



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

14. december 2016 *

»Præjudiciel forelæggelse — fri bevægelighed for personer — ligebehandling — sociale fordele — forordning (EU) nr. 492/2011 — artikel 7, stk. 2 — økonomisk støtte til videregående uddannelse — betingelse for de studerende, der ikke er bosiddende på den pågældende medlemsstats område, om at være børn af arbejdstagere, som har haft lønnet beskæftigelse eller har udøvet selvstændig erhvervsvirksomhed i denne medlemsstat i en uafbrudt periode på mindst fem år — indirekte forskelsbehandling — begrundelse — mål om at øge andelen af bosiddende personer, som har afsluttet en videregående uddannelse — egnet karakter — proportionalitet«

I sag C-238/15,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af tribunal administratif (forvaltningsdomstol, Luxembourg) ved afgørelse af 20. maj 2015, indgået til Domstolen den 22. maj 2015, i sagen:

Maria do Céu Bragança Linares Verruga,

Jacinto Manuel Sousa Verruga,

André Angelo Linares Verruga

mod

Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Ilešič, og dommerne A. Prechal, A. Rosas (refererende dommer), C. Toader og E. Jarašiūnas,

generaladvokat: M. Wathelet

justitssekretær: fuldmægtig V. Tourrès,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 14. april 2016,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Maria do Céu Bragança Linares Verruga m.fl. ved advokats G. Thomas og L. Urbany

* Processprog: fransk.

— den luxembourgske regering ved D. Holderer, som befuldmægtiget, bistået af avocat P. Kinsch

— den danske regering ved M. Wolff og C. Thorning, som befuldmægtigede

— den norske regering ved I. Jansen, C. Anker og M. Schei, som befuldmægtigede

— Europa-Kommissionen ved M. Van Hoof, M. Kellerbauer og D. Martin, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 2. juni 2016,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af 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 (EUT 2011, L 141, s. 1).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Maria do Céu Bragança Linares Verruga, Jacinto Manuel Sousa Verruga og André Angelo Linares Verruga på den ene side og ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (ministeren for videregående uddannelse og forskning, Luxembourg, herefter »ministeren for videregående uddannelse og forskning«) på den anden side vedrørende sidstnævntes afslag på at yde André Angelo Linares Verruga økonomisk støtte fra staten til videregående uddannelse.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 (EUT 2004, L 158, s. 77, berigtiget i EUT 2004, L 229, s. 35, og i EUT 2007, L 204, s. 28) (herefter »forordning nr. 1612/68«), blev med virkning fra den 16. juni 2011 ophævet ved forordning nr. 492/2011.
- 4 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.
- 5 Den sidstnævnte forordnings artikel 7, som gengiver ordlyden af artikel 7 i forordning nr. 1612/68, fastsætter:

»1. En arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat, må ikke på grund af sin nationalitet behandles anderledes på de øvrige medlemsstaters 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.

[...]«
- 6 Det fremgår af artikel 16, stk. 1, første punktum, i direktiv 2004/38, at »[u]nionsborgere, der lovligt har haft ophold fem år i træk i værtsmedlemsstaten, har ret til tidsubegrænset ophold på [dens] område«.

7 Direktivets artikel 24 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.«

Luxembourgsk ret

8 Den økonomiske støtte fra staten til videregående uddannelse reguleres af 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) (*Mémorial A* 2000, s. 1106, herefter »lov om økonomisk støtte fra staten til videregående uddannelse«), der har været genstand for flere ændringer.

9 Denne økonomiske støtte tildeles i form af et stipendium og et lån, og der kan ansøges om støtten, uanset i hvilken stat ansøgeren ønsker at gennemføre en videregående uddannelse.

10 Som følge af de ændringer, der blev indført ved artikel 1, nr. 2, i lov af 26. juli 2010 (*Mémorial A* 2010, s. 2040), fastsatte artikel 2 i lov om økonomisk støtte fra staten til videregående uddannelse modtagerne af denne støtte på følgende måde:

»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. maj 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 som et familiemedlem til en af disse personkategorier eller har opnået ret til tidsubegrænset ophold [...]

[...]«

11 Den lovgivning, som fandt anvendelse på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, er den, der følger af den ændring af lov om økonomisk støtte fra staten til videregående uddannelse, som blev foretaget ved lov af 19. juli 2013 (*Mémorial A* 2013, s. 3214) (herefter »den ændrede lov af 22. juni 2000«).

