at denne støtte udgjorde en social fordel som omhandlet i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011, og at tildelingen af en sådan støtte derfor var underlagt det i denne bestemmelse fastsatte ligebehandlingsprincip.

IV – Anmodningen om præjudiciel afgørelse og retsforhandlingerne for Domstolen

24. Tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg (forvaltningsdomstolen i Storhertugdømmet i Luxembourg) har med henvisning til dom af 20. juni 2013, Giersch m.fl. (C-20/12, EU:C:2013:411), taget udgangspunkt i den antagelse, at eftersom den studiestøtte, som en medlemsstat tildeler en arbejdstagers børn, udgør en social fordel som omhandlet i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011, når der er tale om en vandrende arbejdstager, finder denne bestemmelse anvendelse på tvisten i hovedsagen.

25. Den forelæggende ret ønsker på denne baggrund oplyst, om betingelsen i artikel 2a i lov af 22. juni 2000, som ændret ved lov af 19. juli 2013, der opstiller et krav om, at en studerende, der ansøger om økonomisk støtte til videregående uddannelse, og som ikke har bopæl i Luxembourg, skal være barn af en arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende, der er statsborger i Luxembourg eller i Den Europæiske Union, er uforholdsmæssig, idet tildelingen af denne støtte er betinget af, at arbejdstageren har haft lønnet beskæftigelse eller har udøvet selvstændig erhvervsvirksomhed i Luxembourg i en uafbrudt periode på mindst fem år på det tidspunkt, hvor den studerende ansøger om økonomisk støtte til videregående uddannelse.

6 — EUT L 166, s. 1, og berigtiget i EUT L 200, s. 1.

7 — EUT L 338, s. 35.

26. Ved afgørelse af 20. maj 2015, indgået til Domstolen den 22. maj 2015, besluttede tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg (forvaltningsdomstolen i Storhertugdømmet i Luxembourg) derfor at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål i henhold til artikel 267 TEUF:

»Er den betingelse, som pålægges studerende, der ikke har bopæl i Storhertugdømmet Luxembourg, ved artikel 2a i [lov af 22. juni 2000 som ændret ved lov af 19. juli 2013], nemlig at være barn af en arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende, som har haft lønnet beskæftigelse eller har udøvet selvstændig erhvervsvirksomhed i Luxembourg i en uafbrudt periode på mindst fem år på det tidspunkt, hvor den studerende ansøger om økonomisk støtte til videregående studier, idet der ikke tages hensyn til andre tilknytningskriterier, begrundet i de uddannelses- og budgetpolitiske hensyn, som den luxembourgske stat har anført, og er den henholdsvis adækvat og forholdsmæssig i betragtning af det tilsigtede formål, nemlig at søge at øge antallet af bosiddende personer, der afslutter en videregående uddannelse, samtidig med at søge at sikre, at de pågældende, efter at have benyttet sig af muligheden i den omhandlede støtteordning for at få finansieret deres studier, som i givet fald er gennemført i udlandet, vender tilbage til Luxembourg for at stille den viden, de på denne måde har erhvervet, til rådighed for udviklingen af denne medlemsstats økonomi?«

27. Der er indgivet skriftlige indlæg af familien Verruga, den luxembourgske og den danske regering samt Europa-Kommissionen. De har endvidere alle afgivet mundtlige indlæg i retsmødet, der blev afholdt den 14. april 2016. Den norske regering, der ikke havde afgivet skriftlige indlæg, afgav desuden mundtlige indlæg under dette retsmøde.

V – Bedømmelse

A – Udviklingen i retspraksis: Er »arbejdstagerens« frie bevægelighed blevet illusorisk?

1. Sondringen mellem »arbejdstagere« og »ikke-erhvervsaktive«

28. Arbejdskraftens frie bevægelighed er sikret ved artikel 45 TEUF. Denne frihed forudsætter afskaffelse af enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling af medlemsstaternes arbejdstagere, for så vidt angår beskæftigelse, aflønning og øvrige arbejdsvilkår⁸.

29. Domstolen har anlagt en konsekvent fortolkning af begrebet »arbejdstager« som omhandlet i artikel 45 TEUF. »Enhver person, der udøver en reel og faktisk beskæftigelse, bortset fra beskæftigelse af så ringe omfang, at den udgør et rent marginalt supplement, skal anses for arbejdstager. Kendetegnet på et arbejdsforhold er ifølge denne retspraksis, at en person i en vis periode præsterer ydelser mod vederlag for en anden og efter dennes anvisninger.«⁹

8 — Selv om den omtvistede lovgivning vedrører såvel arbejdstagere som selvstændige erhvervsdrivende, vedrører anmodningen om præjudiciel afgørelse artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011. De mundtlige forhandlinger har følgelig kun vedrørt den situation, som »arbejdstagere« befinder sig i. Jeg er imidlertid af den opfattelse, at det ræsonnement, som jeg vil anlægge, uden videre finder anvendelse på den situation, som selvstændige erhvervsdrivende befinder sig i. Princippet om ligebehandling af nationale arbejdstagere og statsborgere fra andre medlemsstater (navnlig for så vidt angår tildelingen af sociale fordele) finder nemlig også anvendelse på selvstændige erhvervsdrivende (jf. i denne retning dom af 14.1.1988, Kommissionen mod Italien, 63/86, EU:C:1988:9, præmis 12-16). Jf. ligeledes C. Barnard, *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms*, 4. udg., Oxford University Press, 2013, s. 313.

