



# Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

L. MEDINA

van 7 april 2022<sup>1</sup>

**Zaak C-638/20**

**MCM**

**tegen**

**Centrala studiestödsnämnden**

[verzoek van de Överklagandenämnd för studiestöd (college van beroep voor de studiefinanciering, Zweden) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Vrij verkeer van werknemers – Gelijke behandeling – Sociale voordelen – Artikel 45 VWEU – Verordening (EU) nr. 492/2011 – Artikel 7, lid 2 – Financiële steun voor het volgen van hoger onderwijs in het buitenland – Woonplaatsvereiste – Vereiste van maatschappelijke integratie voor studenten die niet binnen de lidstaat wonen – Student die de nationaliteit van de steunverstreckende staat heeft en altijd heeft gewoond in de staat waar hij studeert – Ouder die vroeger migrerende werknemer in de staat van studie was”

1. Met de onderhavige prejudiciële verwijzing verzoekt de Överklagandenämnd för studiestöd (college van beroep voor de studiefinanciering, Zweden) om uitlegging van artikel 45 VWEU en artikel 7, lid 2, van verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie<sup>2</sup>. De verwijzing is gedaan in het kader van een beroep dat werd ingesteld door de verzoekende partij in het hoofdgeding, MCM, tegen een beslissing van de Centrala studiestödsnämnd (centrale commissie voor studiefinanciering, de instantie die in Zweden verantwoordelijk is voor de toekenning van studiebeurzen; hierna: „centrale commissie”) met betrekking tot de aanvraag van MCM voor studiefinanciering vanwege de Zweedse Staat voor zijn studie in Spanje.

## **I. Aan het hoofdgeding ten grondslag liggende feiten en prejudiciële vraag**

2. MCM is, evenals zijn vader, Zweeds onderdaan, maar heeft sinds zijn geboorte in Spanje gewoond.

<sup>1</sup> Oorspronkelijke taal: Engels.

<sup>2</sup> PB 2011, L 141, blz. 1.

3. In maart 2020 heeft MCM bij de centrale commissie een aanvraag ingediend voor de financiering van een in januari 2020 aangevangen universitaire studie in Spanje.<sup>3</sup> MCM baseerde zijn aanvraag onder meer op het feit dat zijn vader weliswaar sinds november 2011 woont en werkt in Zweden, maar dat hij voordien gedurende ongeveer twintig jaar als migrerende werknemer in Spanje werkzaam is geweest. Volgens MCM heeft hij, als kind van een migrerende werknemer, recht op deze studiefinanciering.

4. De centrale commissie heeft de aanvraag van MCM afgewezen omdat hij niet voldeed aan het in hoofdstuk 3, § 23, eerste alinea, van de studiestödslag (1999:1395)<sup>4</sup> neergelegde vereiste dat de aanvrager in Zweden woont, en de aangevraagde financiering hem evenmin kon worden toegekend op grond van een van de uitzonderingsregels van hoofdstuk 12, §§ 6-6b, van de föreskrifter och allmänna råd om beviljning av studiemedel (CSNFS 2001:1)<sup>5</sup> van de centrale commissie.

5. De centrale commissie heeft aan haar beslissing tevens ten grondslag gelegd dat er geen redenen waren om op grond van het Unierecht een uitzondering te maken op het woonplaatsvereiste. Zij was namelijk van mening dat MCM niet voldeed aan de alternatieve eis inzake integratie in de Zweedse maatschappij, die zij had ingesteld voor personen die niet voldoen aan het woonplaatsvereiste en die een aanvraag indienen voor studiefinanciering om in een andere lidstaat van de Europese Unie te gaan studeren.

6. De centrale commissie heeft voorts opgemerkt dat MCM geen recht op studiefinanciering kon ontlenen aan het feit dat zijn vader eerder had gebruikgemaakt van zijn vrije verkeer als werknemer door te migreren naar Spanje. Dienaangaande heeft de centrale commissie zich op het standpunt gesteld dat de vader niet langer kon worden beschouwd als migrerende werknemer, omdat hij sinds 2011 in Zweden had gewoond en gewerkt.

7. MCM heeft tegen deze beslissing beroep ingesteld. In zijn beroepschrift heeft hij in hoofdzaak omstandigheden aangevoerd waaruit volgens hem bleek dat hij moest worden geacht maatschappelijk geïntegreerd te zijn in Zweden en dat zijn vader nog steeds moest worden geacht een binding te hebben met Spanje.<sup>6</sup>

8. In haar opmerkingen betreffende het beroep bij de verwijzende rechter, die in hoofdstuk 6, § 11, eerste alinea, van de studiefinancieringswet is aangewezen als beroepsinstantie, hield de centrale commissie vast aan haar eerdere beoordeling. Zij wees er tevens op dat de beslissing om MCM studiefinanciering voor zijn studie in het buitenland te weigeren zou kunnen worden beschouwd als een belemmering van het vrije verkeer van diens vader. Als zijn vader op de hoogte was geweest van een dergelijk gevolg, zou dat hem namelijk ervan hebben kunnen weerhouden om überhaupt naar Spanje te migreren.

9. Volgens de centrale commissie was echter niet duidelijk of het Unierecht nog wel van toepassing was op de onderhavige situatie, omdat het al zo lang geleden is dat de vader heeft gebruikgemaakt van zijn vrije verkeer. In dit verband vroeg de centrale commissie zich ook af of

<sup>3</sup> In zijn opmerkingen voor het Hof heeft MCM toegelicht dat hij op 15 september 2018 met zijn universitaire studie is begonnen en nu tweedejaars student politieke wetenschappen is. De financiering van de studie in het buitenland werd pas met ingang van januari 2020 aangevraagd, aangezien MCM niet op de hoogte was van de te volgen procedure en aanvragen niet met terugwerkende kracht kunnen worden ingediend.

<sup>4</sup> Wet (1999:1395) inzake de studiefinanciering (hierna: „studiefinancieringswet”).