- 12 Artikel 2a i den ændrede lov af 22. juni 2000, som indføjet ved artikel 1, nr. 1, i lov af 19. juli 2013, fastsætter:

»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.«

- 13 Efterfølgende blev den ændrede lov af 22. juni 2000 ophævet ved loi du 24 juillet 2014 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures (lov af 24.7.2014 om økonomisk støtte fra staten til videregående uddannelse) (*Mémorial A* 2014, s. 2188), som ikke var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen. Særligt blev betingelsen om, at den ikke-bosiddende studerendes forælder skulle have arbejdet i en uafbrudt periode på mindst fem år på tidspunktet for ansøgningen om den økonomiske støtte, opgivet til fordel for en betingelse om, at den ikke-bosiddende studerendes forælder skal have arbejdet i en uafbrudt periode på mindst fem år inden for en referenceperiode på syv år forud for datoen for ansøgningen om tildeling af den økonomiske støtte.

Twisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

- 14 André Angelo Linares Verruga, der er studerende ved universitetet i Liège (Belgien), er bosiddende hos sine forældre, Maria do Céu Bragança Linares Verruga og Jacinto Manuel Sousa Verruga, i Longwy (Frankrig). Maria Do Céu Bragança Linares Verruga har arbejdet i 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 har arbejdet 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. Efter at have stiftet en virksomhed i Luxembourg den 1. februar 2014 har han siden den dato arbejdet som selvstændig erhvervsdrivende.
- 15 I sine egenskab af studerende ansøgte André Angelo Linares Verruga om for vintersemesteret i det akademiske år 2013-2014 at blive tildelt økonomisk støtte fra den luxembourgske stat til videregående uddannelse med henblik på en kandidatuddannelse.
- 16 Ved afgørelse af 28. november 2013 meddelte ministeren for videregående uddannelse og forskning afslag på ansøgningen om økonomisk støtte med den begrundelse, at betingelserne i artikel 2a i den ændrede lov af 22. juni 2000 ikke var opfyldt.
- 17 Den 23. december 2013 indgav André Angelo Linares Verruga og hans forældre en administrativ klage over denne afgørelse. Ved afgørelse af 14. januar 2014 meddelte ministeren for videregående uddannelse og forskning afslag på denne klage.

- 18 André Angelo Linares Verruga havde endvidere ansøgt om for sommersemesteret i det akademiske år 2013-2014 at blive tildelt økonomisk støtte fra den luxembourgske stat til videregående uddannelse. Ved afgørelse af 24. marts 2014 meddelte ministeren for videregående uddannelse og forskning afslag på denne ansøgning om økonomisk støtte med den samme begrundelse som den, der var anført i den nævnte ministers afgørelse af 28. november 2013.
- 19 Herefter anlagde André Angelo Linares Verruga og hans forældre den 15. april 2014 sag ved tribunal administratif (forvaltningsdomstol, Luxembourg, herefter »forvaltningsdomstolen«) med påstand om omgørelse eller annullation af ministeren for videregående uddannelse og forsknings afgørelser af 28. november 2013, af 14. januar 2014 og af 24. marts 2014.
- 20 André Angelo Linares Verruga og hans forældre har for den nævnte domstol principalt gjort gældende, at den økonomiske støtte fra staten til videregående uddannelse udgør en familieydelse som omhandlet i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT 2004, L 166, s. 1), som alle arbejdstagere har krav på. De har subsidiært gjort gældende, at denne støtte udgør en social fordel som omhandlet i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68, således at tildelingen af støtten er underlagt det i denne bestemmelse fastsatte ligebehandlingsprincip.
- 21 Den luxembourgske regering har gjort gældende, at den nævnte støtte ikke udgør en familieydelse som omhandlet i forordning nr. 883/2004, og har bestridt, at forordning nr. 1612/68 kan finde anvendelse på tvisten i hovedsagen. Den nævnte regering har ligeledes gjort gældende, at den omstændighed, at den ene af forældrene til den studerende, der ikke er bosiddende i Luxembourg, har status som arbejdstager, ikke i sig selv er tilstrækkelig til at give den sidstnævnte ret til økonomisk støtte fra staten til videregående uddannelse. Den nævnte regering er af den opfattelse, at dom af 20. juni 2013, Giersch m.fl. (C-20/12, EU:C:2013:411), har gjort det muligt for den nationale lovgiver at gøre tildelingen af en sådan støtte betinget af opfyldelsen af betingelsen om, at grænsearbejderen skal have arbejdet i den pågældende medlemsstat i en betydelig periode. I hovedsagen opfylder ægteparret Verruga ikke denne betingelse.
- 22 Forvaltningsdomstolen har for det første forkastet argumentationen fra André Angelo Linares Verruga og hans forældre, hvorefter den økonomiske støtte fra staten til videregående uddannelse udgør en familieydelse som omhandlet i forordning nr. 883/2004. I denne henseende har forvaltningsdomstolen anført, at den nævnte forordning vedrører de ydelser, der er knyttet til arbejdstagernes og de selvstændige erhvervsdrivendes obligatoriske bidrag, og at en ydelse kun er omfattet af forordningens anvendelsesområde, såfremt den dækker en social risiko. Forvaltningsdomstolen er af den opfattelse, at den økonomiske støtte fra staten til videregående uddannelse ikke har til formål at dække en sådan risiko.
- 23 Ifølge forvaltningsdomstolen kan den nævnte økonomiske støtte ikke anses for en udligning af de familieydelser, der bortfalder for studerende over 18 år. Ved at udpege de studerende som modtagere af den økonomiske støtte fra staten til videregående uddannelse ønskede den luxembourgske lovgiver at fokusere på ideen om »den studerendes selvstændighed«, dvs. dennes ret til at tage en videregående uddannelse efter eget valg, uafhængigt af forældrenes økonomiske situation og ønsker, hvorved det navnlig tilsigtedes at søge at øge andelen af personer med en videregående uddannelse i den i Luxembourg bosiddende befolkning. Forvaltningsdomstolen har i denne henseende anført, at den økonomiske støtte fra staten til videregående uddannelse kun er underlagt akademiske krav, og at den ydes i form af et stipendium eller et lån, hvis størrelse alene varierer i forhold til den studerendes personlige økonomiske og sociale situation og de indskrivningsgebyrer, som den pågældende skal betale.

