



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

L. MEDINA

fremst den 7. april 2022¹

Sag C-638/20

MCM

mod

Centrala studiestödsnämnden

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Överklagandenämnden för studiestöd (klagenævnet for uddannelsesstøtte, Sverige))

»Præjudiciel forelæggelse – arbejdskraftens frie bevægelighed – ligebehandling – sociale fordele – artikel 45 TEUF – forordning (EU) nr. 492/2011 – artikel 7, stk. 2 – uddannelsesstøtte til videregående uddannelse i udlandet – bopælskrav – krav om social integration for ikke-hjemmehørende studerende – studerende, som er statsborger i den stat, der bevilger støtten, men som altid har haft bopæl i den stat, hvor den pågældende studerer – forælder, der tidligere var vandrende arbejdstager i uddannelsesstaten«

1. Överklagandenämnden för studiestöd (klagenævnet for uddannelsesstøtte, Sverige) har med denne anmodning om præjudiciel afgørelse ønsket en fortolkning af artikel 45 TEUF og artikel 7, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 492/2011 af 5. april 2011 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Unionen². Anmodningen er fremsat i forbindelse med en klage indgivet af sagsøgeren i hovedsagen, MCM, over Centrala studiestödsnämnden (det centrale nævn for uddannelsesstøtte, Sverige, som har ansvaret for at tildele uddannelsesstøtte, herefter »CSN«) vedrørende MCM's krav på uddannelsesstøtte fra den svenske stat til hans uddannelse i Spanien.

I. De faktiske omstændigheder i tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

2. MCM er ligesom sin far svensk statsborger, men han har boet i Spanien siden fødslen.

¹ – Originalsprog: engelsk.

² – EUT 2011, L 141, s. 1.

3. I marts 2020 indgav MCM en ansøgning til CSN i forbindelse med universitetsstudier i Spanien, som var påbegyndt i januar 2020³. MCM støttede bl.a. sin ansøgning på, at selv om hans far havde boet og arbejdet i Sverige siden november 2011, havde han tidligere været beskæftiget som vandrende arbejdstager i Spanien i ca. 20 år. MCM anførte derfor, at han som barn af en vandrende arbejdstager burde være berettiget til uddannelsesstøtte.

4. CSN gav afslag på MCM's ansøgning med den begrundelse, at han ikke opfyldte kravet om bopæl i Sverige i henhold til § 23, stk. 1, i kapitel 3 i studiestødsloven (1999:1395)⁴, og at det ikke var muligt at bevilge ham støtte i henhold til nogen af undtagelserne i kapitel 12, §§ 6-6b i CSN's foreskrifter och allmänna råd om beviljning av studiemedel (CSNFS 2001:1)⁵.

5. CSN anførte til støtte for afgørelsen også, at der ikke var grundlag for at fravige bopælskravet i henhold til EU-retten. Myndigheden var af den opfattelse, at MCM ikke opfyldte det alternative krav om at være integreret i det svenske samfund, som myndigheden har stillet til de personer, som ikke opfylder bopælskravet, og som ansøger om uddannelsesstøtte til at studere i et andet EU-land.

6. CSN anførte herudover, at MCM ikke kunne udlede nogen ret til uddannelsesstøtte af, at hans far tidligere havde udøvet sin ret til fri bevægelighed som arbejdstager ved at udvandre til Spanien. CSN var i denne henseende af den opfattelse, at faderen ikke længere kunne anses for en vandrende arbejdstager, da han havde boet og arbejdet i Sverige siden 2011.

7. MCM klagede over afgørelsen. I klagen henviste MCM i det væsentlige til omstændigheder, som efter hans opfattelse støttede hans argument om, at han skulle anses for integreret i det svenske samfund, og at hans far fortsat skulle anses for at have en tilknytning til Spanien⁶.

8. I sit indlæg vedrørende klagen til den forelæggende ret, som i henhold til § 11, stk. 1, i kapitel 6 i loven om uddannelsesstøtte er udpeget som klageorgan, fastholdt CSN sin tidligere vurdering. CSN anførte samtidig, at afslaget på at bevilge MCM uddannelsesstøtte til uddannelse i udlandet kunne anses for en hindring for faderens ret til fri bevægelighed, eftersom kendskabet til en sådan følge kunne have afholdt faderen fra i det hele taget at udvandre til Spanien.

9. Ifølge CSN var det dog uklart, om den pågældende situation var omfattet af EU-retten, eftersom der var forløbet så lang tid, siden faderen havde udøvet sin ret til fri bevægelighed. CSN udtrykte i denne forbindelse også tvivl om, hvorvidt en vandrende arbejdstager, som vender tilbage til sit oprindelsesland, uden tidsbegrænsning kan påberåbe sig de garantier, der gælder for vandrende arbejdstagere og deres familiemedlemmer i henhold til forordning nr. 492/2011, for så vidt angår oprindelseslandet.

³ – MCM har i sit indlæg til Domstolen forklaret, at han påbegyndte sine universitetsstudier den 15.9.2018 og nu er andetårsstuderende på statskundskab. MCM ansøgte først om støtte til uddannelse i udlandet fra januar 2020, eftersom han ikke var bekendt med den procedure, der skulle følges, og eftersom der ikke kunne ansøges om støtte med tilbagevirkende kraft.

⁴ – Lov (1395:1999) om uddannelsesstøtte (herefter »loven om uddannelsesstøtte«).

⁵ – Regler og generelle vejledning om bevilling af uddannelsesstøtte (CSNFS 2001:1).