9 — Jf. dom af 7.9.2004, Trojani (C-456/02, EU:C:2004:488, præmis 15). Kravet om reel og faktisk beskæftigelse og den dermed forbundne undtagelse af beskæftigelse, der fremstår som et marginalt supplement, blev på et meget tidligt tidspunkt indført i Domstolens praksis (jf. i denne retning dom af 23.3.1982, Levin, 53/81, EU:C:1982:105, præmis 17).

30. Ifølge Domstolen er artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011 blot »et særligt udtryk for den regel om ligebehandling, der er fastsat i artikel 45, stk. 2, TEUF på det særlige område for tildeling af sociale fordele«¹⁰, og bestemmelsen finder også anvendelse på grænsearbejdere.

31. En modsat fortolkning ville nemlig tilsidesætte forordningens ordlyd, idet det i femte betragtning til forordning nr. 492/2011 udtrykkeligt anføres, at den frie bevægelighed bør anerkendes »uden forskel for »permanente« arbejdstagere, sæsonarbejdere, *grænsearbejdere* og arbejdstagere, der udfører arbejde som led i en tjenesteydelse«¹¹, og idet forordningens artikel 7 uden forbehold henviser til »en arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat«¹².

32. Domstolen har heraf udledt, at en medlemsstat ikke »kan [...] gøre tildeling af en social fordel i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. [492/2011]’s forstand betinget af, at modtagerne af fordelene har bopæl på denne stats nationale område«¹³.

33. Domstolen forkastede endvidere utvetydigt muligheden for at gøre tildelingen af en social fordel betinget af udøvelsen af erhvervsmæssig beskæftigelse af en vis varighed med den begrundelse, at »arbejdstagerbegrebet« er et »fællesskabsretligt« begreb. Ifølge denne retspraksis, der vedrørte støtte til underhold og uddannelse med henblik på gennemførelse af videregående uddannelse, kan medlemsstaterne »ikke ensidigt stille den betingelse for ydelser af de fordele, der hjemles ved [...] artikel 7, stk. 2, [i forordning nr. 492/2011], at den pågældende har haft en erhvervsmæssig beskæftigelse af en vis varighed«¹⁴.

34. Der er sideløbende hermed udviklet en retspraksis, der specifikt vedrører de statsborgere i medlemsstaterne, der gør brug af den frie bevægelighed uden at være erhvervsaktive. Domstolen har navnlig i dom af 11. juli 2002, D’Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432), og af 15. marts 2005, Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169), fastslået, at staterne kan stille krav om, at en person skal vise en vis grad af integration i værtsstaten, før den pågældende kan få adgang til sociale fordele¹⁵. En sådan tilknytning kan godtgøres ved at dokumentere en faktisk (tidligere) tilknytning til arbejdsmarkedet i værtsmedlemsstaten eller en periode med ophold i denne stat.

35. Der var således en klar og præcis forskel mellem de erhvervsaktive og de ikke-erhvervsaktive unionsborgere. De erhvervsaktive unionsborgere blev behandlet på fuldstændig samme måde som nationale statsborgere fra deres første arbejdsdag i værtsmedlemsstaten. Der blev derimod anlagt en mere nuanceret tilgang til ligebehandling af de ikke-erhvervsaktive unionsborgere, som var baseret på opholdets varighed i værtsmedlemsstaten og graden af integration i denne stat¹⁶.

10 — Jf. dom af 20.6.2013, Giersch m.fl. (C-20/12, EU:C:2013:411, præmis 35). Jf. ligeledes dom af 11.9.2007, Hendrix (C-287/05, EU:C:2007:494, præmis 53).

11 — Min fremhævelse.

12 — Jf. i denne retning vedrørende forordning nr. 1612/68 (hvis fjerde betragtning var identisk med femte betragtning til forordning nr. 492/2011), dom af 27.11.1997, Meints (C-57/96, EU:C:1997:564, præmis 50), og af 8.6.1999, Meeusen (C-337/97, EU:C:1999:284, præmis 21).

13 — Jf. dom af 27.11.1997, Meints (C-57/96, EU:C:1997:564, præmis 51 og punkt 3 i domskonklusionen). Jf. ligeledes dom af 8.6.1999, Meeusen (C-337/97, EU:C:1999:284, præmis 21 og punkt 2 i domskonklusionen).

14 — Jf. dom af 21.6.1988, Lair (39/86, EU:C:1988:322, præmis 42). Jf. endvidere dom af 6.6.1985, Frascogna (157/84, EU:C:1985:243, præmis 25), afsagt tre år tidligere vedrørende en ansøgning om særlig alderdomsydelse.

15 — Jf. herom E. Pataut, »La détermination du lien d’intégration des citoyens européens«, *RTD Eur.*, 2012, s. 623 ff.

16 — Jf. i denne retning C. Barnard, »Case C-209/03, R (on the application of Danny Bidar) v. London Borough of Ealing, Secretary of State for Education and Skills, judgment of the Court (Grand Chamber) 15 march 2005, not yet reported«, *CML Rev.*, 42, 2005, s. 1465-1489, navnlig s. 1488.

2. Kravet om tilstrækkelig grad af integration hos arbejdstagere

36. I midten af 00'erne udviskede Domstolen imidlertid denne klare sondring ved i sin praksis vedrørende arbejdstagere at indføre begrebet tilstrækkelig integration og faktisk tilknytning til værtsmedlemsstaten¹⁷.