- 24 Hvad for det andet angår argumentet fra André Angelo Linares Verruga og hans forældre, hvorefter den ændrede lov af 22. juni 2000 er uforenelig med forordning nr. 1612/68, er forvaltningsdomstolen af den opfattelse, at forordningens artikel 7, stk. 2, finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, for så vidt som den uddannelsesfinansiering, som en medlemsstat yder til arbejdstageres børn, for en vandrende arbejdstager udgør en social fordel i den nævnte bestemmelses forstand.
- 25 Forvaltningsdomstolen har desuden anført, at Domstolen i dom af 20. juni 2013, Giersch m.fl. (C-20/12, EU:C:2013:411), fastslog, at bopælskravet i artikel 2, litra b), i lov om økonomisk støtte fra staten til videregående uddannelse, som ændret ved lov af 26. juli 2010, udgør en indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet mellem de personer, som er bosiddende i Luxembourg, og de personer, der, uden at være bosiddende i denne medlemsstat, er børn af grænsearbejdere, som arbejder dér.
- 26 Forvaltningsdomstolen er af den opfattelse, at selv om Domstolen i den nævnte dom fastslog, at det var muligt for den luxembourgske lovgiver at kræve med henblik på tildelingen af den pågældende støtte, at grænsearbejderen, som er forælder til den studerende, har arbejdet i Luxembourg i en bestemt minimumsperiode, fastslog Domstolen imidlertid ikke, at et sådant krav skal være ekskluderende, eller at fem års arbejde i denne medlemsstat skal være det eneste lovlige kriterium. Domstolen lagde tværtimod i den nævnte dom vægt på, at en bestemmelse, der prioriterer et enkelt kriterium med henblik på bedømmelsen af graden af grænsearbejderens tilknytning til det luxembourgske samfund, er for ekskluderende, og på relevansen af og begrundelsen for de kriterier, som gør det muligt at påvise, at den studerende med rimelig sandsynlighed vender tilbage til Luxembourg efter endt uddannelse.
- 27 Forvaltningsdomstolen har derefter anført, at André Angelo Linares Verruga blev meddelt afslag på økonomisk støtte fra staten til videregående uddannelse på grund af en afbrydelse på to og en halv måned i hans mors udøvelse af lønnet beskæftigelse i Luxembourg, til trods for at hun havde udøvet sådan beskæftigelse i samlet knap otte år, mens et sådant afslag under de samme omstændigheder ikke var blevet meddelt en arbejdstager bosiddende i den nævnte medlemsstat.
- 28 På denne baggrund ønsker forvaltningsdomstolen oplyst, om betingelsen i artikel 2a i den ændrede lov af 22. juni 2000 ikke er for vidtgående. Den har anført, at en indirekte forskelsbehandling i princippet er forbudt, medmindre den er objektivt begrundet, dvs. er egnet til at sikre opfyldelsen af et lovligt mål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål. I denne henseende har den nævnte domstol anført, at den luxembourgske regering som begrundelse har henvist til nødvendigheden af at sikre sig, at der foreligger en tilknytning mellem grænsearbejderen og det luxembourgske samfund, der gør det muligt at formode, at den studerende, som er barn af en sådan arbejdstager, efter at have modtaget støtte fra staten til at finansiere sit studium vender tilbage til Luxembourg for at anvende den erhvervede viden til gavn for udviklingen af denne medlemsstats økonomi.
- 29 Ifølge forvaltningsdomstolen er den luxembourgske regering bevidst om, at betingelsen i artikel 2a i den ændrede lov af 22. juni 2000 er for vidtgående og diskriminerende, idet lov af 24. juli 2014 om økonomisk støtte fra staten til videregående uddannelse har erstattet betingelsen om en uafbrudt beskæftigelsesperiode på fem år med en betingelse om en samlet beskæftigelsesperiode på fem år inden for en referenceperiode på syv år med henblik på at gøre det muligt at tage hensyn til de afbrydelser i beskæftigelsen, der bl.a. skyldes perioder med arbejdsløshed. Forvaltningsdomstolen er imidlertid af den opfattelse, at på trods af denne ændring af betingelserne for tildeling af den nævnte støtte kan spørgsmålet om, hvorvidt den ændrede lov af 22. juni 2000 er forenelig med forordning nr. 1612/68, stadig have en indvirkning på den afgørelse, som skal træffes med hensyn til de i hovedsagen omhandlede afgørelser fra ministeren for videregående uddannelse og forskning.