⁶ – Jf. punkt 13 i dette forslag til afgørelse.

10. På baggrund af det ovenstående har Överklagandenämnden för studiestöd (klagenævnet for uddannelsesstøtte) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Kan en medlemsstat [oprindelseslandet] i forhold til en tilbagevendt vandrende arbejdstagers barn – uden herved at tilsidesætte artikel 45 TEUF og artikel 7, stk. 2, i forordning [nr.]492/2011 – med henvisning til [oprindelseslandets] fiskale interesser gøre bevillingen af uddannelsesstøtte til uddannelse i udlandet i den anden EU-medlemsstat, hvor barnets forælder tidligere arbejdede (værtslandet), betinget af, at barnet har tilknytning til hjemlandet i en situation, hvor

- (i) barnets forælder efter sin tilbagevenden fra værtslandet har boet og arbejdet i hjemlandet i mindst otte år
- (ii) barnet ikke har ledsaget sin forælder til [oprindelseslandet], men siden fødslen har boet i værtsstaten, og
- (iii) [oprindelseslandet] stiller de samme krav om tilknytning til andre statsborgere i [oprindelseslandet], som ikke opfylder bopælskravet, og som ansøger om uddannelsesstøtte til uddannelse i udlandet i et andet EU-land?«

II. Retsforhandlinger for Domstolen

11. Dette forslag til afgørelse vil i henhold til Domstolens anmodning kun tage stilling til sagens realitet.

12. MCM, den østrigske, den danske, den norske og den svenske regering samt Europa-Kommissionen har indgivet indlæg. Ingen af parterne har anmodet om et retsmøde, hvorfor der ikke er afholdt et sådant.

III. Kort sammenfatning af parternes indlæg

13. MCM har anført, at tilknytningen til hans oprindelsesmedlemsstat er tilstrækkelig til, at han skal bevilges uddannelsesstøtte⁷. Endvidere ændrer det forhold, at hans far i øjeblikket bor i Sverige, ikke på, at han er vandrende arbejdstager. Hans far har siden 2011 regelmæssigt besøgt Spanien, hvor han har en bolig for også at kunne arbejde dér⁸.

14. Den svenske regering har nærmere bestemt gjort gældende, at det er muligt at fravige bopælskravet, men den person, der modtager støtten, skal være integreret i det svenske samfund. Børn af vandrende arbejdstagere er dog ikke underlagt kravet om tilknytning.

15. Den danske og den svenske regering har for det første gjort gældende, at MCM's far ikke har udøvet sin frie bevægelighed, siden han vendte tilbage til Sverige, og at han således skal anses for at have mistet sin status som vandrende arbejdstager. Hvad angår status som tidligere vandrende arbejdstager har den svenske regering gjort gældende, at den pågældende arbejdstager i denne

⁷ – MCM har henvist til, at han er svensk statsborger og har en svensk forælder, at flere af hans familiemedlemmer er svenske, og at han regelmæssigt tilbringer tid i Sverige.

⁸ – MCM har gjort gældende, at hans far har udøvet sin ret til fri bevægelighed mellem Stockholm (Sverige) og Barcelona (Spanien) hver måned og opholdt sig der mellem 4 og 14 dage. MCM har anført, at disse ophold ikke kan anses for »ferier« henset til, at alle opholdene har omfattet et vist antal arbejdsdage (distancearbejde), hvilket er grunden til, at hans far opretholdt logi i Spanien.

sag ikke længere, for så vidt som økonomisk bistand til uddannelse i udlandet ikke bevilges arbejdstagere eller deres børn *på grund af deres beskæftigelsesforhold*, kan påberåbe sig disse rettigheder i henhold til artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011 eller artikel 45 TEUF.

16. Den svenske regering har dog for det andet medgivet, at anvendelsesområdet for artikel 45 TEUF er bredere end anvendelsesområdet for artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011 med den følge, at det ikke fuldstændigt kan udelukkes, at en restriktion i form af et bopælskrav kan afholde visse forældre eller fremtidige forældre fra at udøve deres frie bevægelighed.

17. Den danske regering har for det første gjort gældende, at artikel 45 TEUF og artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011 ikke finder anvendelse i hovedsagen.

18. Den danske regering er af den opfattelse, at reglerne om arbejdskraftens frie bevægelighed ikke finder anvendelse *ratione materiae*. Denne regering har gjort gældende, at den svenske lovgivning om økonomisk bistand bør forstås således, at en studerende, som ikke har bopæl i Sverige, kan modtage sådan økonomisk bistand, hvis den pågældende kan føre bevis for, at vedkommende enten er barn af en vandrende arbejdstager eller har en tilknytning til det svenske samfund.

19. Den danske regering er for det andet af den opfattelse, at selv hvis der er tale om en restriktion, er den i denne sag begrundet i et tvingende alment hensyn.

20. Den østrigske regering har for så vidt angår artikel 45 TEUF i det væsentlige gjort gældende, at den nationale lovgivning på ingen måde udelukker børn af vandrende arbejdstagere fra uddannelsesstøtte, men bevilger dem den samme bistand som børn af arbejdstagere, der er forblevet i Sverige, med den eneste forskel, at kravet om bevis for bopæl er erstattet af kravet om en tilknytning til det svenske samfund. Under alle omstændigheder er den østrigske regering af den opfattelse, at den omtvistede nationale lovgivning muliggør den nødvendige fleksibilitet, der kræves i henhold til retspraksis, ved vurderingen af graden af tilknytning og derfor skal anses for at stå i et rimeligt forhold til formålet om integration.