37. Domstolen henviste til, at artikel 7 i forordning nr. 492/2011 finder anvendelse på grænsearbejdere¹⁸, og fastslog, at medlemsstaterne kunne gøre tildelingen af en social fordel betinget af, at der forelå en *tilstrækkelig* tilknytning til den berørte medlemsstat¹⁹. Domstolen fandt således, at den omstændighed, at en ikke-hjemmehørende arbejdstager ikke i *tilstrækkeligt omfang* var beskæftiget i værtsmedlemsstaten, kunne »udgøre en gyldig begrundelse for at afslå at bevilge den omhandlede sociale fordel«²⁰.

38. Dom af 14. juni 2012, Kommissionen mod Nederlandene (C-542/09, EU:C:2012:346), tilvejebragte imidlertid en afklaring. Domstolen henviste i denne dom nemlig til, at »[s]elv om den beføjelse, som Domstolen har anerkendt tilkommer medlemsstaterne med forbehold for overholdelse af visse betingelser, til at kræve, at statsborgere fra andre medlemsstater i et vist omfang er integreret i deres samfund med henblik på at kunne modtage sociale fordele, såsom finansiel støtte til undervisning, ikke er begrænset til situationer, hvor ansøgerne af den omhandlede støtte er ikke-erhvervsaktive borgere, ville det i forhold til vandrende arbejdstagere og grænsearbejdere principielt være upassende at kræve opfyldelse af et bopælskrav [...] for at godtgøre den krævede integration«²¹.

39. Det gjorde sig for vandrende arbejdstagere og grænsearbejdere nemlig gældende, at »adgangen til en medlemsstats arbejdsmarked i princippet [skaber] en tilstrækkelig integration i denne medlemsstats samfund, der begrunder, at de pågældende i denne stat er omfattet af princippet om ligebehandling i forhold til nationale arbejdstagere hvad angår sociale fordele«²².

3. Behovet for en indskrænkende fortolkning af kravet om tilstrækkelig integration hos arbejdstagere

40. Dette historiske overblik over Domstolens praksis vedrørende fortolkningen af artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011 bør føre til at anlægge en indskrænkende fortolkning af muligheden for at gøre tildelingen af en social fordel til en vandrende arbejdstager eller grænsearbejder betinget af, at den pågældende er tilstrækkeligt integreret i værtsmedlemsstaten.

41. De bestemmelser, som EU-lovgiver har vedtaget på grundlag af artikel 45 TEUF, understøtter dette synspunkt.

17 — Jf. i denne retning S. O'Leary, »The curious case of frontier workers and study finance: *Giersch*«, *CML Rev.*, 51, 2014, s. 601-622, navnlig s. 609. Jf. endvidere kommentarer fra D. Martin, der vedrørende dom af 18.7.2007, Hartmann (C-212/05, EU:C:2007:437), har skrevet artiklen: »Not only the acceptance of a social policy cause of justification in the field of free movement is a reversal of a consistent case-law [...]« (D. Martin, »Comments on *Jia v. Migrationsverket* (Case C-1/05 of 9 January 2007), Hartmann v. Freistaat Bayern (Case C-213/05 of 18 July 2007) and *Hendrix v. Raad van Bestuur van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen* (Case C-287/05 of 11 September 2007)«, *European Journal of Migration and Law*, 9, 2007, s. 457-471, navnlig s. 467. Min fremhævelse).

18 — Jf. i denne retning dom af 18.7.2007, Hartmann (C-212/05, EU:C:2007:437, præmis 24), af 18.7.2007, Geven (C-213/05, EU:C:2007:438, præmis 15), af 14.6.2012, Kommissionen mod Nederlandene (C-542/09, EU:C:2012:346, præmis 33), og af 20.6.2013, Giersch m.fl. (C-20/12, EU:C:2013:411, præmis 37).

19 — Jf. i denne retning J. Cavallini, »Subordonner l'octroi d'une allocation à une condition de résidence peut caractériser une discrimination indirecte«, *JCP/La Semaine Juridique – Édition sociale*, nr. 40, 2007, s. 32-34.

20 — Dom af 18.7.2007, Hartmann (C-212/05, EU:C:2007:437, præmis 36). og af 18.7.2007, Geven (C-213/05, EU:C:2007:438, præmis 26).

21 — Dom af 14.6.2012, Kommissionen mod Nederlandene (C-542/09, EU:C:2012:346, præmis 63). Min fremhævelse. Den nationale lov, der var genstand for denne sag, gjorde tildelingen af studiestøtte til videregående studier uden for den berørte medlemsstat betinget af, at den studerende havde været bosat i denne stat i minimum tre ud af seks år, før den studerende blev indskrevet på en videregående uddannelse.

22 — Dom af 14.6.2012, Kommissionen mod Nederlandene (C-542/09, EU:C:2012:346, præmis 65).

42. For det første bekræftes princippet om forbud mod forskelsbehandling mellem vandrende arbejdstagere og nationale arbejdstagere i forbindelse med tildelingen af sociale fordele af artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011.

43. Denne bestemmelse er følgelig og i henhold til artikel 288, stk. 2, TEUF bindende i alle enkeltheder og finder umiddelbar anvendelse i alle medlemsstater. Medlemsstaterne har således i princippet ikke noget råderum ved gennemførelsen af artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011²³.

44. Sondringen mellem vandrende arbejdstagere og deres familiemedlemmer og de unionsborgere, der ansøger om støtte uden at være erhvervsaktive, følger endvidere af artikel 24 i direktiv 2004/38.