<sup>5</sup> Voorschriften en algemene richtsnoeren betreffende de toekenning van studiebeurzen (hierna: „CSNFS 2001:1”).

<sup>6</sup> Zie punt 13 van deze conclusie.

migrerende werknemers die terugkeren naar hun land van herkomst, zich jegens dat land zonder enige beperking in de tijd kunnen beroepen op de beschermingsregels die op grond van verordening nr. 492/2011 gelden voor migrerende werknemers en hun familieleden.

10. Derhalve heeft de Överklagandenämnd för studiestöd de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Kan een lidstaat (het land van herkomst) gelet op zijn financiële belangen, zonder dat artikel 45 VWEU en artikel 7, lid 2, van verordening (EU) nr. 492/2011 eraan in de weg staan, de toekenning van studiefinanciering aan het kind van een terugkerende migrerende werknemer voor een buitenlandse studie in een andere lidstaat van de Europese Unie (het gastland), waar de ouder van het kind voorheen werkzaam was, afhankelijk maken van het vereiste dat het kind een binding heeft met het land van herkomst, wanneer:

- i) de ouder van het kind na terugkomst uit het gastland gedurende ten minste acht jaar woont en werkt in het land van herkomst;
- ii) het kind zijn ouder niet heeft gevolgd naar het land van herkomst, maar sinds zijn geboorte altijd in het gastland heeft gewoond, en
- iii) het land van herkomst dezelfde eis betreffende een binding stelt aan andere burgers in het land van herkomst die niet voldoen aan het woonplaatsvereiste en die studiefinanciering aanvragen voor een buitenlandse studie in een andere lidstaat van de Europese Unie?”

## II. Procedure bij het Hof

11. Op verzoek van het Hof zal de onderhavige zaak in deze conclusie alleen ten gronde worden besproken.

12. MCM, de Deense, de Noorse, de Oostenrijkse en de Zweedse regering en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Partijen hebben niet om een hoorzitting verzocht en deze heeft niet plaatsgevonden.

## III. Beknopte weergave van de opmerkingen van partijen

13. MCM betoogt dat hij voldoende binding met zijn lidstaat van herkomst heeft om voor studiefinanciering in aanmerking te komen.<sup>7</sup> Voorts doet het feit dat zijn vader thans in Zweden woont op geen enkele wijze af aan diens positie als migrerende werknemer. Sinds 2011 heeft zijn vader regelmatig Spanje bezocht, waar hij over accommodatie beschikt om ook daar te werken.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> MCM vermeldt dat hij Zweeds onderdaan is, een Zweedse ouder en andere Zweedse familieleden heeft en dat hij regelmatig tijd in Zweden doorbrengt.

<sup>8</sup> MCM voert aan dat zijn vader gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer tussen Stockholm (Zweden) en Barcelona (Spanje) door daar elke maand vier tot veertien dagen te verblijven. Volgens MCM kunnen deze bezoeken niet als „vakanties” worden aangemerkt, aangezien alle bezoeken correspondeerden met een bepaald aantal werkdagen (werk op afstand), en zijn vader daarom accommodatie in Spanje heeft aangehouden.

14. De Zweedse regering betoogt in wezen dat het mogelijk is af te wijken van het woonplaatsvereiste, maar dat de ontvanger van de studiefinanciering dan moet zijn geïntegreerd in de Zweedse maatschappij. Het vereiste dat sprake is van binding wordt echter niet gesteld aan de kinderen van migrerende werknemers.

15. Zowel de Deense als de Zweedse regering stelt, ten eerste, dat de vader van MCM sinds zijn terugkeer naar Zweden geen gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer en derhalve geacht moet worden zijn status van migrerende werknemer te hebben verloren. Met betrekking tot de status van voormalig migrerend werknemer stelt de Zweedse regering dat in de onderhavige zaak, aangezien de financiële ondersteuning voor een studie in het buitenland niet aan werknemers of hun kinderen wordt toegekend *op basis van hun arbeidsverhouding*, de betrokken werknemer zich niet langer uit hoofde van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 of artikel 45 VWEU op deze rechten kan beroepen.

16. Ten tweede erkent de Zweedse regering wel dat de werkingssfeer van artikel 45 VWEU verder reikt dan die van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011, zodat niet helemaal valt uit te sluiten dat een beperking in de vorm van een woonplaatsvereiste sommige ouders of toekomstige ouders ervan kan weerhouden om gebruik te maken van hun recht van vrij verkeer.

17. De Deense regering betoogt in de eerste plaats, dat artikel 45 VWEU en artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 niet van toepassing zijn in het hoofdgeding.

18. Volgens de Deense regering zijn de regels inzake het vrij verkeer van werknemers *ratione materiae* niet van toepassing. Zij betoogt dat de Zweedse wetgeving inzake studiefinanciering aldus moet worden opgevat dat een student die niet in Zweden woont daarvan kan profiteren wanneer hij kan aantonen dat hij de status van kind van een migrerende werknemer dan wel binding met de Zweedse maatschappij heeft.

19. In de tweede plaats zou volgens de Deense regering, indien al sprake was van een beperking, deze in de onderhavige zaak gerechtvaardigd zijn door een dwingende reden van openbaar belang.

20. De Oostenrijkse regering betoogt in wezen, met betrekking tot artikel 45 VWEU, dat de nationale wetgeving de kinderen van migrerende werknemers op geen enkele wijze uitsluit van studiefinanciering, maar hun dezelfde bijstand verleent als de kinderen van werknemers die in Zweden blijven wonen, met als enig verschil dat in de plaats van het woonplaatsvereiste binding met de Zweedse maatschappij moet worden aangetoond. De Oostenrijkse regering is van mening dat de litigieuze nationale wetgeving hoe dan ook ruimte biedt voor de door de rechtspraak vereiste flexibiliteit bij de beoordeling van de mate van binding, en derhalve evenredig moet worden geacht aan de doelstelling van integratie.