21. Den norske regering er i det væsentlige af den opfattelse, at lovgivningen i hovedsagen i princippet er begrundet i henhold til artikel 45 TEUF.

22. Kommissionen har gjort gældende, at eftersom MCM ikke er arbejdstager og ikke har forladt den medlemsstat, hvor han har bopæl, er han ikke omfattet af anvendelsesområdet for artikel 45 TEUF eller for artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011. For så vidt angår MCM's far er Kommissionen af den opfattelse, at der i denne sag ikke er nogen restriktion for arbejdskraftens frie bevægelighed.

IV. Bedømmelse

A. Indledning

23. Denne sag har to særskilte kendetegn i forhold til tidligere sager, hvilket jeg vil drøfte nedenfor: For det første er den vandrende arbejdstager vendt tilbage (fra Spanien) til oprindelseslandet (Sverige) mere end otte år tidligere, og for det andet har hans barn, som har ansøgt om uddannelsesstøtte fra Sverige til uddannelse i udlandet (i Spanien, hvor han er født og bor), aldrig haft bopæl i det pågældende oprindelsesland.

24. Det skal frem for alt holdes for øje, at »artikel 45, stk. 2, TEUF fastsætter, at arbejdskraftens frie bevægelighed forudsætter afskaffelse af enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling af medlemsstaternes arbejdstagere«⁹.

25. I henhold til artikel 7, stk. 1 og 2, i forordning nr. 492/2011, nyder en arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat, på en anden medlemsstats område samme sociale og skattemæssige fordele som indenlandske arbejdstagere.

26. Bestemmelsen er »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, og bestemmelsen skal fortolkes på samme måde som den sidstnævnte bestemmelse«¹⁰.

27. I henhold til fast retspraksis udgør støtte til underhold og uddannelse, som tildeles med henblik på gennemførelse af universitetsstudier, en social fordel som omhandlet i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011¹¹.

28. Domstolen har også udtalt, at studiestøtte, som en medlemsstat tildeler arbejdstagerens børn, for en vandrende arbejdstager udgør en social fordel som omhandlet i nævnte artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011, når sidstnævnte fortsat forsørger barnet¹².

29. Endvidere har Domstolen gjort det klart, at familiemedlemmerne til en vandrende arbejdstager har 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 studerende¹³.

30. I henhold til Domstolens praksis »[forbyder d]et princip om ligebehandling, der er fastsat i såvel artikel 45 TEUF som artikel 7 i forordning nr. 492/2011, [...] ikke alene direkte forskelsbehandling begrundet i nationalitet, men enhver form for indirekte forskelsbehandling, som ved anvendelse af andre kriterier reelt fører til samme resultat«¹⁴.

⁹ – Dom af 20.6.2013, Giersch m.fl. (C-20/12, EU:C:2013:411, præmis 34) (herefter »Giersch-dommen«). Jf. vedrørende dommen, V. Michel, *Travailleurs frontaliers*, *Europe*, nr. 8, august 2013, J.-Y. Carlier, *La libre circulation des personnes dans l'Union européenne*, *Chroniques, Journal de droit européen*, nr. 208 – 4/2014, s. 170, og S. O'Leary, *The Curious Case of Frontier Workers and Study Finance*: Giersch, *CMLR*, 51, s. 601 (som argumenterer for, at de af Domstolen muliggjorte objektive begrundelser på sundhedsplejeområdet – risikoen for alvorlig skade på den økonomiske balance i en socialsikringsordning eller formålet om at opretholde et afbalanceret sundheds- og sygehusvæsen – forekommer at være et mere hensigtsmæssigt redskab end undersøgelsen af den reelle tilknytning for den form for studentermobilitet og forbundne omkostninger, der er omtvistet i sager som dem, der har givet anledning til Giersch-dommen). Jf. i denne forbindelse også generaladvokat Slynns forslag til afgørelse Humbel og Edel (263/86, ikke trykt i Sml., EU:C:1988:151, s. 5380).

¹⁰ – Jf. Giersch-dommen, præmis 35. Den nævnte dom vedrører Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15.10.1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467). Da artikel 7, stk. 2, i denne forordning har samme ordlyd som artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011, finder Domstolens praksis vedrørende fortolkningen af den førstnævnte bestemmelse tilsvarende anvendelse på fortolkningen af den sidstnævnte.

¹¹ – Jf. Giersch-dommen, præmis 38. Jf. også dom af 10.7.2019, Aubriet (C-410/18, EU:C:2019:582, præmis 25) (jf., for så vidt angår den dom, A. Rigaux, *Bourse d'enseignement supérieur*, *Europe*, nr. 10, oktober 2019, s. 24, og J.-Ph. Lhernould, *Comment établit le degré de rattachement des travailleurs frontaliers à leur Etat de travail?*, *RJS*, 11/19, s. 770).

¹² – Jf. Giersch-dommen, præmis 39.

¹³ – Jf. Giersch-dommen, præmis 40.

¹⁴ – Dom af 10.7.2019, Aubriet (C-410/18, EU:C:2019:582, præmis 26).

31. Domstolen har allerede afgjort, at artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011 finder anvendelse på socialsikringsydelser i den medlemsstat, hvor arbejdstageren er statsborger, for så vidt som arbejdstageren ville miste disse ydelser på grund af den pågældendes beskæftigelse i en anden medlemsstat¹⁵.