45. »Selv om den[ne] bestemmelses stk. 1 bestemmer, at »traktatens bestemmelser« anvendes uden forskelsbehandling på alle unionsborgere, der i henhold til dette direktiv opholder sig i værtsmedlemsstaten, præciseres det [nemlig] i stk. 2, at en medlemsstat for så vidt angår *andre personer end arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og personer, der har bevaret denne status, samt deres familiemedlemmer* kan begrænse ydelsen af studiestøtte i form af stipendier eller lån for studerende, der ikke har erhvervet ret til tidsbegrænset ophold«²⁴.

B – Det præjudicielle spørgsmål

46. Som jeg har anført i forbindelse med fremstillingen af retsforskrifterne, blev den luxembourgske lovgivning om økonomisk støtte fra staten til videregående uddannelse ændret ad to omgange efter afsigelsen af dom af 20. juni 2013, Giersch m.fl. (C-20/12, EU:C:2013:411). Der kan således ikke ses bort fra denne dom ved besvarelsen af den forelæggende rets spørgsmål.

1. Ændringer af den luxembourgske lovgivning vedrørende økonomisk støtte fra staten til videregående uddannelse

47. Ifølge lov af 22. juni 2000 var tildelingen af økonomisk støtte fra staten til videregående uddannelse betinget af, at den studerende havde bopæl eller ophold på luxembourgske område.

48. Efter afsigelsen af dom 20. juni 2013, Giersch m.fl. (C-20/12, EU:C:2013:411) blev lov af 22. juni 2000 ændret ved lov af 19. juli 2013 således, at muligheden for at opnå økonomisk støtte fra staten blev udvidet til at omfatte studerende, der ikke havde bopæl i Luxembourg, »på betingelse af, at den studerende er barn af en arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende, som er statsborger i Luxembourg eller er statsborger i Den Europæiske Union [...], og som har lønnet beskæftigelse eller udøver selvstændig erhvervsvirksomhed i Luxembourg, og den pågældende har haft lønnet beskæftigelse eller har udøvet selvstændig erhvervsvirksomhed i Luxembourg i en uafbrudt periode på mindst fem år på det tidspunkt, hvor den studerende ansøger om økonomisk støtte til videregående studier«²⁵.

49. Denne lov blev imidlertid hurtigt ophævet ved lov af 24. juli 2014, der fastsætter, at forælderen til en ikke-hjemmehørende studerende skal have arbejdet i »en periode på mindst fem år på det tidspunkt, hvor den studerende ansøger om økonomisk støtte til videregående uddannelse, inden for en referenceperiode på syv år regnet bagud fra det tidspunkt, hvor den studerende indgav ansøgning om økonomisk støtte til videregående uddannelse«²⁶.

23 — Jf. i denne retning D. Martin, »Comments on *Jia v. Migrationsverket* (Case C-1/05 of 9 January 2007), *Hartmann v. Freistaat Bayern* (Case C-213/05 of 18 July 2007) and *Hendrix v. Raad van Bestuur van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekering* (Case C-287/05 of 11 September 2007)«, *European Journal of Migration and Law*, 9, 2007, s. 457-471, navnlig s. 467.

24 — Dom af 14.6.2012, Kommissionen mod Nederlandene (C-542/09, EU:C:2012:346, præmis 64). Min fremhævelse.

25 — Artikel 2a i lov af 22.6.2000, der blev indføjet ved artikel 1, nr. 1), i lov af 19.7.2013.

26 — Artikel 3 i lov af 24.7.2014 om økonomisk støtte fra staten til videregående uddannelse. Denne lov er ikke genstand for den foreliggende sag.

2. Dommen i sagen Giersch m.fl.

50. Flere af de betragtninger, som Domstolen fremkom med i dom af 20. juni 2013, Giersch m.fl. (C-20/12, EU:C:2013:411), er fortsat relevante efter den lovændring, der blev gennemført i 2013.

51. For det første udgør »studiestøtte, som en medlemsstat tildeler arbejdstagernes børn, for en vandrende arbejdstager, [der fortsat forsørger det pågældende barn] en social fordel som omhandlet i [...] artikel 7, stk. 2, i [forordning nr. 492/2011]«²⁷.

52. For det andet har familiemedlemmerne til en vandrende arbejdstager indirekte fordel af den ligebehandling, som tilkommer denne arbejdstager i medfør af artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011. »Eftersom tildelingen af studiestøtte til et barn af en vandrende arbejdstager udgør en social fordel for arbejdstageren, kan barnet selv påberåbe sig denne bestemmelse for at opnå denne studiestøtte, såfremt den i henhold til national ret tildeles direkte til den studerende«²⁸.

53. For det tredje risikerer kravet om bopæl i Luxembourg, såsom det krav, der var indført ved den omtvistede bestemmelse i den sag, der gav anledning til dom af 20. juni 2013, Giersch m.fl. (C-20/12, EU:C:2013:411), at være til skade for såvel statsborgere fra andre medlemsstater som værtsmedlemsstaten, for så vidt som ikke-bosiddende personer som oftest er statsborgere i andre stater²⁹. »Den forskellige behandling, som følger af, at der over for studerende børn af grænsearbejdere stilles et bopælskrav, udgør således indirekte forskelsbehandling, der i princippet er forbudt, medmindre den er objektivt begrundet.«³⁰ For at være begrundet skal den være egnet til at sikre opfyldelsen af et lovligt mål og ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål³¹.