21. De Noorse regering is in wezen van mening dat de wetgeving die aan de orde is in het hoofdgeding in beginsel gerechtvaardigd is ingevolge artikel 45 VWEU.

22. De Commissie betoogt dat MCM, aangezien hij geen werknemer is en de lidstaat waar hij woont nooit heeft verlaten, niet binnen de werkingssfeer van artikel 45 VWEU of die van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 valt. Wat de vader van MCM aangaat, is de Commissie van mening dat in de onderhavige zaak geen sprake is van beperking van het vrij verkeer van werknemers.

## IV. Beoordeling

### A. Inleiding

23. De onderhavige zaak onderscheidt zich in twee opzichten, die ik hieronder zal bespreken, van eerdere zaken: ten eerste is de migrerende werknemer meer dan acht jaar geleden teruggekeerd (uit Spanje) naar zijn land van herkomst (Zweden), en ten tweede heeft zijn kind, dat Zweden verzoekt om studiefinanciering voor een studie in het buitenland (te weten Spanje, wat zijn geboorteland is en waar hij zijn woonplaats heeft) nooit in dat land van herkomst heeft gewoond.

24. Ten eerste moet in gedachten worden gehouden dat „volgens artikel 45, lid 2, VWEU het vrije verkeer van werknemers de afschaffing inhoudt van elke discriminatie op grond van de nationaliteit tussen de werknemers der lidstaten, wat betreft de werkgelegenheid, de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden”.<sup>9</sup>

25. Volgens artikel 7, leden 1 en 2, van verordening nr. 492/2011 geniet een werknemer die onderdaan is van een lidstaat – op het grondgebied van andere lidstaten – dezelfde sociale en fiscale voordelen als de nationale werknemers.

26. Die bepaling „vormt de bijzondere uitdrukking van het non-discriminatiebeginsel van artikel 45, lid 2, VWEU op het specifieke gebied van de sociale voordelen en moet op dezelfde wijze worden uitgelegd als deze laatste bepaling”.<sup>10</sup>

27. Volgens vaste rechtspraak is steun ter zake van levensonderhoud en opleiding voor een universitaire studie waarmee een beroepskwalificatie wordt verkregen, een sociaal voordeel in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011.<sup>11</sup>

28. Het Hof heeft verder geoordeeld dat de studiefinanciering die door een lidstaat wordt toegekend aan de kinderen van werknemers, voor een migrerende werknemer een sociaal voordeel in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 vormt, wanneer deze in het onderhoud van het kind blijft voorzien.<sup>12</sup>

29. Het Hof heeft bovendien duidelijk gemaakt dat de gezinsleden van een migrerende werknemer de indirecte begunstigen zijn van de gelijkheid van behandeling die deze werknemer bij artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 wordt toegekend. Daar de toekenning van

<sup>9</sup> Arrest van 20 juni 2013, Giersch e.a. (C-20/12, EU:C:2013:411, punt 34; hierna: „arrest Giersch”). Zie in verband met dat arrest Michel, V., „Travailleurs frontaliers”, *Europe*, nr. 8, augustus 2013; Carlier, J.-Y., „La libre circulation des personnes dans l'Union européenne”, *Chroniques, Journal de droit européen*, nr. 208 – 4/2014, blz. 170, en O’Leary, S., „The Curious Case of Frontier Workers and Study Finance: Giersch”, *CMLR*, 51, blz. 601 (die betoogt dat de door het Hof op het gebied van de gezondheidszorg aanvaarde objectieve rechtvaardigingen – het gevaar dat het financiële evenwicht van een stelsel van sociale zekerheid ernstig wordt ondermijnd, of het doel om evenwichtige voorzieningen van medische en klinische zorg in stand te houden – een geschiktere invalshoek vormen dan de toets van een werkelijke binding in het kader van de vorm van studentenmobiliteit en daaraan verbonden kosten die aan de orde waren in zaken zoals die welke aanleiding heeft gegeven tot het arrest Giersch. Zie in dat verband ook de conclusie van advocaat-generaal Slynn in de zaak Humbel en Edel (263/86, niet gepubliceerd, EU:C:1988:151, blz. 5380).

<sup>10</sup> Zie arrest Giersch, punt 35. Dit arrest heeft betrekking op verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB 1968, L 257, blz. 2). Aangezien artikel 7, lid 2, van deze verordening identiek is aan artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011, is de rechtspraak van het Hof over de uitlegging van eerstgenoemde bepaling van overeenkomstige toepassing op de uitlegging van laatstgenoemde bepaling).

<sup>11</sup> Zie arrest Giersch, punt 38. Zie ook arrest van 10 juli 2019, Aubriet (C-410/18, EU:C:2019:582, punt 25) (zie met betrekking tot dat arrest: Rigaux, A., „Bourse d’enseignement supérieur”, *Europe*, nr. 10, oktober 2019, blz. 24, en Lhernould, J.-P., „Comment établir le degré de rattachement des travailleurs frontaliers à leur Etat de travail?”, *RJS*, 11/19, blz. 770).

<sup>12</sup> Zie arrest Giersch, punt 39.

studiefinanciering aan een kind van een migrerende werknemer voor de laatste een sociaal voordeel oplevert, kan het kind zelf zich op deze bepaling beroepen om studiefinanciering te verkrijgen, indien deze krachtens het nationale recht direct aan de student wordt toegekend.<sup>13</sup>

30. Volgens de rechtspraak van het Hof verbiedt „[h]et beginsel van gelijke behandeling, dat zowel in artikel 45 VWEU als in artikel 7 van verordening nr. 492/2011 is neergelegd, [...] niet alleen directe discriminatie op grond van nationaliteit, maar ook alle vormen van indirecte discriminatie die door toepassing van andere onderscheidingscriteria in feite tot hetzelfde resultaat leiden”.<sup>14</sup>

31. Het Hof heeft reeds geoordeeld dat artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 van toepassing is op verstrekkingen van sociale zekerheid in de lidstaat waarvan de werknemer de nationaliteit bezit, voor zover die werknemer deze voordelen zou verliezen doordat hij of zij in een andere lidstaat werkzaam is.<sup>15</sup>

32. Naar ik thans zal aantonen volgt uit bovenvermelde rechtspraak dat noch artikel 45 VWEU noch artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 zich verzetten tegen de vaststelling van bepalingen als aan de orde zijn in het hoofdgeding.