32. Jeg vil nu påvise, at det følger af ovennævnte retspraksis, at hverken artikel 45 TEUF eller artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011 er til hinder for, at der fastsættes bestemmelser som de i hovedsagen omhandlede.

B. Afhængigt af de faktiske omstændigheder opstår et af to scenarier i denne sag

33. Den forelæggende ret skal træffe afgørelse om, hvilke af de følgende scenarier der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen: Enten (a) faderen, en (tidligere) vandrende arbejdstager, fortsætter med at forsørge barnet, MCM, således at den omtvistede uddannelsesstøtte udgør en socialydelse for faderen, hvilket betyder, at den er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 45 TEUF og/eller artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011 (herefter »scenarie A«), eller (b) faderen forsørger ikke længere MCM, hvilket medfører, at ingen af de to artikler finder anvendelse i denne sag (herefter »scenarie B«).

34. Jeg er ligesom Kommissionen af den opfattelse, at den svenske uddannelsesstøtte frem for alt udgør en socialydelse til den studerende selv. Det er MCM, som har ansøgt om støtten, og det er MCM, som vil modtage støtten. Familieforholdene, såsom forældrenes indkomst, tages ikke i betragtning. Hvis denne sag er omfattet af scenarie B, er den studerende selv, MCM, ikke umiddelbart omfattet af anvendelsesområdet for artikel 45 TEUF eller artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011 for så vidt angår den omtvistede ansøgning om uddannelsesstøtte. MCM er ikke en (tidligere) vandrende arbejdstager, og han har heller ikke af andre grunde forladt (og det lader heller ikke til, at han har tænkt sig at forlade) den medlemsstat, hvor han er født, og hvor han har boet hele sit liv (Spanien).

35. Ordlyden af forordningens artikel 7, stk. 2, er klar og rettet mod »arbejdstagere« (eller tidligere arbejdstagere¹⁶), men ikke mod »studerende«.

36. Jeg er følgelig af den opfattelse, at Domstolen ikke bør udstrække artiklens anvendelsesområde ratione personae til studerende på videregående uddannelser.

37. Den danske regering og Kommissionen har også henvist til artikel 10 i forordning nr. 492/2011. Det er tilstrækkeligt at påpege, at artiklen vedrører adgangen for børn af en statsborger i en medlemsstat, der er eller har været beskæftiget på en anden medlemsstats område, til »almindelig undervisning« og ikke videregående uddannelse som den, MCM følger i hovedsagen. Endvidere er denne artikel ikke genstand for det præjudicielle spørgsmål i denne sag.

38. Hvis på den anden side denne sag er omfattet af »scenarie B«, udgør uddannelsesstøtten en socialydelse, også for den (tidligere) vandrende arbejdstager (MCM's far), men kun på den betingelse, at han fortsætter med at forsørge sønnen¹⁷. Det er udelukkende i den situation, at uddannelsesstøtten mindsker faderens økonomiske forpligtelser.

¹⁵ – Dom af 2.4.2020, Landkreis Südliche Weinstraße (C-830/18, EU:C:2020:275, præmis 22-24).

¹⁶ – Jf. dom af 6.10.2020, Jobcenter Krefeld (C-181/19, EU:C:2020:794, præmis 45-55).

¹⁷ – Jf. Giersch-dommen, præmis 39.

39. Desværre gør de knappe oplysninger i forelæggelsesafgørelsen det ikke muligt at få en klar forståelse af hovedsagen. Det er f.eks. ikke klart, om faderen, den (tidligere) vandrende arbejdstager, fortsat forsørger barnet, MCM.

40. I Sverige, som Kommissionen har påpeget, ophører forældrenes retlige forpligtelse til at forsørge et barn, som er universitetsstuderende, i henhold til artikel 1 i kapitel 7 i Föräldrabalken (1949:381) (forældreloven), når barnet fylder 18 år. Den forelæggende ret har ikke anført, om ansøgningen om uddannelsesstøtte dækkede et tidsrum, hvor MCM var yngre end 18 år. Det fremgår heller ikke af forelæggelsesafgørelsen, om MCM's far af andre grunde fortsat har ansvaret for at forsørge MCM efter, at MCM er blevet 18 år, hvilket eksempelvis kan skyldes spansk ret, en civilretlig aftale eller den frivillige betaling af en periodisk støtte af et vist beløb.

41. Som jeg har anført i punkt 34 i dette forslag til afgørelse, udgør den omtvistede uddannelsesstøtte, hvis vi har med scenarie B at gøre, ikke en socialydelse til faderen, og er således ikke omfattet af anvendelsesområdet for artikel 45 TEUF eller artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011.

42. Svaret på det præjudicielle spørgsmål vil følgelig være benægtende.

43. Hvis faderen imidlertid fortsat forsørger MCM, og den omtvistede uddannelsesstøtte derfor også udgør en socialydelse til faderen, skal det først fastslås, om den (tidligere) vandrende arbejdstager er omfattet af anvendelsesområdet for både artikel 45 TEUF og artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011. Det påhviler den forelæggende ret at fastlægge de faktiske omstændigheder i hovedsagen.

