



## Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT  
PAOLO MENGOZZI  
föredraget den 7 februari 2013<sup>1</sup>

**Mål C-20/12**

**Elodie Giersch,  
Benjamin Marco Stemper,  
Julien Taminiaux,  
Xavier Renaud Hodin och  
Joëlle Hodin**

**mot  
État du Grand-Duché de Luxembourg**

(begäran om förhandsavgörande från Tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg  
(Luxemburg))

”Fri rörlighet för arbetstagare — Likabehandling — Sociala förmåner — Studiemedel för högre utbildning — Bosättningsvillkor — Indirekt diskriminering — Syfte att öka andelen personer med en examen från högre utbildning — Huruvida bosättningsvillkoret är lämpligt och proportionerligt”

1. Domstolen har blivit ombedd att uttala sig om huruvida ett krav på bosättning som bland annat gäller i Luxemburg för att barn med gränsarbetande föräldrar ska ha rätt till studiestöd för högre utbildning, oavsett i vilket land de avser att studera.
2. Även om det redan finns konsekvent rättspraxis avseende den fråga som förevarande begäran om förhandsavgörande behandlar, utmärks målet av att det rör förhållandena i en medlemsstat vars arbetsmarknad karaktäriseras av en påtaglig närvaro av gränsarbetare och av att frågan avseende rätten till studiemedel för högre utbildning har ställts just i förhållande till de rättigheter som nämnda gränsarbetare – och inte studenterna som sådana – har enligt unionsrätten.

<sup>1</sup> — Originalspråk: franska.

## I – Tillämpliga bestämmelser

### A – Unionsrätten

3. I artikel 7.1 och 7.2 i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen,<sup>2</sup> vilken var tillämplig vid tiden för omständigheterna i målet,<sup>3</sup> föreskrivs följande:

”1. En arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat får inom en annan medlemsstats territorium inte på grund av sin nationalitet behandlas annorlunda än landets egna arbetstagare i fråga om anställnings- och arbetsvillkor, speciellt vad avser lön, avskedande och, om han eller hon skulle bli arbetslös, återinsättande i arbete eller återanställning.

2. Arbetstagaren skall åtnjuta samma sociala och skattemässiga förmåner som landets medborgare.”

### B – Luxemburgsk rätt

1. Det luxemburgska systemet för studiestöd för högre utbildning

4. Genom lagen av den 26 juli 2010<sup>4</sup>, som reglerar det aktuella systemet i Luxemburg för studiestöd för högre utbildning, ändrades det tidigare systemet på olika punkter. Sådant stöd kan sökas oavsett i vilket land den sökande avser att bedriva högre studier.

5. Det ska påpekas att det redan enligt lagen av den 22 juni 2000,<sup>5</sup> endast var luxemburgska medborgare och personer som var bosatta i Luxemburg som hade rätt till studiestödet. Det krävdes ursprungligen enligt lagen av den 22 juni 2000 att en luxemburgsk medborgare styrkte sin nationalitet,<sup>6</sup> medan en medborgare från en annan medlemsstat i Europeiska unionen var tvungen att ha sin hemvist i Luxemburg och omfattas av tillämpningsområdet för artiklarna 7 eller 12 i förordning nr 1612/68. Denna diskriminering korrigerades genom en lag som antogs år 2005,<sup>7</sup> med ett krav på att luxemburgska medborgare måste ha sin hemvist i Luxemburg för att kunna komma i åtnjutande av studiestödet. Gränsarbetare, som per definition inte är bosatta i Luxemburg, var uteslutna från tillämpningsområdet för lagen av den 22 juni 2000.

6. Enligt lagen av den 22 juni 2000, var studiestödet utformat som ett studiebidrag och ett studielån. Storleken på beviljade studiemedel varierade ”i förhållande dels till studentens och studentens föräldrars ekonomiska och sociala situation, dels till de inskrivningsavgifter studenten måste betala”.<sup>8</sup> I storhertiglig förordning av den 5 oktober 2000<sup>9</sup> fastställdes på vilket sätt hänsyn togs till föräldrarnas ekonomiska och sociala situation. I artikel 5 i denna förordning föreskrevs att grundbeloppet kunde

2 — EGT L 257, s. 2; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 33.

3 — Förordning nr 1612/68 upphävdes genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen (EUT L 141, s. 1). Artikel 7.1 och 7.2 i förordning nr 492/2011 som gällande rätt återger innehållet i artikel 7.1 och 7.2 i förordning nr 1612/68.

4 — *Mémorial A*, 2010, s. 2040.

5 — *Mémorial A*, 2000, s. 1106.

6 — Artikel 2 a i lagen av den 22 juni 2000.

7 — Se den enda bestämmelsen i lagen av den 4 april 2005 om ändring av lagen av den 22 juni 2000 om studiemedel från staten för högre utbildning (*Mémorial A*, 2005).

8 — Artikel 4 i lagen av den 22 juni 2000.