### ***B. Al naargelang de feiten is in de onderhavige zaak een van twee scenario's van toepassing***

33. De verwijzende rechter zal moeten uitmaken welke van de volgende scenario's van toepassing is op de feiten in het hoofdgeding: a) de vader, een (voormalige) migrerende werknemer, blijft in het onderhoud van het kind, MCM, voorzien, zodat de litigieuze studiefinanciering een sociaal voordeel vormt voor de vader, wat betekent dat deze binnen de werkingssfeer van artikel 45 VWEU en/of artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 valt („scenario A”), of b) de vader voorziet niet langer in het onderhoud van MCM, met als gevolg dat geen van beide artikelen op de onderhavige zaak van toepassing is („scenario B”).

34. Met de Commissie ben ik van oordeel dat de Zweedse studiefinanciering bovenal een sociaal voordeel voor de student zelf uitmaakt. MCM is degene die om de steun verzoekt en deze zal ontvangen. De gezinscontext, zoals het inkomen van de ouders, wordt niet in aanmerking genomen. Wanneer de onderhavige zaak onder scenario B valt, komt de student MCM met de onderhavige studiefinancieringsaanvraag a priori zelf niet binnen de werkingssfeer van artikel 45 VWEU of artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011. MCM is immers geen (voormalig) migrerend werknemer en hij heeft (of wil, naar zich laat aanzien) evenmin om andere redenen de lidstaat waar hij werd geboren en zijn hele leven heeft gewoond (Spanje) verlaten.

35. De bewoordingen van artikel 7, lid 2, van de verordening zijn duidelijk, en betreffen „werknemers” (of voormalige werknemers<sup>16</sup>), maar zien niet op „studenten”.

36. Ik ben van oordeel dat de personele werkingssfeer van dat artikel daarom door het Hof niet mag worden uitgebreid tot studenten van hoger onderwijs.

<sup>13</sup> Zie in die zin arrest Giersch, punt 40.

<sup>14</sup> Arrest van 10 juli 2019, Aubriet (C-410/18, EU:C:2019:582, punt 26).

<sup>15</sup> Arrest van 2 april 2020, Landkreis Südliche Weinstraße (C-830/18, EU:C:2020:275, punten 22-24).

<sup>16</sup> Zie arrest van 6 oktober 2020, Jobcenter Krefeld (C-181/19, EU:C:2020:794, punten 45-55).

37. De Deense regering en de Commissie verwijzen ook naar artikel 10 van verordening nr. 492/2011. Hier zij volstaan met de opmerking dat dat artikel betrekking heeft op de toelating van kinderen van een onderdaan van een lidstaat die op het grondgebied van een andere lidstaat arbeid verricht of heeft verricht, tot het „algemeen” onderwijs, en niet tot het hoger onderwijs als gevolgd door MCM in de onderhavige zaak. De in de onderhavige zaak gestelde vraag heeft bovendien geen betrekking op dat artikel.

38. Zou de onderhavige zaak daarentegen onder scenario A vallen, dan zou de studiefinanciering ook voor de (voormalige) migrerende werknemer (MCM's vader) een sociaal voordeel vormen, maar alleen op de voorwaarde dat hij in het onderhoud van zijn kind blijft voorzien.<sup>17</sup> Alleen in die situatie brengt de studiefinanciering verlichting in de financiële verplichtingen van de vader.

39. De schaarsheid van de informatie in de verwijzingsbeslissing verhindert helaas een helder begrip van de situatie in het hoofdgeding. Zo is niet duidelijk of de vader, de (voormalige) migrerende werknemer, blijft voorzien in het onderhoud van het kind, MCM.

40. Zoals de Commissie heeft opgemerkt houdt in Zweden, volgens hoofdstuk 7, § 1, van de Föräldrabalk (1949:381) (wetboek van ouderschap), de wettelijke onderhoudsplicht van de ouders voor een aan de universiteit studerend kind op, wanneer dat kind de leeftijd van 18 jaar bereikt. De verwijzende rechter heeft niet aangegeven of de studiefinancieringsaanvraag ook betrekking had op een tijdvak waarin MCM jonger dan 18 jaar was. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt evenmin of de vader van MCM om andere redenen verantwoordelijk blijft voor het levensonderhoud van MCM nadat deze de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt, bijvoorbeeld op basis van het Spaanse recht, een civielrechtelijke overeenkomst of de vrijwillige betaling van een bepaald periodiek bedrag.

41. Zoals ik reeds heb opgemerkt in punt 34 van deze conclusie, vormt de onderhavige studiefinanciering geen sociaal voordeel voor de vader wanneer we te maken hebben met scenario B, en valt deze dan niet binnen de werkingssfeer van artikel 45 VWEU of artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011.

42. Het antwoord op de prejudiciële vraag zou in dat geval dus ontkennend luiden.

43. Wanneer de vader echter wel in het levensonderhoud van MCM blijft voorzien en de onderhavige studiefinanciering derhalve ook een sociaal voordeel vormt voor de vader, dient eerst te worden vastgesteld of de (voormalige) migrerende werknemer binnen de werkingssfeer van zowel artikel 45 VWEU als artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 valt. Het is aan de verwijzende rechter om dit uit te maken op grond van de feiten in het hoofdgeding.