54. For det fjerde forfølger »en foranstaltning, som iværksættes af en medlemsstat med henblik på at sikre et højt uddannelsesniveau i forhold til dens bosiddende befolkning og med henblik på at fremme udviklingen af dens økonomi, [...] et lovligt mål, der kan begrunde en indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet«³².

3. Om den eventuelle eksistens af en objektivt begrundet forskelsbehandling

a) Hvorvidt der foreligger en forskelsbehandling

55. Det fremgår af artikel 2a i lov af 22. juni 2000, som ændret ved lov af 19. juli 2013, at »en studerende, *der ikke har bopæl* i Storhertugdømmet Luxembourg, [...] ligeledes [kan] oppebære økonomisk støtte til videregående studier, såfremt den pågældende enten er barn af en arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende, som er statsborger i Luxembourg eller er statsborger i Den Europæiske Union [...], som har haft lønnet beskæftigelse eller har udøvet selvstændig erhvervsvirksomhed i en uafbrudt periode på mindst fem år på det tidspunkt, hvor den studerende ansøger om økonomisk støtte til videregående studier«³³.

56. Selv om denne betingelse finder anvendelse uden forskel på luxembourgske statsborgere og statsborgere fra andre medlemsstater, som det var tilfældet med lovgivningen i den sag, der gav anledning til dom af 20. juni 2013, Giersch m.fl. (C-20/12, EU:C:2013:411), udgør den folgelig ikke desto mindre en forskelsbehandling på grundlag af bopæl.

27 — Dom af 20.6.2013, Giersch m.fl. (C-20/12, EU:C:2013:411, præmis 39).

28 — Dom af 20.6.2013, Giersch m.fl. (C-20/12, EU:C:2013:411, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).

29 — Jf. i denne retning dom af 20.6.2013, Giersch m.fl. (C-20/12, EU:C:2013:411, præmis 44).

30 — Dom af 20.6.2013, Giersch m.fl. (C-20/12, EU:C:2013:411, præmis 46).

31 — Jf. i denne retning dom af 20.6.2013, Giersch m.fl. (C-20/12, EU:C:2013:411, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).

32 — Dom af 20.6.2013, Giersch m.fl. (C-20/12, EU:C:2013:411, præmis 56).

33 — Min fremhævelse.

57. Det følger af den nationale lovgivning, således som den finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, at tildelingen af økonomisk støtte til videregående uddannelse til en studerende, der ikke har bopæl i Luxembourg, er betinget af, at den studerende er barn af arbejdstagere, der har haft lønnet beskæftigelse eller har udøvet selvstændig erhvervsvirksomhed i denne medlemsstat i en uafbrudt periode på mindst fem år på det tidspunkt, hvor den studerende ansøger om økonomisk støtte.

58. Denne betingelse gælder ikke for de studerende, der har bopæl i Luxembourg, idet det tilsigtede mål ifølge denne medlemsstat er at øge antallet af bosiddende personer, der afslutter en videregående uddannelse.

59. Det er efter min opfattelse åbenbart, at en sådan sontring risikerer at være til skade for statsborgere fra andre medlemsstater, for så vidt som ikke-bosiddende personer, således som Domstolen fastslog i dom af 20. juni 2013, Giersch m.fl. (C- 20/12, EU:C:2013:411, præmis 44), som oftest er statsborgere i andre stater. Denne sontring udgør derfor efter min opfattelse en indirekte forskelsbehandling, der kun er tilladt, såfremt den er objektivt begrundet.

b) Hvorvidt der foreligger et lovligt mål

60. Den luxembourgske regering har i sit skriftlige indlæg anført, at det formål, der forfølges med den nye luxembourgske ordning, er det samme »sociale« formål, der blev anført som begrundelse for den lovgivning, som fandt anvendelse i den sag, der gav anledning til dom af 20. juni 2013, Giersch m.fl. (C-20/12, EU:C:2013:411).

61. Der synes ikke at være grundlag for at betvivle denne påstand. Det fremgår nemlig af bemærkningerne til lovforslag nr. 6585³⁴, der lå til grund for lov af 19. juli 2013, at formålet med at ændre ordningen med økonomisk støtte fra den luxembourgske stat til videregående uddannelse ganske enkelt var at »drage konsekvenserne« af dom af 20. juni 2013, Giersch m.fl. (C-20/12, EU:C:2013:411).

62. Dette mål, der i betydelig grad består i at forøge andelen af bosiddende i Luxembourg med en videregående uddannelse³⁵, har Domstolen imidlertid anset for et mål af almen interesse, der er anerkendt på EU-plan³⁶.

63. Domstolen har nemlig fastslået, at en foranstaltning, som iværksættes af en medlemsstat med henblik på at sikre et højt uddannelsesniveau i forhold til dens bosiddende befolkning og med henblik på at fremme udviklingen af dens økonomi, forfølger et lovligt mål, der kan begrunde en indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet³⁷.

64. Under disse omstændigheder finder jeg ikke, at der er grundlag for at anfægte hverken målet med den omtvistede lovgivning eller lovligheden af dette mål.

34 — Lovforslag nr. 6585 om ændring af lov af 22.6.2000 om økonomisk støtte fra staten til videregående uddannelse (dokument 6585 af 5.7.2013, s. 2, der er tilgængelig på webstedet for Chambre des députés du Grand-Duché de Luxembourg: <http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&id=6585#>).