- 30 På denne baggrund har tribunal administratif besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er den betingelse, som pålægges studerende, der ikke har bopæl i Storhertugdømmet Luxembourg, ved artikel 2a i [den ændrede lov af 22. juni 2000], 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 andelen 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?«

Om det præjudicielle spørgsmål

- 31 Med sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011 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 til ikke-bosiddende studerende – med henblik på at søge at øge andelen af bosiddende personer, der har afsluttet en videregående uddannelse – gøres betinget af, at mindst den ene af disse studerendes forældre har arbejdet i denne medlemsstat i en uafbrudt periode på mindst fem år på tidspunktet for ansøgningen om økonomisk støtte, mens en sådan betingelse ikke er fastsat over for de studerende, der er bosiddende på den nævnte medlemsstats område.

Indledende bemærkninger

- 32 I den sag, der gav anledning til dom af 20. juni 2013, Giersch m.fl. (C-20/12, EU:C:2013:411), har Domstolen allerede undersøgt den luxembourgske lovgivning om økonomisk støtte fra staten til videregående uddannelse, der på det tidspunkt fulgte af lov om økonomisk støtte fra staten til videregående uddannelse, som ændret ved lov af 26. juli 2010.
- 33 Domstolen skulle således tage stilling til, hvorvidt en national lovgivning, hvorefter tildelingen af økonomisk støtte til videregående uddannelse blev gjort betinget af, at den studerende opfyldte et krav om bopæl, og som således indførte en forskelsbehandling mellem de personer, som er bosiddende i Luxembourg, og de personer, der, uden at være bosiddende i denne medlemsstat, er børn af grænsearbejdere, som arbejder i nævnte medlemsstat, var forenelig med artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68.
- 34 Domstolen fastslog, at den forskellige behandling, som fulgte af, at der over for studerende børn af grænsearbejdere blev stillet et bopælskrav, udgjorde indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, der i princippet er forbudt, medmindre den er objektivt begrundet (jf. i denne retning dom af 20.6.2013, Giersch m.fl., C-20/12, EU:C:2013:411, præmis 46).
- 35 I denne henseende fastslog Domstolen, at det bopælskrav, der var fastsat i lov om økonomiske støtte fra staten til videregående uddannelse, som ændret ved lov af 26. juli 2010, var egnet til at opfylde det på EU-plan anerkendte mål af almen interesse om at fremme forfølgelsen af en videregående uddannelse og om i betydelig grad at øge andelen af bosiddende personer i Luxembourg, som har afsluttet en videregående uddannelse (dom af 20.6.2013, Giersch m.fl., C-20/12, EU:C:2013:411, præmis 53, 56 og 68).

- 36 I sin bedømmelse af, hvorvidt kravet om bopæl var nødvendigt, fastslog Domstolen derimod, at kravet gik ud over, hvad der er nødvendigt for at nå målet om at øge andelen af bosiddende personer, der har afsluttet en videregående uddannelse, for så vidt som kravet var til hinder for, at der blev taget hensyn til andre omstændigheder, der potentielt kunne være udtryk for den reelle grad af tilknytning, som ansøgeren til den pågældende økonomiske støtte havde 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 (dom af 20.6.2013, Giersch m.fl., C-20/12, EU:C:2013:411, præmis 83).
- 37 Efter afsigelsen af dom af 20. juni 2013, Giersch m.fl. (C-20/12, EU:C:2013:411), blev lov om økonomisk støtte fra staten til videregående uddannelse ændret ved lov af 19. juli 2013 således, at retten til denne støtte blev udvidet til at omfatte studerende, der ikke er bosiddende 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 arbejdstager eller selvstændige erhvervsdrivende 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.
- 38 Med henblik på at besvare den forelæggende rets spørgsmål skal det undersøges, om en lovgivning som den, der følger af denne ændring, udgør en eventuel forskelsbehandling, og i påkommende fald om den er objektivt begrundet.