44. Ik wijs erop dat „[n]ationale bepalingen die een werknemer die onderdaan van een lidstaat is, beletten of ervan weerhouden zijn staat van herkomst te verlaten om zijn recht van vrij verkeer uit te oefenen, [...] belemmeringen van die vrijheid [opleveren], ook wanneer zij ongeacht de nationaliteit van de betrokken werknemers van toepassing zijn”.<sup>18</sup> Om als indirect

<sup>17</sup> Zie arrest Giersch, punt 39.

<sup>18</sup> Arrest van 5 december 2013, Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs (C-514/12, EU:C:2013:799, punt 30).

discriminerend te worden beschouwd „hoeft een maatregel [...] niet tot gevolg te hebben dat alle eigen onderdanen worden begunstigd of dat enkel onderdanen van andere lidstaten, met uitsluiting van eigen onderdanen, worden benadeeld”.<sup>19</sup>

45. In dezelfde rechtspraak oordeelde het Hof als volgt: „Alle bepalingen van het VWEU inzake het vrije verkeer van personen alsook die van verordening nr. 492/2011 beogen immers het de onderdanen van de lidstaten gemakkelijker te maken op het grondgebied van de Unie om het even welk beroep uit te oefenen en staan in de weg aan regelingen die deze onderdanen zouden kunnen benadelen wanneer zij op het grondgebied van een andere lidstaat een economische activiteit willen verrichten.”<sup>20</sup>

46. In dat verband „beschikken de onderdanen van de lidstaten in het bijzonder over het rechtstreeks aan het Verdrag ontleende recht om hun lidstaat van herkomst te verlaten teneinde zich naar het grondgebied van een andere lidstaat te begeven en aldaar te verblijven om er een activiteit uit te oefenen. Bijgevolg staat artikel 45 VWEU in de weg aan elke nationale maatregel die het gebruik van de in dat artikel gewaarborgde fundamentele vrijheid door burgers van de Unie kan belemmeren of minder aantrekkelijk kan maken”.<sup>21</sup>

47. De vader van MCM ging eerst van Zweden naar Spanje en vervolgens terug naar Zweden; in beide gevallen deed hij dit om te werken. Onderdanen van een lidstaat kunnen zich tegen het land van herkomst beroepen op artikel 45 VWEU met betrekking tot maatregelen die deze onderdanen kunnen beletten of ervan weerhouden hun land van herkomst te verlaten.<sup>22</sup>

48. Anders dan de Deense en de Zweedse regering betogen, is mijns inziens het feit dat een aanzienlijke tijd (meer dan acht jaar) is verstreken sinds de vader van MCM dat recht heeft uitgeoefend, in beginsel niet relevant voor de toepasselijkheid van dat artikel (of van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011). Een migrerende werknemer moet een beroep kunnen doen op zijn recht op gelijke behandeling, zelfs in de situatie dat hij in de lidstaat van ontvangst geen beroepsactiviteit meer uitoefent. Het Hof heeft inderdaad aanvaard dat de status van voormalig migrerende werknemer ook na de beëindiging van de arbeidsverhouding effecten kan sorteren.<sup>23</sup>

49. De vraag of de Zweedse studiefinanciering voor een universitaire studie in het buitenland uit hoofde van § 23, eerste alinea, van hoofdstuk 3 van de studiefinancieringswet beschikbaar is in een situatie als in het hoofdgeding, hangt af van een hele reeks van toekomstige en hypothetische gebeurtenissen: of de werknemer in de toekomst ook werkelijk kinderen zal krijgen, of die (hypothetische) kinderen ondanks de terugkeer van de vader naar Zweden ervoor zouden kiezen in de lidstaat van ontvangst te blijven en of ze dan niet geïntegreerd zouden zijn in de Zweedse maatschappij, dan wel geen beroep zouden kunnen doen op andere uitzonderingsgronden om aanspraak te maken op die ondersteuning.

<sup>19</sup> Arrest van 5 december 2013, Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs (C-514/12, EU:C:2013:799, punt 31).

<sup>20</sup> Arrest van 5 december 2013, Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs (C-514/12, EU:C:2013:799, punt 32).

<sup>21</sup> Arrest van 10 oktober 2019, Krah (C-703/17, EU:C:2019:850, punt 41).

<sup>22</sup> Arrest van 15 december 1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, punt 96).

<sup>23</sup> Arrest van 19 juni 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, punt 35).



50. Zoals de Deense regering en de Commissie op basis van de rechtspraak van het Hof<sup>24</sup> hebben opgemerkt, is deze keten van gebeurtenissen in de onderhavige zaak te onzeker, en is het uiteindelijke effect op de keuze van de werknemer om van zijn recht van vrij verkeer gebruik te maken te indirect om bovengenoemde nationale bepaling te kunnen beschouwen als een belemmering van het vrije verkeer van werknemers.

51. De litigieuze bepalingen dienen derhalve niet te worden beschouwd als een beperking van het vrij verkeer van werknemers.<sup>25</sup>

52. Wat dat betreft moet de onderhavige zaak worden onderscheiden van de zaken Prinz en Seeberger<sup>26</sup>, waar de bestreden voorwaarden *de verzoekers in die zaken zelf* ervan konden weerhouden hun recht van vrij verkeer en verblijf in een andere lidstaat uit te oefenen, gezien de weerslag die de uitoefening van die vrijheid waarschijnlijk zou hebben op de studiefinanciering die in deze gevoegde zaken aan de orde was. De feiten in de onderhavige zaak hebben daarentegen geen betrekking op het persoonlijke handelen van de ontvanger, maar op het toekomstige gedrag van een ander die nog niet bestaat, te weten *het (hypothetische) kind van de werknemer*.

53. Vervolgens rijst de vraag of artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011, dat het recht van vrij verkeer van alle migrerende werknemers (met inbegrip van seizoens- en grensarbeiders; zie overweging 5 van die verordening<sup>27</sup>) erkent, slechts van toepassing is op migrerende werknemers *uit een andere lidstaat* met betrekking tot de regels van de lidstaat van ontvangst, dan wel ook kan worden ingeroepen, zoals in de onderhavige zaak, door een onderdaan van de lidstaat van herkomst die zich naar een andere lidstaat heeft begeven en vervolgens is teruggekeerd naar zijn land van herkomst.