35 — Dom af 20.6.2013, Giersch m.fl. (C-20/12, EU:C:2013:411, præmis 48).

36 — Dom af 20.6.2013, Giersch m.fl. (C-20/12, EU:C:2013:411, præmis 53).

37 — Dom af 20.6.2013, Giersch m.fl. (C-20/12, EU:C:2013:411, præmis 56 og domskonklusionen).

c) Om egnetheden af betingelsen om en uafbrudt minimumsbeskæftigelse

65. Det er hensigtsmæssigt endnu engang at bemærke, at vandrende arbejdstagere og grænsearbejdere – eftersom de har fået adgang til en medlemsstats arbejdsmarked – i princippet har opnået en tilstrækkelig integration i denne medlemsstats samfund, der begrundes, at de pågældende i denne stat er omfattet af princippet om ligebehandling med hensyn til sociale fordele i forhold til henholdsvis nationale arbejdstagere og bosiddende arbejdstagere³⁸.

66. Integrationen følger navnlig af den omstændighed, at de vandrende arbejdstagere bidrager til finansieringen af socialpolitikken i værtsmedlemsstaten i kraft af de skattebidrag og sociale bidrag, som de betaler i denne stat som følge af den lønnede beskæftigelse, de udfører dér. De bør derfor kunne drage fordel heraf på samme betingelser som dem, der gælder for nationale arbejdstagere³⁹.

67. Domstolen har ganske vist anerkendt visse begrundelser, der har været anført til støtte for lovgivninger, hvorved der sondres mellem bosiddende og ikke-bosiddende, som er erhvervsaktive i den pågældende medlemsstat, i forhold til deres integrationsgrad i denne medlemsstats samfund eller deres grad af tilknytning dertil⁴⁰.

68. Jeg skal imidlertid gentage, at jeg anser denne udvikling i retspraksis for tvivlsom⁴¹. »Hvad angår vandrende arbejdstagere og grænsearbejdere skaber adgangen til en medlemsstats arbejdsmarked [nemlig] i *princippet* en tilstrækkelig integration i denne medlemsstats samfund, der begrundes, at de pågældende i denne stat er omfattet af princippet om ligebehandling i forhold til nationale arbejdstagere hvad angår sociale fordele.«⁴² Kravet om, at disse personer skal føre bevis for en særlig grad af integration, udgør således en undtagelse til reglen og skal af denne grund anvendes restriktivt.

69. Der består på sin vis en *formodning* for, at den vandrende arbejdstager eller grænsearbejder er integreret i den medlemsstat, hvori den pågældende udfører beskæftigelse, og hvortil vedkommende betaler skatter og sociale bidrag, der bidrager til finansieringen af socialpolitikken i denne medlemsstat⁴³.

70. Selv om jeg »anerkende[r], at det kan antages, at sandsynligheden for at etablere sig i Luxembourg og integrere sig i det luxembourgske arbejdsmarked efter den videregående uddannelses afslutning – også når denne uddannelse er gennemført i udlandet – er større for studerende, der er bosiddende i Luxembourg på tidspunktet for den videregående uddannelses start, end for ikke-bosiddende studerende«⁴⁴, er jeg imidlertid mere forbeholden med hensyn til, hvilken betydning den periode, hvori den ene af den studerendes forældre har udført beskæftigelse i værtsmedlemsstaten, har i denne forbindelse.

71. Domstolen forkastede i øvrigt udtrykkeligt i sin oprindelige praksis muligheden for at gøre tildelingen af en social fordel betinget af, at den erhvervsmæssige beskæftigelse havde en mindstevarighed⁴⁵.

38 — Jf. i denne retning dom af 14.6.2012, Kommissionen mod Nederlandene (C-542/09, EU:C:2012:346, præmis 65), og af 20.6.2013, Giersch m.fl. (C-20/12, EU:C:2013:411, præmis 63).

39 — Jf. i denne retning dom af 14.6.2012, Kommissionen mod Nederlandene (C-542/09, EU:C:2012:346, præmis 66), og af 20.6.2013, Giersch m.fl. (C-20/12, EU:C:2013:411, præmis 63).

40 — Jf. i denne forbindelse fremstillingen under punkt A i dette forslag til afgørelse.

41 — Jf. punkt 40 i dette forslag til afgørelse.

42 — Dom af 14.6.2012, Kommissionen mod Nederlandene (C-542/09, EU:C:2012:346, præmis 65). Min fremhævelse.

43 — Jf. i denne retning S. O'Leary, »The curious case of frontier workers and study finance: *Giersch*«, *CML Rev.*, 51, 2014, s. 601-622, navnlig s. 610.

44 — Dom af 20.6.2013, Giersch m.fl. (C-20/12, EU:C:2013:411, præmis 67).

45 — Jf. i denne retning dom af 21.6.1988, Lair (39/86, EU:C:1988:322, præmis 42), og af 6.6.1985, Frascogna (157/84, EU:C:1985:243, præmis 25).

72. Jeg er således enig med Kommissionen i, at betingelsen om, at en af den studerendes forældre skal have opnået en tilstrækkelig integration på arbejdsmarkedet i værtsmedlemsstaten, ikke er relevant for det tilsigtede mål, nemlig i betydelig grad at forøge andelen af bosiddende i Luxembourg med en videregående uddannelse⁴⁶.