Hvorvidt der foreligger en forskelsbehandling

- 39 Ifølge artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011, der er affattet på samme måde som artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68, nyder en arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat, samme sociale og skattemæssige fordele som indenlandske arbejdstagere på de øvrige medlemsstaters område. Denne bestemmelse tilgodeser uden forskel både vandrende arbejdstagere, der er bosat i værtsmedlemsstaten, og grænsearbejdere, der har lønnet beskæftigelse i værtsmedlemsstaten, mens de er bosat i en anden medlemsstat (jf. i denne retning dom af 27.11.1997, Meints, C-57/96, EU:C:1997:564, præmis 50, og af 20.6.2013, Giersch m.fl., C-20/12, EU:C:2013:411, præmis 37).
- 40 Det fremgår af fast retspraksis, at støtte til underhold og uddannelse, som tildeles med henblik på gennemførelse af et erhvervskvalificerende universitetsstudium, for den vandrende arbejdstager udgør en social fordel som omhandlet i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 for den vandrende arbejdstager (dom af 14.6.2012, Kommissionen mod Nederlandene, C-542/09, EU:C:2012:346, præmis 34, og af 20.6.2013, Giersch m.fl., C-20/12, EU:C:2013:411, præmis 38), som barnet af den vandrende arbejdstager selv kan påberåbe sig, såfremt støtten i henhold til national ret tildeles direkte til den studerende (jf. i denne retning dom af 26.2.1992, Bernini, C-3/90, EU:C:1992:89, præmis 26, af 14.6.2012, Kommissionen mod Nederlandene, C-542/09, EU:C:2012:346, præmis 48, og af 20.6.2013, Giersch m.fl., C-20/12, EU:C:2013:411, præmis 40).
- 41 Det princip om ligebehandling, der er fastsat i såvel artikel 45 TEUF som artikel 7 i forordning nr. 1612/68, forbyder ikke alene direkte forskelsbehandling begrundet i nationalitet, men enhver form for indirekte forskelsbehandling, som ved anvendelse af andre kriterier reelt fører til samme resultat (jf. dom af 13.4.2010, Bressol m.fl., C-73/08, EU:C:2010:181, præmis 40).
- 42 Den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning gør tildelingen af økonomisk støtte til videregående uddannelse betinget af enten et krav om, at den studerende er bosiddende på luxembourgsk område, eller med hensyn til en studerende, der ikke er bosiddende på dette område, af et krav om at være barn af arbejdstagere, der har haft lønnet beskæftigelse eller har udøvet selvstændig

erhvervsvirksomhed i Luxembourg i en uafbrudt periode på mindst fem år på tidspunktet for ansøgningen om økonomisk støtte. Selv om en sådan betingelse om uafbrudt beskæftigelse i en minimumsperiode finder anvendelse uden forskel på luxembourgske statsborgere og statsborgere i andre medlemsstater, er den ikke fastsat for de studerende, der er bosiddende på luxembourgske område.

- 43 En sådan sondring på grundlag af bopæl kan i større grad være til skade for statsborgere fra andre medlemsstater, for så vidt som ikke-bosiddende personer som oftest er statsborgere i andre stater (jf. i denne retning dom af 14.6.2012, Kommissionen mod Nederlandene, C-542/09, EU:C:2012:346, præmis 38, og af 20.6.2013, Giersch m.fl., C-20/12, EU:C:2013:411, præmis 44).
- 44 Denne sondring udgør således en indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, der kun er tilladt, såfremt den er objektivt begrundet. 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 mål.

Hvorvidt der foreligger et lovligt mål

- 45 Den luxembourgske regering har i sit skriftlige indlæg gjort gældende, at det formål, som forfølges med den ændrede lov af 22. juni 2000, er identisk med det sociale formål, der blev anført som begrundelse for den lovgivning, der fandt anvendelse i den sag, som gav anledning til dom af 20. juni 2013, Giersch m.fl. (C-20/12, EU:C:2013:411). Det tilsigtes med dette formål at øge andelen af bosiddende personer, der har afsluttet en videregående uddannelse, i betydelig grad i Luxembourg.
- 46 Domstolen fastslog i præmis 53 og 56 i dom af 20. juni 2013, Giersch m.fl. (C-20/12, EU:C:2013:411), at det sociale mål, som den luxembourgske regering havde påberåbt sig med henblik på at begrunde den lovgivning, der fandt anvendelse på den sag, som gav anledning til den nævnte dom, og med hvilket det tilsigtedes at fremme forfølgelsen af videregående uddannelse, udgør et på EU-plan anerkendt mål af almen interesse. En foranstaltning, som iværksættes af en medlemsstat med henblik på at sikre et højt uddannelsesniveau i forhold til dens bosiddende befolkning, forfølger nemlig et lovligt mål, der kan begrunde en indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.
- 47 Det skal herefter undersøges, om betingelsen om en uafbrudt beskæftigelse i fem år på tidspunktet for ansøgningen om uddannelsesstøtte er egnet til og nødvendigt for at opfylde det nævnte formål.