44. Jeg vil påpege, at »[n]ationale bestemmelser, som forhindrer eller afskrækker en arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat, fra at forlade sit oprindelsesland med henblik på at udøve retten til fri bevægelighed, udgør hindringer for denne frihed, uanset om de finder anvendelse uafhængigt af de pågældende arbejdstageres nationalitet«¹⁸. Det »er [...] imidlertid ikke nødvendigt«, for at en foranstaltning kan anses for udtryk for indirekte forskelsbehandling, »at den fører til en begunstigelse af alle indenlandske statsborgere eller til en ringere stilling alene for statsborgere i andre medlemsstater, og ikke desuden for indenlandske statsborgere«¹⁹.

45. I henhold til fast retspraksis skal »alle EUF-traktatens bestemmelser vedrørende den frie bevægelighed for personer og bestemmelserne i forordning nr. 492/2011 [...] gøre det lettere for statsborgerne i medlemsstaterne at udøve erhvervs­mæssig beskæftigelse af enhver art på hele Unionens område, og [...] disse bestemmelser er til hinder for foranstaltninger, som kan skade disse borgere, såfremt de ønsker at udøve en erhvervs­mæssig beskæftigelse på en anden medlemsstats område«²⁰.

46. På denne baggrund »har medlemsstaternes statsborgere navnlig en ret, som de afleder direkte af traktaten, til at forlade deres oprindelsesmedlemsstat og rejse ind i og tage ophold i en anden medlemsstat med henblik på at udøve beskæftigelse dér. Følgelig er artikel 45 TEUF til hinder for enhver national foranstaltning, som kan gøre det vanskeligere eller mindre attraktivt for unionsborgerne at udøve de ved denne bestemmelse sikrede grundlæggende friheder«²¹.

¹⁸ – Dom af 5.12.2013, Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs (C-514/12, EU:C:2013:799, præmis 30).

¹⁹ – Dom af 5.12.2013, Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs (C-514/12, EU:C:2013:799, præmis 31).

²⁰ – Dom af 5.12.2013, Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs (C-514/12, EU:C:2013:799, præmis 32).

²¹ – Dom af 10.10.2019, Krah (C-703/17, EU:C:2019:850, præmis 41).

47. MCM's far flyttede først fra Sverige til Spanien og vendte så tilbage til Sverige; i begge tilfælde gjorde han det på grund af arbejde. Artikel 45 TEUF kan påberåbes over for oprindelseslandet af statsborgere i en medlemsstat for så vidt angår foranstaltninger, der kan forhindre disse statsborgere i eller få dem til at afholde sig fra at forlade deres oprindelsesland²².

48. I modsætning til det af den danske og den svenske regering anførte er jeg af den opfattelse, at det forhold, at der er gået lang tid (mere end otte år), siden MCM's far udøvede denne ret, i princippet er uden betydning for, om artiklen (eller artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011) finder anvendelse. En vandrende arbejdstager skal kunne påberåbe sig retten til ligebehandling, selv i en situation, hvor den pågældende ikke længere er erhvervsmæssigt beskæftiget i værtsmedlemsstaten. Domstolen har godtaget, at status som tidligere vandrende arbejdstager kan medføre retsvirkninger efter arbejdsforholdets ophør²³.

49. Spørgsmålet, om den svenske uddannelsesstøtte til universitetsstudier i udlandet i henhold til § 23, stk. 1, i kapitel 3 i loven om uddannelsesstøtte står til rådighed i en situation som den i disse retsforhandlinger omhandlede, afhænger af en lang række fremtidige og hypotetiske begivenheder: At arbejdstageren faktisk får børn i fremtiden, at disse (hypotetiske) børn vælger at blive i værtsmedlemsstaten, selv om faderen vender tilbage til Sverige, og at de ikke er integreret i det svenske samfund, eller at de ikke kan påberåbe sig andre usædvanlige grunde til at modtage støtten.

50. Som den danske regering og Kommissionen har påpeget i overensstemmelse med Domstolens praksis²⁴, er rækken af omstændigheder i denne sag alt for usikre og deres eventuelle indvirkning på arbejdstagerens valg alt for indirekte til, at den ovennævnte nationale bestemmelse kan antages at udgøre en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed.

51. De omtvistede bestemmelser bør følgelig ikke anses for at udgøre en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed²⁵.

52. Det er i denne henseende nødvendigt at adskille den foreliggende sag fra Prinz og Seeberger-dommen²⁶, hvor de omtvistede omstændigheder sandsynligvis ville afholde *sagsøgerne selv i disse sager* fra at udøve deres ret til fri bevægelighed og opholdsret i en anden medlemsstat, henset til den indvirkning, som udøvelsen af disse friheder sandsynligvis ville have på retten til den omtvistede studie- eller uddannelsesstøtte i disse forenede sager. I den foreliggende sag vedrører de i hovedsagen omtvistede faktiske omstændigheder derimod ikke støttemodtagerens personlige handlinger, men den fremtidige adfærd for en person, som endnu ikke eksisterer, dvs. *arbejdstagerens (hypotetiske) barn*.

53. Derefter opstår spørgsmålet, om artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011, som anerkender alle vandrende arbejdstageres ret til fri bevægelighed (herunder sæsonarbejdere og grænsearbejdere, jf. femte betragtning til forordningen²⁷), udelukkende finder anvendelse på vandrende arbejdstager *fra en anden medlemsstat* for så vidt angår værtsmedlemsstatens regler,

²² – Dom af 15.12.1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, præmis 96).

²³ – Dom af 19.6.2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, præmis 35).

²⁴ – Dom af 13.3.2019, Gemeinsamer Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach (C-437/17, EU:C:2019:193, præmis 40).