54. Kan een (voormalige) migrerende werknemer en/of zijn aan de universiteit studerende kind zich beroepen op het beginsel van gelijke behandeling op grond van artikel 7, lid 2, van die verordening, en dit *niet tegenover* de autoriteiten van de *lidstaat van ontvangst*, maar zoals in de onderhavige zaak, *tegenover* de autoriteiten van hun *lidstaat van herkomst*?

55. Mijns inziens moet die vraag ontkennend worden beantwoord.

56. Bij mijn weten heeft het Hof de mogelijkheid om een beroep te doen op dat artikel nooit uitgebreid tot de (voormalige) migrerende werknemer in verhouding tot diens lidstaat van herkomst of de lidstaat van herkomst van zijn kind. Het Hof heeft juist consequent geoordeeld dat dat artikel *beoogt de gelijke behandeling te verzekeren* van (voormalige) migrerende werknemers en nationale werknemers *in de lidstaat van ontvangst*.<sup>28</sup>

57. De Unieregels inzake het vrije verkeer beogen namelijk in de eerste plaats de bescherming van studenten, kinderen van (voormalige) migrerende werknemers, tegen discriminatie waarmee zij eventueel te maken krijgen in de *lidstaat van ontvangst* en niet tegen eventuele belemmeringen

<sup>24</sup> Arrest van 13 maart 2019, Gemeinsamer Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach (C-437/17, EU:C:2019:193, punt 40).

<sup>25</sup> Arresten van 27 januari 2000, Graf (C-190/98, EU:C:2000:49, punten 24 en 25), en 13 maart 2019, Gemeinsamer Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach (C-437/17, EU:C:2019:193, punt 40).

<sup>26</sup> Arrest van 18 juli 2013 (C-523/11 en C-585/11, EU:C:2013:524).

<sup>27</sup> „[Het recht van alle werknemers in de lidstaten om de arbeid van hun keuze binnen de Unie te verrichten] moet zonder onderscheid worden toegekend aan ‚permanente‘ werknemers, seizoenarbeiders, grensarbeiders of werknemers die arbeid in dienstverlening verrichten.”

<sup>28</sup> Zie bijvoorbeeld arresten van 27 maart 1985, Hoeckx (249/83, EU:C:1985:139, punt 20), en 6 oktober 2020, Jobcenter Krefeld (C-181/19, EU:C:2020:794, punt 72: „Artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011, waarop [...] personen die een verblijfsrecht hebben op grond van artikel 10 van deze verordening zich kunnen beroepen, bepaalt in wezen dat de werknemer die onderdaan is van een lidstaat in het gastland dezelfde sociale en fiscale voordelen geniet als nationale werknemers, ook wanneer hij aldaar werkloos is geworden.”).

in de *lidstaat van herkomst* in de situatie dat de burger studiefinanciering wenst te verkrijgen van zijn eigen lidstaat teneinde zijn recht van vrij verkeer uit te oefenen. Deze opvatting wordt eveneens verdedigd in de juridische literatuur.<sup>29</sup>

58. Mijn uitlegging is in overeenstemming met het doel van verordening nr. 492/2011, waarvan overweging 6<sup>30</sup> spreekt van het uit de weg ruimen van belemmeringen betreffende de voorwaarden voor de integratie van de familie van de werknemer in het land van ontvangst.

### ***C. Voorlopige conclusie: er is geen beperking van het vrije verkeer van werknemers***

59. Uit het bovenstaande volgt dat noch artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 noch artikel 45 VWEU zich verzet tegen nationale bepalingen als in de onderhavige zaak. Het staat aan de verwijzende rechter om een en ander na te gaan op basis van de feiten van de zaak in het hoofdgeding.

### ***D. Omwille van de volledigheid: zou er sprake zijn van een beperking, dan zou deze gerechtvaardigd zijn***

60. Voor het geval het Hof het hiermee niet eens is en tot de conclusie komt dat die nationale bepalingen wel een beperking van het vrije verkeer van werknemers vormen, zal ik hieronder toelichten waarom die beperking hoe dan ook gerechtvaardigd zou zijn.

61. Volgens de litigieuze bepalingen betreffende studiefinanciering voor een studie in het buitenland, kan een student die niet in Zweden woont dergelijke financiering verkrijgen wanneer hij kan aantonen *binding met de Zweedse maatschappij* te hebben of het *kind is van een migrerende werknemer uit een andere lidstaat* die werkt in Zweden. Alle buiten Zweden wonende Zweedse onderdanen die studiefinanciering voor een studie in een andere lidstaat aanvragen moeten dus voldoen aan het vereiste van binding met de Zweedse maatschappij, ongeacht of de ouder wel of niet gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer. Mijns inziens is het gerechtvaardigd dat van MCM wordt verlangd dat hij een dergelijke binding aantoont. Wanneer geen binding werd vereist, zou de aanvrager in een gunstiger situatie verkeren dan de studenten van wie de ouders hun recht van vrij verkeer niet hebben uitgeoefend. Dat zou verder gaan dan het door de regels inzake het vrije verkeer van werknemers hoofdzakelijk beoogde doel, namelijk te waarborgen dat op werknemers in de lidstaat van ontvangst dezelfde voorwaarden van toepassing zijn en dat zij er niet van worden weerhouden om te gaan wonen en werken in een andere lidstaat.