Hvorvidt betingelsen om en uafbrudt minimumsbeskæftigelse er egnet

- 48 Ifølge den luxembourgske regering, hvis opfattelse i det væsentlige deles af den danske og den norske regering, er formålet med betingelsen om en uafbrudt beskæftigelse på mindst fem år i Luxembourg at sikre, at den økonomiske støtte alene ydes til de studerende, som har en sådan tilknytning til det luxembourgske samfund, at der er stor sandsynlighed for, at de efter endt uddannelse etablerer sig i Luxembourg og bliver integreret på det luxembourgske arbejdsmarked. Dette formål er opfyldt, såfremt den forælder, der er grænsearbejder, har en varig beskæftigelse i Luxembourg og allerede har arbejdet dér igennem en betydelig periode, idet dette udgør en omstændighed, der er udtryk for graden af tilknytning til det luxembourgske samfund eller arbejdsmarked. Sådanne forhold gør det muligt at lægge til grund, at forældrenes eksempel med en tilstrækkelig grad af sandsynlighed vil påvirke den studerendes karrierevalg.
- 49 Det bemærkes for det første, at det for så vidt angår vandrende arbejdstagere og grænsearbejdere fremgår af fast retspraksis, at den omstændighed at have fået adgang til en medlemsstats arbejdsmarked i princippet skaber en tilstrækkelig integration i denne medlemsstats samfund, der begrundes, at de pågældende, for så vidt angår de sociale fordele, i denne stat er omfattet af

princippet om ligebehandling i forhold til nationale arbejdstagere (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).

- 50 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 udøver dér. De skal derfor kunne have gavn af denne politik på de samme vilkår som de nationale arbejdstagere (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).
- 51 Domstolen har imidlertid allerede anerkendt, at en national lovgivning, der er udtryk for indirekte forskelsbehandling, og som opstiller begrænsninger for tildelingen af sociale fordele som omhandlet i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 til grænsearbejdere, idet der ikke foreligger en tilstrækkelig tilknytning til det samfund, hvor de udøver virksomhed uden at være bosiddende dér, kan være objektivt begrundet og stå i forhold til det forfulgte formål (jf. i denne retning dom af 18.7.2007, Hartmann, C-212/05, EU:C:2007:437, præmis 30-35 og 37, af 18.7.2007, Geven, C-213/05, EU:C:2007:438, præmis 26, af 11.9.2007, Hendrix, C-287/05, EU:C:2007:494, præmis 54 og 55, og af 20.6.2013, Giersch m.fl., C-20/12, EU:C:2013:411, præmis 64).
- 52 I præmis 26 og 28-30 i dom af 18. juli 2007, Geven (C-213/05, EU:C:2007:438), fastslog Domstolen således, at artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 ikke var til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter en social fordel i denne bestemmelses forstand alene kunne påberåbes af de arbejdstagere, der ved deres valg af bopæl havde etableret en faktisk tilknytning til samfundet i denne medlemsstat, og, for så vidt angår de grænsearbejdere, der udøvede en beskæftigelse i den nævnte medlemsstat samtidig med, at de boede i en anden medlemsstat, de arbejdstagere, som udøvede en beskæftigelse, der oversteg grænsen for beskæftigelse af et ubetydeligt omfang, idet et objektivt bidrag til det nationale arbejdsmarked blev anset for ligeledes at udgøre et relevant kriterium for integration i den pågældende medlemsstats samfund.
- 53 I den lovgivning, som fandt anvendelse på den sag, der gav anledning til dom af 20. juni 2013, Giersch m.fl. (C-20/12, EU:C:2013:411), blev kravet om, at den studerende forinden skulle være bosiddende i Luxembourg, anset for den eneste betingelse, der kunne godtgøre tilknytningen til denne medlemsstat.
- 54 Domstolen fastslog, at et sådant bopælskrav var egnet til at opfylde målet om at fremme forfølgelsen af en videregående uddannelse og om i betydelig grad at øge andelen af bosiddende personer i Luxembourg, som har afsluttet en videregående uddannelse, men at kravet efter sin karakter var for ekskluderende (dom af 20.6.2013, Giersch m.fl., C-20/12, EU:C:2013:411, præmis 76). En rimelig sandsynlighed for, at støttemodtagerne vender tilbage for at etablere sig i Luxembourg og stiller sig til rådighed for denne medlemsstats arbejdsmarked med henblik på at bidrage til sidstnævntes økonomiske udvikling, kunne nemlig påvises ud fra andre faktorer end et sådant krav (dom af 20.6.2013, Giersch m.fl., C-20/12, EU:C:2013:411, præmis 77).
- 55 Blandt disse forhold anførte Domstolen, at den omstændighed, at den pågældende studerendes forældre i en betydelig periode havde været beskæftiget i den medlemsstat, som yder den støtte, der var ansøgt om, kunne være egnet til at bevise den reelle grad af tilknytning til denne medlemsstats samfund eller arbejdsmarked (dom af 20.6.2013, Giersch m.fl., C-20/12, EU:C:2013:411, præmis 78).
- 56 Ligesom det var tilfældet i den sag, der gav anledning til dom af 20. juni 2013, Giersch m.fl. (C-20/12, EU:C:2013:411), forholder det sig i hovedsagen således, at modtagerne af den økonomiske støtte for det første ikke er arbejdstagerne selv, men deres børn, der ikke er bosiddende i Luxembourg, og som ønsker at uddanne sig, ligegyldigt om det er i Luxembourg eller i en hvilken som helst anden stat, og for det andet, at tilknytningen til det luxembourgske samfund i denne henseende kan fremstå mindre klar for børn af grænsearbejdere end for børn af vandrende arbejdstagere bosiddende i Luxembourg.