73. Det synes imidlertid at være Domstolen, der har nævnt betingelsen om, at en af den studerendes forældre skal have haft beskæftigelse af en vis varighed i værtsmedlemsstaten, selv om dette har været med henblik på at give et eksempel. Domstolen fastslog således i forbindelse med dens undersøgelse af *nødvendigheden* af det bopælskrav, der var genstand for den sag, som gav anledning til dom af 20. juni 2013, Giersch m.fl. (C-20/12, EU:C:2013:411), at det syntes muligt, at en tilstrækkelig tilknytning mellem den studerende og Storhertugdømmet Luxembourg, hvorved det med rimelig sandsynlighed kunne fastslås, at støttemodtagerne ville vende tilbage for at etablere sig i Luxembourg og stille sig til rådighed for denne medlemsstats arbejdsmarked, »også kan følge af den omstændighed, at denne studerende bor alene eller med sine forældre i en [tilgrænsende] medlemsstat [...], og at den pågældendes forældre i en betydelig periode har arbejdet i Luxembourg og boet i nærheden af sidstnævnte medlemsstat«⁴⁷.

74. Denne tilgang harmonerer med den tilgang, som Domstolen traditionelt har fulgt med hensyn til studerendes mobilitet. Var det således ikke med rette, at Domstolen i dom af 25. oktober 2012, Prete (C-367/11, EU:C:2012:668), fastslog, at den belgiske regerings argumentation om, at en person, der boede i nærheden af grænsen til den medlemsstat, hvor hun havde gennemført sine studier, mere naturligt kunne indtræde på arbejdsmarkedet i denne stat, som hun havde en tilknytning til, måtte forkastes⁴⁸? »De kundskaber, som en studerende erhverver under sine studier, [retter sig nemlig] ikke generelt set [...] mod et givent geografisk arbejdsmarked«⁴⁹.

75. Den virkelighed, som studerende befinder sig i, forekommer mig at være mere relevant for denne konstatering. Henset til denne konstatering og til de ovenfor anførte betragtninger er det derfor min opfattelse, at betingelsen om, at den studerendes forældre skal have udøvet beskæftigelse i en uafbrudt minimumsperiode, ikke er egnet til at nå det forfulgte mål.

76. Jeg må imidlertid også medgive, at Domstolen faktisk og retligt har anerkendt, at den omstændighed, at en af den studerendes forældre har udøvet beskæftigelse i en betydelig periode i den medlemsstat, der yder den ansøgte støtte, er egnet til at godtgøre den reelle grad af tilknytning til denne stats samfund eller arbejdsmarked.

46 — Jf. Kommissionens skriftlige indlæg (punkt 44). De to eksempler, som Kommissionen nævnte under retsmødet den 14.4.2016, er i denne forbindelse ganske illustrative. Ifølge den omtvistede lovgivning har et barn med litauisk statsborgerskab, hvis far, der har samme nationalitet, og som kun har haft bopæl og udøvet beskæftigelse i Luxembourg i en måned, i princippet ret til økonomisk støtte til videregående uddannelse. Et barn, hvis far er en belgisk grænsearbejder, der har udøvet beskæftigelse i Luxembourg i mere end 15 år, men med en afbrydelse af denne periode inden for de sidste fem år, vil derimod ikke have ret til den nævnte støtte, selv om hans barn har gennemført hele sin skolegang i denne medlemsstat. Betingelsen om en uafbrudt beskæftigelsesperiode finder endvidere anvendelse på samme måde på et barn af en belgisk grænsearbejder, der altid har boet hos sin anden forælder i Cypern – og som derfor sandsynligvis ikke har noget ønske om at tage ophold i Luxembourg efter at have afsluttet sine studier – og på et barn af en belgisk grænsearbejder, der bor hos denne forælder, og som har gennemført hele sin skolegang i Luxembourg.

47 — Dom af 20.6.2013, Giersch m.fl. (C-20/12, EU:C:2013:411, præmis 78). Dette led i begrundelsen fremgår også af konklusionen til denne dom, hvori det præciseres, at »[s]elv om målet om at øge antallet af bosiddende personer, der har afsluttet en videregående uddannelse, med henblik på at fremme udviklingen af samme medlemsstats økonomi udgør et lovligt formål, som kan begrunde en sådan forskelsbehandling, og selv om et bopælskrav som det, der er fastsat ved den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, er egnet til at sikre opfyldelsen af nævnte mål, går et sådant krav imidlertid ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det mål, det forfølger, for så vidt som kravet er til hinder for, at der tages hensyn til andre omstændigheder, der potentielt kan være udtryk for den reelle grad af tilknytning, som ansøgeren til nævnte økonomiske støtte har til den pågældende medlemsstats samfund eller arbejdsmarked, *såsom den omstændighed, at den ene af forældrene, som fortsat forsørger den studerende, er en grænsearbejder, der har en varig beskæftigelse i denne medlemsstat og allerede har arbejdet i sidstnævnte igennem en betydelig periode*« (min fremhævelse).

48 — Præmis 45 i denne dom.

49 — Dom af 25.10.2012, Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, præmis 45). Jf. endvidere dom af 15.3.2005, Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169, præmis 58).

77. For det tilfælde, at Domstolen måtte bekræfte denne analyse, vil jeg subsidiært undersøge nødvendigheden af betingelsen om en uafbrudt minimumsbeskæftigelse.

d) Om nødvendigheden af betingelsen om en uafbrudt minimumsbeskæftigelse

78. For at være i overensstemmelse med EU-retten må betingelsen om at have udøvet en uafbrudt minimumsbeskæftigelse på det tidspunkt, hvor der ansøges om økonomisk støtte, ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det tilsigtede mål.