²⁵ – Dom af 27.1.2000, Graf (C-190/98, EU:C:2000:49, præmis 24 og 25), og af 13.3.2019, Gemeinsamer Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach (C-437/17, EU:C:2019:193, præmis 40).

²⁶ – Dom af 18.7.2013 (C-523/11 og C-585/11, EU:C:2013:524).

²⁷ – »[Alle medlemsstaternes arbejdstagere bør have bekræftet retten til at have beskæftigelse efter eget valg inden for Unionen] uden forskel for »permanente« arbejdstagere, sæsonarbejdere, grænsearbejdere og arbejdstagere, der udfører arbejde som led i en tjenesteydelse.«

eller om den også – som i denne sag – kan gøres gældende af en statsborger i oprindelsesmedlemsstaten, som flyttede til en anden medlemsstat, og som derefter vendte tilbage til sin oprindelsesstat.

54. Kan en (tidligere) vandrende arbejdstager og vedkommendes barn, der studerer på universitetet, støtte ret på ligebehandlingsprincippet i henhold til forordningens artikel 7, stk. 2, *ikke over for myndighederne i værtsmedlemsstaten*, men – som i denne sag – *over for myndighederne i deres oprindelsesmedlemsstat*?

55. Det er min opfattelse, at dette spørgsmål skal besvares benægtende.

56. Domstolen har, så vidt jeg ved, aldrig udstrakt muligheden for at støtte ret på denne artikel over for den (tidligere) vandrende arbejdstagers oprindelsesmedlemsstat eller den pågældendes barns oprindelsesmedlemsstat. Domstolen har snarere stedse udtalt, at artiklen *søger at sikre ligebehandling* mellem (tidligere) vandrende arbejdstagere og nationale arbejdstagere i *værtsmedlemsstaten*²⁸.

57. EU-reglerne om fri bevægelighed søger nemlig hovedsageligt at sikre beskyttelse mod forskelsbehandling, som studerende, der er børn af (tidligere) vandrende arbejdstagere, kan blive udsat for i *værtsmedlemsstaten*, snarere end beskyttelse mod mulige hindringer i *oprindelsesmedlemsstaten* i en situation, hvor borgeren ønsker at få uddannelsesstøtte fra sin egen medlemsstat med henblik på at udøve sin ret til fri bevægelighed. Dette synspunkt finder også støtte i den juridiske litteratur²⁹.

58. Min fortolkning er i overensstemmelse med formålet med forordning nr. 492/2011, der ifølge sjette betragtning³⁰ hertil er, at hindringer fjernes med hensyn til betingelserne for integration af arbejdstagerens familie i modtagerlandet.

C. Foreløbig konklusion: Der er ingen hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed

59. Det følger af ovenstående betragtninger, at hverken artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011 eller artikel 45 TEUF er til hinder for nationale bestemmelser som i de hovedsagen omhandlede, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve i forhold til de faktiske omstændigheder i hovedsagen.

D. For fuldstændighedens skyld: Selv hvis der var en restriktion, ville den være begrundet

60. Hvis Domstolen måtte være uenig i ovenstående og konkludere, at de nationale bestemmelser udgør en restriktion for arbejdskraftens frie bevægelighed, vil jeg nedenfor forklare, at restriktionen under alle omstændigheder er begrundet.

²⁸ – Jf. f.eks. dom af 27.3.1985, Hoeckx, (249/83, EU:C:1985:139, præmis 20), og af 6.10.2020, Jobcenter Krefeld (C-181/19, EU:C:2020:794, præmis 72): »Artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011, der kan påberåbes af de personer, som har ret til ophold på grundlag af denne forordnings artikel 10, [...] bestemmer i det væsentlige, at en arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat, nyder samme sociale og skattemæssige fordele som indenlandske arbejdstagere på værtsmedlemsstatens område, herunder også i tilfælde af arbejdsløshed.«

²⁹ – D. Martin, Arrêts «Giersch» et «Prinz»: les différents statuts de l'étudiant, *Journal de droit européen*, 2013, s. 273.

³⁰ – »Retten til fri bevægelighed forudsætter, for at den objektivt set kan udøves i frihed og værdighed, at der sikres ligebehandling, faktisk som retlig, i alt, der vedrører den egentlige udøvelse af lønnet beskæftigelse og adgang til bolig og at hindringer, der står i vejen, for arbejdskraftens bevægelighed endvidere fjernes, især med hensyn til betingelserne for integration af arbejdstagerens familie i modtagerlandets samfund.«

61. De i hovedsagen omtvistede bestemmelser bestemmer for så vidt angår uddannelsesstøtte til uddannelse i udlandet, at en studerende, som ikke har bopæl i Sverige, kan modtage sådan støtte, hvis den pågældende kan godtgøre en *tilknytning til det svenske samfund*, eller hvis den pågældende er *barn af en vandrende arbejdstager, der stammer fra en anden medlemsstat*, og som arbejder i Sverige. Alle svenske statsborgere, der har bopæl uden for Sverige, er følgelig underlagt kravet om en tilknytning til det svenske samfund, når de ansøger om uddannelsesstøtte til uddannelse i en anden medlemsstat, uafhængigt af, om forælderen har udøvet sin ret til fri bevægelighed. Jeg er af den opfattelse, at det er begrundet, at MCM skal godtgøre en sådan tilknytning. Hvis der ikke kræves en tilknytning, vil ansøgeren stå i en gunstigere situation end de studerende, hvis forældre ikke har udøvet retten til fri bevægelighed. Det vil gå længere end de formål, som forfølges med reglerne om arbejdskraftens frie bevægelighed, som hovedsagelig tilsigter at sikre, at arbejdstagere har de samme betingelser i værtsmedlemsstaten, og at de ikke afholdes fra at flytte og søge beskæftigelse i en anden medlemsstat.

62. Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt det udgør forskelsbehandling, at MCM pålægges et bopælskrav, skal den pågældende situation sammenlignes med en situation, hvor bopælskravet ikke er opfyldt, og EU-retten finder anvendelse, dvs. den situation, hvor en svensk statsborger, der ikke opfylder bopælskravet, idet han er flyttet fra Sverige for at arbejde i Spanien, efterfølgende ansøger om økonomisk bistand med henblik på at studere dér (i værtslandet). Det er klart, at der kræves en tilknytning til det svenske samfund i begge tilfælde. Der er følgelig ingen direkte forskelsbehandling.

63. Selv hvis Domstolen måtte finde, at der er indirekte forskelsbehandling i denne sag (hvilket ikke er tilfældet), er jeg herudover af den opfattelse, at kravet om tilknytning er begrundet, eftersom det forfølger et legitimt formål, er egnet hertil og er forholdsmæssigt³¹.

64. Domstolen har udtalt, at »[d]et tilkommer [...] de nationale myndigheder, som har indført en foranstaltning, der udgør en undtagelse til et EU-retligt princip, i hvert enkelt tilfælde at godtgøre, at den nævnte foranstaltning er egnet til at sikre, at det påberåbte formål nås, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt med henblik på at nå dette formål. De hensyn, der kan påberåbes af en medlemsstat, skal ledsages af en analyse af egnetheden og forholdsmæssigheden af den foranstaltning, som medlemsstaten har truffet, såvel som præcise oplysninger til støtte for dens argumentation«³².

65. Domstolen har i denne henseende allerede fastslået, at fremme af forfølgelsen af videregående uddannelse kan udgøre et mål af almen interesse, der kan begrunde en restriktion, forudsat at de vedtagne kriterier er egnede og forholdsmæssige³³. Et kriterium vedrørende bopæl, eller hvis det fører til en situation, der er i strid med EU-retten, et krav om tilstrækkelig tilknytning til det svenske samfund, søger at sikre, at sådanne studerende vender tilbage til Sverige efter deres studier i udlandet og opnår deres kundskaber for i sidste ende at fremme det svenske arbejdsmarked og den svenske økonomi³⁴. Domstolen har ligeledes fastslået, at et krav om en sådan tilknytning kan være begrundet, når det søger at sikre et højt uddannelsesniveau i forhold til den bosiddende befolkning³⁵.

³¹ – Dom af 5.12.2013, Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs (C-514/12, EU:C:2013:799, præmis 36).

³² – Dom af 14.6.2012, Kommissionen mod Nederlandene (C-542/09, EU:C:2012:346, præmis 81). Jf. ligeledes den nævnte dom, præmis 82.

³³ – Jf. Giersch-dommen, præmis 53-56.

³⁴ – Jf. for en tilsvarende begrundelse, Giersch-dommen, præmis 67 og 68.

³⁵ – Jf. dom af 14.12.2016, Bragança Linares Verruga m.fl. (C-238/15, EU:C:2016:949, præmis 46).

66. Domstolen har i denne henseende allerede fastslået, at medlemsstaterne frit kan indføre betingelser for deres egne statsborgeres tilknytning til medlemsstatens samfund for så vidt angår bevilling af støtte til uddannelse i en anden medlemsstat, idet de kan gøre bevillingen af sådan bistand betinget af, at der føres bevis for en reel tilknytning til den medlemsstat, som bevilger støtten, selv om »det bevis, som [kræves], ikke må have en for ensidig karakter derved, at en omstændighed, som ikke nødvendigvis er udtryk for den reelle og faktiske grad af tilknytning mellem ansøgeren og denne medlemsstat, utilbørligt prioriteres, og alle andre relevante omstændigheder lades ude af betragtning«³⁶. Denne retspraksis, som vedrører artikel 20 TEUF og 21 TEUF, finder også anvendelse i en sag om arbejdskraftens frie bevægelighed, fordi den genstand, der beskyttes, er den samme. Hvis MCM's situation er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 21 TEUF – hvilket jeg ikke kan afgøre på grundlag af de kortfattede oplysninger i forelæggelsesafgørelsen – er vurderingen af, om foranstaltningen er begrundet, forholdsmæssig og egnet, for at fastslå, om der er en restriktion for personers frie bevægelighed, identisk med den vurdering, der skal foretages i henhold til artikel 45 TEUF.

67. Henset til, at retten til den i hovedsagen omtvistede uddannelsesstøtte udelukkende bygger på en minimumsperiode med bopæl i Sverige, men også kan bygge på en tilstrækkelig tilknytning til det svenske samfund, er den svenske lovgivning i overensstemmelse med Domstolens praksis. Jeg er af den opfattelse, at lovgivningen muliggør den nødvendige fleksibilitet, der er påkrævet i henhold til Domstolens praksis for så vidt angår vurderingen af den studerendes grad af tilknytning til samfundet i den medlemsstat, som bevilger støtten, og derfor kan anses for at være begrundet, forholdsmæssig og egnet (i overensstemmelse med den i punkt 65 og 66 i dette forslag til afgørelse nævnte retspraksis).