62. Met betrekking tot de vraag of de oplegging van een woonplaatsvereiste aan MCM een vorm van discriminatie is, moet de onderhavige situatie worden vergeleken met een situatie waarin niet aan het woonplaatsvereiste wordt voldaan en het Unierecht van toepassing is, dat wil zeggen de situatie waarin een Zweeds onderdaan die niet aan het woonplaatsvereiste voldoet omdat hij van Zweden naar Spanje is gegaan om daar te werken, vervolgens financiële bijstand aanvraagt om daar (in het gastland) te studeren. Het is duidelijk dat in beide gevallen binding met de Zweedse maatschappij wordt vereist. Er is derhalve geen sprake van directe discriminatie.

<sup>29</sup> Martin, D., „Arrêts ‚Giersch‘ et ‚Prinz‘: les différents statuts de l’étudiant”, *Journal de droit européen*, 2013, blz. 273.

<sup>30</sup> „Om volgens objectieve maatstaven van waardigheid en vrijheid te kunnen worden uitgeoefend, vereist het recht van het vrije verkeer dat de gelijkheid van behandeling in alles wat de uitoefening van arbeid in loondienst en de toegang tot huisvesting betreft, in feite en in rechte verzekerd is, en eveneens dat de belemmeringen voor de mobiliteit van de werknemers uit de weg worden geruimd, met name wat betreft de voorwaarden voor de integratie van de familie van de werknemer in het land van ontvangst.”

63. Voorts is, zelfs wanneer het Hof van oordeel zou zijn dat in de onderhavige zaak sprake was van indirecte discriminatie (*quod non*), het bindingsvereiste mijns inziens gerechtvaardigd, aangezien het een legitieme doelstelling nastreeft en geschikt en evenredig is.<sup>31</sup>

64. Volgens het Hof „staat het aan de bevoegde nationale autoriteiten om bij de vaststelling van een maatregel die afwijkt van een beginsel dat in het recht van de Unie is verankerd, in elk concreet geval te bewijzen dat deze maatregel geschikt is ter verzekering dat de genoemde doelstelling wordt verwezenlijkt en niet verder gaat dan daartoe nodig is. Bij de rechtvaardigingsgronden die een lidstaat kan aanvoeren moet een onderzoek zijn gevoegd van de geschiktheid en de evenredigheid van de door die lidstaat genomen maatregel, alsmede specifieke gegevens ter onderbouwing van zijn betoog.”<sup>32</sup>

65. Dienaangaande heeft het Hof reeds geoordeeld dat de bevordering van de mobiliteit van studenten een dwingende reden van openbaar belang ter rechtvaardiging van een beperking kan vormen, mits de vastgestelde criteria geschikt en evenredig zijn.<sup>33</sup> Een criterium met betrekking tot de woonplaats of, indien dit leidt tot een met het Unierecht strijdige situatie, met betrekking tot voldoende binding met de Zweedse maatschappij, beoogt te verzekeren dat studenten na hun studie in het buitenland terugkeren naar Zweden en dat de door hen verworven kennis uiteindelijk de Zweedse arbeidsmarkt en economie ten goede komt.<sup>34</sup> Het Hof heeft tevens geoordeeld dat een dergelijk bindingsvereiste gerechtvaardigd kan zijn wanneer daarmee een hoog opleidingsniveau van de ingezetenen wordt nagestreefd.<sup>35</sup>

66. Het Hof heeft dienaangaande reeds geoordeeld dat de lidstaten de vrijheid behouden om in het kader van de financiële ondersteuning van een studie in een andere lidstaat voorwaarden te stellen betreffende de binding van hun eigen onderdanen aan de maatschappij van die lidstaat, in de zin dat deze ondersteuning afhankelijk wordt gesteld van bewijs van een werkelijke binding met de lidstaat die de financiering verstrekt, maar dat „het [...] vereiste bewijs [...] niet te exclusief [mag] zijn doordat ten onrechte een te groot gewicht wordt toegekend aan een factor die niet noodzakelijkerwijs representatief is voor de mate waarin de aanvrager echt en daadwerkelijk een band met deze lidstaat heeft, met uitsluiting van elke andere representatieve factor”.<sup>36</sup> Die rechtspraak, die verband houdt met de artikelen 20 en 21 VWEU, is ook van toepassing op zaken betreffende het vrije verkeer van werknemers, aangezien het gaat om de bescherming van dezelfde personen. Wanneer de situatie van MCM binnen de werkingssfeer van artikel 21 VWEU zou vallen – wat ik op de basis van de beknopte informatie in de verwijzingsbeslissing niet kan beoordelen – zou de beoordeling, teneinde aan te tonen dat er sprake is van een beperking van het vrije verkeer van personen – of de maatregel gerechtvaardigd, evenredig en geschikt is, identiek zijn aan die uit hoofde van artikel 45 VWEU.

67. Aangezien het recht op de litigieuze studiefinanciering niet uitsluitend is gebaseerd op een minimale verblijfsperiode in Zweden, maar ook ontleend kan worden aan een toereikende binding met de Zweedse maatschappij, voldoet de Zweedse wetgeving aan de rechtspraak van het Hof. Mijns inziens biedt die wetgeving de door de rechtspraak van het Hof vereiste flexibiliteit met

<sup>31</sup> Arrest van 5 december 2013, Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs (C-514/12, EU:C:2013:799, punt 36).

<sup>32</sup> Arrest van 14 juni 2012, Commissie/Nederland (C-542/09, EU:C:2012:346, punt 81). Zie ook punt 82 van dat arrest).

<sup>33</sup> Zie arrest Giersch, punten 53-56.

<sup>34</sup> Zie voor een soortgelijke redenering arrest Giersch, punten 67 en 68.

<sup>35</sup> Zie arrest van 14 december 2016, Bragança Linares Verruga e.a. (C-238/15, EU:C:2016:949, punt 46).

<sup>36</sup> Arresten van 18 juli 2013, Prinz en Seeberger (C-523/11 en C-585/11, EU:C:2013:524, punten 37 en 38), en 24 oktober 2013, Thiele Meneses (C-220/12, EU:C:2013:683, punt 36).

betrekking tot de beoordeling van de mate van de binding van de student met de maatschappij van de lidstaat die de financiering verstrekt, en kan deze derhalve gerechtvaardigd, evenredig en geschikt worden geacht (in overeenstemming met de in de punten 65 en 66 van deze conclusie aangehaalde rechtspraak).