79. Den situation, der ligger til grund for tvisten i hovedsagen, belyser dette forhold. André Angelo Linares Verruga fik nemlig afslag på tildeling af økonomisk støtte, selv om hans forældre havde arbejdet i Luxembourg i en uafbrudt periode på fem år med kun enkelte kortvarige afbrydelser i løbet af de fem år, der gik forud for ansøgningen om økonomisk støtte.

80. Muligheden for at fravige en streng anvendelse af lighedsprincippet i forbindelse med tildelingen af sociale fordele til vandreende arbejdstagere og grænsearbejdere, således som det fremgår af artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011, er imidlertid begrænset og skal fortolkes indskrænkende.

81. En bestemmelse som den, der er fastsat i den i hovedsagen omhandlede lovgivning, og som gør tildelingen af økonomisk støtte til videregående uddannelse betinget af et generelt krav om at have udøvet beskæftigelse i en uafbrudt minimumsperiode på fem år, uden at de kompetente myndigheder derved overlades en skønsmargen i forbindelse med undersøgelsen af ansøgerens situation, forekommer mig at gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det lovlige mål, som tager sigte på at øge antallet af personer, der har afsluttet en videregående uddannelse, i denne medlemsstats bosiddende befolkning med henblik på at fremme udviklingen af dens økonomi⁵⁰.

82. En sådan bestemmelse er efter min opfattelse alt for generel og eksklusiv i den forstand, hvori disse udtryk er anvendt i Domstolens praksis. »Den fokuserer [nemlig] utilbørligt på en omstændighed, der ikke nødvendigvis er udtryk for den reelle og faktiske grad af tilknytning mellem den, der ansøger om [...] ydelser, og arbejdsmarkedets geografiske område og lader alle andre relevante omstændigheder ude af betragtning.«⁵¹. Bestemmelsen går dermed ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det tilsigtede mål.

83. Den analogislutning, som den luxembourgske regering har foreslået at foretage ud fra artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38, kan efter min opfattelse ikke ændre ved denne konstatering. Det er korrekt, at Domstolen selv har henvist til denne bestemmelse i præmis 80 i dom af 20. juni 2013, Giersch m.fl. (C-20/12, EU:C:2013:411). Der var imidlertid i denne forbindelse tale om et eksempel, der blot skulle belyse den varighedsbetingelse, som Domstolen overvejede at anvende med henblik på at »undgå, at der opstår en »studiestøtte-turisme««⁵². Domstolen fremhævede navnlig selv, at denne betingelse indgik »i en anden sammenhæng«⁵³.

50 — Den ændring, der er indført ved lov af 24.7.2014 om økonomisk støtte fra staten til videregående uddannelse, hvorefter beskæftigelsesperioden på fem år fremover skal ligge inden for en referenceperiode på syv år, forekommer mig i denne forbindelse stadig ikke at opfylde proportionalitetskravet. Domstolen fastslog nemlig i dom af 14.6.2012, Kommissionen mod Nederlandene (C-542/09, EU:C:2012:346), at den nederlandske lovgivning var i strid med EU-retten. Den lovgivning, der var genstand for denne sag, var imidlertid mindre streng end den luxembourgske lov, idet den gjorde tildelingen af studiestøtte til videregående studier uden for Nederlandene betinget af, at den studerende havde været bosat i Nederlandene i minimum tre ud af seks år før indskrivningen på en videregående uddannelse.

51 — Dom af 11.7.2002, D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, præmis 39). Jf. endvidere i denne retning dom af 18.7.2013, Prinz og Seeberger (C-523/11 og C-585/11, EU:C:2013:524, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).

52 — Dom af 20.6.2013, Giersch m.fl. (C-20/12, E U:C:2013:411, præmis 80).

53 — Dom af 20.6.2013, Giersch m.fl. (C-20/12, E U:C:2013:411, præmis 80).

84. Artikel 16 i direktiv 2004/38 gør nemlig retten til tidsubegrænset ophold for de personer, der varigt har installeret sig i værtsmedlemsstaten, betinget af, at de pågældende har haft bopæl af en vis varighed i en uafbrudt periode.

85. Henvisningen til artikel 24 i direktiv 2004/38 synes heller ikke at være relevant. Som jeg allerede har anført i mine indledende bemærkninger, er muligheden for at fravige ligebehandlingsprincippet ifølge dette direktivs artikel 24, stk. 2, udtrykkeligt forbeholdt *andre* personer end arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og personer, der har bevaret denne status, samt deres familiemedlemmer.

VI – Forslag til afgørelse

86. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen, at det af tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg (forvaltningsdomstolen i Storhertugdømmet Luxembourg, Luxembourg) forelagte spørgsmål besvares således:

»Artikel 7, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 492/2011 af 5. april 2011 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Unionen skal fortolkes således, at den er til hinder for en medlemsstats lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter tildelingen af økonomisk støtte til videregående uddannelse gøres betinget af, at forældrene til den studerende skal have haft beskæftigelse i en uafbrudt periode på mindst fem år på det tidspunkt, hvor den studerende ansøger om økonomisk støtte, og hvorved der indføres en ulige behandling, der udgør indirekte forskelsbehandling, mellem de personer, der har bopæl i den berørte medlemsstat, og de personer, der uden at have bopæl i denne medlemsstat er børn af grænsearbejdere, som udøver erhvervsmæssig beskæftigelse i den nævnte medlemsstat.«