68. For så vidt som forelæggelsesafgørelsen henviser til Domstolens eksisterende praksis³⁷, bygger den omtvistede lovgivning på sammenlignelige formål, idet både studerendes integration og ønsket om at konstatere, at der er en tilknytning, kan udgøre almene hensyn³⁸.

69. Domstolen har allerede godtaget, at en medlemsstat kan gøre bevillingen af bistand betinget af, at der er godtgjort en vis grad af integration i statens samfund, med henblik på at undgå, at bevilling af bistand til studerende fra andre medlemsstater bliver en urimelig byrde, der kan have konsekvenser for det samlede støttebeløb, som kan udbetales af denne stat³⁹. Domstolen udtalte endvidere i disse domme, at tilsvarende betragtninger i princippet kan gøres gældende for så vidt angår en medlemsstats bevilling af bistand til studerende, som ønsker at studere i andre medlemsstater.

70. Jeg er enig med den danske regering i, at tilknytningen til det svenske samfund dermed afspejler en rimelig afvejning af to modsatrettede hensyn, nemlig arbejdstagerens interesse i fri bevægelighed og formålet om studerendes mobilitet inden for Den Europæiske Union på den ene side og hensynet til de uddannelsesstøtteordninger, som medlemsstaterne stiller til rådighed, på den anden.

³⁶ – Dom af 18.7.2013, Prinz og Seeberger (C-523/11 og C-585/11, EU:C:2013:524, præmis 37 og 38), og af 24.10.2013, Thiele Meneses (C-220/12, EU:C:2013:683, præmis 36).

³⁷ – Der er henvist til dom af 18.7.2013, Prinz og Seeberger (C-523/11 og C-585/11, EU:C:2013:524).

³⁸ – Dom af 18.7.2013, Prinz og Seeberger (C-523/11 og C-585/11, EU:C:2013:524, præmis 34).

³⁹ – Dom af 18.7.2013, Prinz og Seeberger (C-523/11 og C-585/11, EU:C:2013:524, præmis 36), og af 24.10.2013, Thiele Meneses (C-220/12, EU:C:2013:683, præmis 35).

71. På trods af, at de gældende svenske bestemmelser ikke udtrykkeligt henviser til kriteriet om den studerendes integration i det svenske samfund, medtager den retspraksis, som finder anvendelse på disse bestemmelser, denne faktor blandt de omstændigheder, som kan udgøre usædvanlige grunde, der kan begrunde bevillingen af uddannelsesstøtte.

72. Selv om kravene i Domstolens praksis for vurdering af social integration i det svenske samfund derfor forekommer umiddelbart at skulle tages i betragtning i denne sag, tilkommer det ikke desto mindre den nationale ret på grundlag af de faktiske omstændigheder at afgøre, om kriterierne er blevet anvendt korrekt i MCM's tilfælde.

73. Jeg er ligesom Kommissionen af den opfattelse, at oplysningerne i forelæggelsesafgørelsen ikke forekommer klart at vise, at MCM har et naturligt tilhørsforhold til Sverige.

74. I henhold til artikel 10 i forordning nr. 492/2011 har MCM som barn af en (tidligere) vandrende arbejdstager ret til spansk uddannelsesstøtte under de samme betingelser som spanske statsborgere, eftersom retten til støtte i henhold til denne artikel ikke afhænger af, om faderen fortsat forsørger MCM⁴⁰.

75. Selv om det er muligt, at den spanske uddannelsesstøtte er mindre gunstig end den svenske støtte, kan EU-retten ikke garantere, at det vil være socialt neutralt for en arbejdstager eller dennes familie at flytte til en anden medlemsstat.

76. En arbejdstager, der udøver sin ret til fri bevægelighed, kan ikke forvente neutralitet i sociale anliggender, eftersom en flytning til en anden medlemsstat kan være mere eller mindre fordelagtig eller bebyrdende. Artikel 10 i forordning nr. 492/2011 garanterer højest, at den (tidligere) vandrende arbejdstager er underlagt de samme vilkår som arbejdstagere i værtsmedlemsstaten⁴¹.

V. Forslag til afgørelse

77. Jeg foreslår Domstolen at besvare det præjudicielle spørgsmål fra Överklagandenämnden för studiestöd (klagenævnet for uddannelsesstøtte, Sverige) som følger:

»Hverken artikel 45 TEUF eller 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 er til hinder for, at en medlemsstat (oprindelseslandet) stiller krav om, at barnet af en (tidligere) vandrende arbejdstager efter, at den sidstnævnte er vendt tilbage til sit oprindelsesland, har en tilknytning til oprindelseslandet for, at barnet kan bevilges uddannelsesstøtte til uddannelse i en anden EU-medlemsstat, hvor barnets forælder tidligere arbejdede (værtslandet), i en situation:

- i) hvor barnet aldrig har haft bopæl i oprindelseslandet, men fra sin fødsel har boet i værtslandet, og
- ii) hvor oprindelseslandet underlægger sine øvrige statsborgere, som ikke opfylder bopælskravet, og som ansøger om uddannelsesstøtte til uddannelse i en anden EU-medlemsstat, det samme krav om en tilknytning til oprindelseslandet.«

⁴⁰ – Dom af 15.3.1989, Echternach og Moritz (389/87 og 390/87, EU:C:1989:130), og af 4.5.1995, Gaal (C-7/94, EU:C:1995:118).

⁴¹ – Dom af 18.7.2017, Erzberger (C-566/15, EU:C:2017:562, præmis 33 og 34 og den deri nævnte retspraksis).