- 57 Under disse omstændigheder synes det legitimt, at den støtteydende stat ønsker at sikre sig, at grænsearbejderen faktisk er integreret i det luxembourgske samfund, ved at opstille et krav om en tilstrækkelig tilknytning for at undgå den risiko for, at der opstår en »studiestøtte-turisme«, som de regeringer, der har afgivet indlæg, har påberåbt sig.
- 58 I denne henseende må det anerkendes, at den ved den ændrede lov af 22. juni 2000 krævede betingelse om, at den forælder, der er grænsearbejder, har haft en minimumsbeskæftigelsesperiode i Luxembourg, for at børn af grænsearbejdere er berettigede til den økonomiske støtte fra staten til videregående uddannelse, kan påvise såvel en sådan tilknytning mellem disse arbejdstagere og det luxembourgske samfund som en rimelig sandsynlighed for, at den studerende efter endt uddannelse vender tilbage til Luxembourg.

Hvorvidt betingelsen om en uafbrudt minimumsbeskæftigelse er nødvendig

- 59 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 opnå det mål, som forfølges.
- 60 I præmis 76 i dom af 20. juni 2013, Giersch m.fl. (C-20/12, EU:C:2013:411), fastslog Domstolen, at Storhertugdømmet Luxembourg ved at stille et bopælskrav som det, der var omhandlet i den sag, der gav anledning til den nævnte dom, havde prioriteret en faktor, der ikke nødvendigvis var den eneste indikator for den reelle grad af tilknytning mellem den berørte og denne medlemsstat.
- 61 Domstolen fastslog således, at en tilstrækkelig tilknytning mellem den studerende og Storhertugdømmet Luxembourg, hvorved en rimelig sandsynlighed for, at den pågældende vender tilbage for at etablere sig i denne medlemsstat og stiller sig til rådighed for dennes arbejdsmarked, kan fastslås, også kan følge af den omstændighed, at denne studerende bor alene eller med sine forældre i en medlemsstat, der grænser op til Storhertugdømmet Luxembourg, og at den pågældendes forældre i en betydelig periode har arbejdet i Luxembourg og boet i nærheden af sidstnævnte medlemsstat (dom af 20.6.2013, Giersch m.fl., C-20/12, EU:C:2013:411, præmis 78).
- 62 Hvad angår de muligheder, som den luxembourgske lovgiver har, anførte Domstolen, at for så vidt som den tildelte støtte eksempelvis udgøres af et lån, kan et finansieringssystem – der gør tildeling af dette lån, lånets størrelse eller dets ikke-tilbagebetaling betinget af, at den støttemodtagende studerende efter at have afsluttet sin uddannelse i udlandet vender tilbage til Luxembourg for at arbejde og bo dér – gøre det muligt at nå det mål, der forfølges, uden at grænsearbejderes børn herved stilles ringere (dom af 20.6.2013, Giersch m.fl., C-20/12, EU:C:2013:411, præmis 79).
- 63 Med henblik på at undgå, at der opstår en »studiestøtte-turisme«, og at sikre sig, at grænsearbejderen fremviser en tilstrækkelig tilknytning til det luxembourgske samfund, henviste Domstolen i præmis 80 i dom af 20. juni 2013, Giersch m.fl. (C-20/12, EU:C:2013:411), desuden til muligheden for at gøre tildelingen af den økonomiske støtte betinget af, at grænsearbejderen, der er forælder til den studerende, som ikke er bosiddende i Luxembourg, har arbejdet i denne medlemsstat i en bestemt minimumsperiode.
- 64 I denne henseende har den luxembourgske regering gjort gældende, at den nationale lovgiver har benyttet sig af den mulighed, som den blev givet i præmis 80 i dom af 20. juni 2013, Giersch m.fl. (C-20/12, EU:C:2013:411), ved at søge analog inspiration i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38, der henviser til de i dette direktivs artikel 16, stk. 1, fastsatte betingelser for erhvervelse af en ret til tidsubegrænset ophold. Sidstnævnte bestemmelse fastsætter udtrykkeligt, at retten til tidsubegrænset ophold kan erhverves af »[u]nionsborgere, der lovligt har haft ophold fem år i træk i værtsmedlemsstaten«.