68. Wat de verwijzing in de verwijzingsbeslissing naar de bestaande rechtspraak van het Hof<sup>37</sup> betreft, merk ik op dat de betrokken wetgeving inderdaad berust op vergelijkbare doelstellingen, aangezien zowel de integratie van studenten als de wens om na te gaan of sprake is van binding doelstellingen van algemeen belang kunnen vormen.<sup>38</sup>

69. Het Hof heeft reeds aanvaard dat een lidstaat de toekenning van studiefinanciering afhankelijk kan stellen van bewijs van een zekere mate van integratie in de maatschappij van die staat, om te voorkomen dat de toekenning van financiering aan studenten uit andere lidstaten een onredelijke last wordt die het algemene niveau van de door deze staat toekenbare steun zou kunnen beïnvloeden.<sup>39</sup> Het Hof verklaarde in die arresten bovendien dat op soortgelijke overwegingen in beginsel ook een beroep kan worden gedaan voor de toekenning door een lidstaat van studiefinanciering aan studenten die in andere lidstaten een opleiding willen volgen.

70. Ik ben het eens met de Deense regering dat de binding met de Zweedse maatschappij dus een redelijk evenwicht uitdrukt tussen twee tegengestelde belangen, namelijk dat van de werknemers bij het vrije verkeer en de beoogde mobiliteit van studenten binnen de Europese Unie enerzijds, en dat van de door de lidstaten aangeboden studiefinancieringsstelsels anderzijds.

71. Ondanks dat de toepasselijke Zweedse bepalingen niet uitdrukkelijk verwijzen naar het criterium dat de student geïntegreerd moet zijn in de Zweedse maatschappij, heeft de rechtspraak inzake die bepalingen deze factor opgenomen onder de omstandigheden die een bijzondere grond kunnen vormen voor de toekenning van studiefinanciering.

72. Hoewel de volgens de rechtspraak van het Hof gestelde eisen betreffende de beoordeling van de maatschappelijke integratie in de Zweedse maatschappij derhalve op het eerste gezicht in aanmerking lijken te zijn genomen in de onderhavige zaak, is het aan de nationale rechter om op basis van de feiten uit te maken of die criteria in het geval van MCM op correcte wijze zijn toegepast.

73. Evenals de Commissie ben ik van mening dat uit de in de verwijzingsbeslissing gegeven informatie niet duidelijk blijkt dat Zweden het zwaartepunt vormt van de belangen van MCM.

74. Ingevolge artikel 10 van verordening nr. 492/2011 heeft MCM, als kind van een (voormalige) migrerende werknemer, onder dezelfde voorwaarden als Spaanse onderdanen recht op Spaanse overheidssteun voor zijn opleiding, aangezien het recht op financiering volgens dat artikel niet afhankelijk is van de vraag of de vader verantwoordelijk blijft voor het levensonderhoud van MCM.<sup>40</sup>

<sup>37</sup> Met name naar het arrest van 18 juli 2013, Prinz en Seeberger (C-523/11 en C-585/11, EU:C:2013:524).

<sup>38</sup> Arrest van 18 juli 2013, Prinz en Seeberger (C-523/11 en C-585/11, EU:C:2013:524, punt 34).

<sup>39</sup> Arresten van 18 juli 2013, Prinz en Seeberger (C-523/11 en C-585/11, EU:C:2013:524, punt 36), en 24 oktober 2013, Thiele Meneses (C-220/12, EU:C:2013:683, punt 35).

<sup>40</sup> Arresten van 15 maart 1989, Echternach en Moritz (389/87 en 390/87, EU:C:1989:130), en 4 mei 1995, Gaal (C-7/94, EU:C:1995:118).

75. Hoewel de mogelijkheid bestaat dat de Spaanse studiefinanciering minder gunstig is dan de Zweedse, kan het Unierecht een werknemer niet garanderen dat een verplaatsing naar een andere lidstaat voor hem of zijn gezin in sociaal opzicht neutraal zal zijn.

76. Een werknemer die gebruikmaakt van zijn recht van vrij verkeer kan geen neutraliteit verwachten op sociaal gebied, aangezien een verplaatsing naar een andere lidstaat meer of minder voordelig kan zijn. Artikel 10 van verordening nr. 492/2011 garandeert hooguit dat voor (voormalige) migrerende werknemers dezelfde voorwaarden gelden als voor werknemers in de lidstaat van ontvangst.<sup>41</sup>

## V. Conclusie

77. Ik geef het Hof in overweging de prejudiciële vraag van de Överklagandenämnd för studiestöd als volgt te beantwoorden:

„Artikel 45 VWEU noch artikel 7, lid 2, van verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie verzet zich ertegen dat een lidstaat (het land van herkomst) bepaalt dat aan een kind van een (voormalige) migrerende werknemer, na de terugkeer van deze werknemer naar zijn land van herkomst, slechts studiefinanciering voor een studie in de lidstaat van de Europese Unie waar de ouder van het kind voorheen werkzaam was (het gastland), kan worden toegekend indien is voldaan aan het vereiste dat dat kind een binding heeft met het land van herkomst, in een situatie waarin:

- i) het kind nooit heeft gewoond in het land van herkomst, maar sinds zijn geboorte in het gastland woont, en
- ii) het land van herkomst zijn andere onderdanen die niet voldoen aan het woonplaatsvereiste en die studiefinanciering aanvragen voor een studie in een andere lidstaat van de Europese Unie, onderwerpt aan hetzelfde vereiste dat sprake is van een binding met het land van herkomst.”

<sup>41</sup> Arrest van 18 juli 2017, Erzberger (C-566/15, EU:C:2017:562, punten 33 en 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).