- 65 Som generaladvokaten imidlertid har anført i punkt 83-85 i forslaget til afgørelse, er den af den luxembourgiske regering foreslåede analogislutning mellem artikel 16, stk. 1, og artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 ikke relevant med henblik på at begrunde det krav om en uafbrudt beskæftigelsesperiode på fem år, der er foreskrevet i den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning.
- 66 Artikel 16 i direktiv 2004/38, der gør 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, indskriver sig nemlig – således som Domstolen i øvrigt udtrykkeligt fastslog i præmis 80 i dom af 20. juni 2013, Giersch m.fl. (C-20/12, EU:C:2013:411) – i en anden sammenhæng end den for ligebehandling af nationale arbejdstagere og vandrende arbejdstagere. Desuden bliver det i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 udtrykkeligt præciseret, at den mulighed, som denne bestemmelse giver til forud for erhvervelse af ret til tidsubegrænset ophold at nægte at yde studiestøtte, herunder støtte til erhvervsuddannelse, i form af stipendier eller lån, kun finder anvendelse på andre personer end arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og personer, der har bevaret denne status, samt deres familiemedlemmer.
- 67 Det er således udelukkende for at illustrere, hvorledes EU-retten i forbindelse med ikke-erhvervsaktive unionsborgere gør det muligt at undgå, at der opstår en »studiestøtte-turisme«, at Domstolen i præmis 80 i dom af 20. juni 2013, Giersch m.fl. (C-20/12, EU:C:2013:411), henviste til artikel 16, stk. 1, og artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38.
- 68 Det bemærkes, at André Angelo Linares Verruga i hovedsagen fik afslag på tildeling af økonomisk støtte fra staten til videregående uddannelse, selv om hans forældre havde arbejdet i Luxembourg i en samlet periode på over fem år med kun enkelte kortvarige afbrydelser i løbet af de fem år, der gik forud for ansøgningen om økonomisk støtte.
- 69 En bestemmelse som den, der er fastsat i den i hovedsagen omhandlede lovgivning, og hvorefter tildelingen af økonomisk støtte til videregående uddannelse til ikke-bosiddende studerende gøres betinget af, at den studerende har en forælder, som har arbejdet uafbrudt i Luxembourg i mindst fem år på tidspunktet for ansøgningen om økonomisk støtte, uden at gøre det muligt for de kompetente myndigheder at tildele denne støtte, når det ligesom i hovedsagen forholder sig således, at forældrene bortset fra kortvarige afbrydelser har arbejdet i Luxembourg i en betydelig periode – i det foreliggende tilfælde knap otte år – i tiden forud for denne ansøgning, indeholder en restriktion, der går ud over det, som er nødvendigt for at nå det legitime mål om at øge antallet af personer med en videregående uddannelse i den bosiddende befolkning, idet sådanne afbrydelser ikke er af en sådan art, at de kan bryde tilknytningen mellem den, der ansøger om den økonomisk støtte, og Storhertugdømmet Luxembourg.
- 70 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011 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 til ikke-bosiddende studerende – med henblik på at søge at øge andelen af bosiddende personer, der har afsluttet en videregående uddannelse – gøres betinget af, at mindst den ene af disse studerendes forældre har arbejdet i denne medlemsstat i en uafbrudt periode på mindst fem år på tidspunktet for ansøgningen om økonomisk støtte, mens en sådan betingelse ikke er fastsat over for de studerende, der er bosiddende på den nævnte medlemsstats område.

Sagens omkostninger

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

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

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 til ikke-bosiddende studerende – med henblik på at søge at øge andelen af bosiddende personer, der har afsluttet en videregående uddannelse – gøres betinget af, at mindst den ene af disse studerendes forældre har arbejdet i denne medlemsstat i en uafbrudt periode på mindst fem år på tidspunktet for ansøgningen om økonomisk støtte, mens en sådan betingelse ikke er fastsat over for de studerende, der er bosiddende på den nævnte medlemsstats område.

Underskrifter