9 — *Mémorial A*, 2000, s. 2548.

höjas om två eller flera barn i samma hushåll bedrev högre studier,<sup>10</sup> eller att studiestödet kunde sättas ned med ett belopp motsvarande årliga familjebidrag, om sådana erhållits för studenten.<sup>11</sup> Enligt ordalydelsen i lagen av den 22 juni 2000 kunde högst 16 350 euro beviljas per läsår.<sup>12</sup> Detta belopp anpassades årligen i förhållande till den rörliga löneskalan.<sup>13</sup>

7. Lagen av den 26 juli 2010 utgör den rättsliga grunden för det aktuella stödsystemet. Däri föreskrivs att medborgare i Europeiska unionen som uppehåller sig där i enlighet med kapitel 2 i den ändrade lagen av den 29 augusti 2008 om den fria rörligheten för personer och invandringen till Storhertigdömet Luxemburg,<sup>14</sup> genom vilken Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG<sup>15</sup> införlivades med luxemburgsk rätt, kan ansöka om studiestöd för högre utbildning.<sup>16</sup> I artikel 6.1 i den ändrade lagen av den 29 augusti 2008 anges att unionsmedborgare har rätt att uppehålla sig i Luxemburg under längre tid än tre månader om den berörda personen antingen uppfyller villkoret om utövande av arbete som anställd eller enskild näringsidkare eller villkoret att vara inskriven vid en privat eller statlig institution, som är erkänd av Luxemburg, med huvudsyftet att bedriva studier, och avger en försäkran om att vederbörande har en heltäckande sjukförsäkring och tillräckliga tillgångar för att kunna försörja sig själv och familjen, så att de inte blir en belastning för det sociala biståndssystemet.<sup>17</sup>

8. Till följd av antagandet av lagen av den 26 juli 2010, varierar storleken på det ekonomiska stöd som beviljas i form av studiebidrag eller studielån endast i förhållande till studentens ekonomiska och sociala situation samt de inskrivningsavgifter som studenten måste betala.<sup>18</sup> Genom den storhertigligen förordningen av den 12 november 2010,<sup>19</sup> som antogs med stöd av lagen av den 26 juli 2010, ändrades följaktligen den storhertigligen förordningen av den 5 oktober 2000 genom att samtliga hänvisningar till situationen för föräldrarna till studenten som ansöker om studiestöd har tagits bort. Det maximala stödbeloppet är 17 700 euro per läsår.<sup>20</sup> Detta belopp är inte längre indexreglerat.<sup>21</sup>

## 2. Situationen för gränsarbetare enligt det luxemburgska studiemedelssystemet för högre utbildning

9. Det är utrett att barn till gränsarbetare även enligt lagen av den 22 juni 2000 inte uppfyllde villkoren för att beviljas studiestöd för högre utbildning, eftersom det enligt nämnda lag fanns ett krav på bosättning i Luxemburg. Gränsarbetare som omfattades av det luxemburgska systemet för social trygghet erhöll dock "familjebidrag" för varje barn som fyllt 18 år och som bedrev högre studier i Luxemburg eller i utlandet.<sup>22</sup> Vidare hade personer som var berättigade till familjebidrag också rätt till ett barnbidrag (*droit au boni pour enfant*) (som den 1 januari 2009 uppgick till 76,88 euro per månad). Familjebidraget för högre utbildning, det vill säga det bidrag som fortsatte att utgå efter det att barnet fyllt 18 år, kunde utbetalas direkt till barnet om barnet ansökte om detta.

10 — Artikel 5.4 första strecksatsen i den storhertigligen förordningen av den 5 oktober 2000.

11 — Artikel 5.4 andra strecksatsen i den storhertigligen förordningen av den 5 oktober 2000.

12 — Artikel 3 i lagen av den 22 juni 2000. Detta belopp omfattar stöd i form av studielån.

13 — Artikel 5.3 i den storhertigligen förordningen av den 5 oktober 2000.

14 — *Mémorial A*, 2008, s. 2024 (för en konsoliderad version, se *Mémorial A*, 2012, s. 874).

15 — EUT L 158, s. 77.

16 — Artikel 2 i lagen av den 26 juli 2010.

17 — Se artikel 6.1 punkterna 1 och 3 i lagen av den 29 augusti 2008.

18 — Artikel 4 i lagen av den 26 juli 2010.

19 — *Mémorial A*, 2010, s. 3430.

20 — Artikel 3 i lagen av den 22 juni 2000, i dess lydelse enligt lagen av den 26 juli 2010. Detta belopp omfattar stöd i form av studielån.

21 — Genom artikel 4 i den storhertigligen förordningen av den 12 november 2010 upphävdes artikel 5 i den storhertigligen förordningen av den 5 oktober 2000.

22 — Se artikel 3.2 i lagen av den 19 juni 1985 om familjebidrag och om inrättandet av Caisse nationale des prestations familiales (*Mémorial A*, 1985, s. 680).

10. Genom lagen av den 26 juli 2010 ändrades dock den gällande lagstiftningen och artikel 271 tredje stycket i socialförsäkringslagen så att rätten till familjebidrag för barn som fyllt 18 år endast kvarstår för barn som bedriver studier på gymnasienivå eller i teknisk påbyggnadsskola (och inte högre utbildning),<sup>23</sup> och detta oavsett valet av studieort. Vad gäller barnbidrag utbetalas detta endast till studenter som erhåller studiestöd för högre utbildning, i vilket barnbidraget anses ingå, under förutsättning att nämnda studenter fortfarande ingår i föräldrarnas hushåll.<sup>24</sup> En rätt till skattelättnad för barn som varken har erhållit barnbidrag eller ekonomiskt stöd för högre utbildning förefaller dock fortfarande anses gälla.

## II – Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

11. Elodie Giersch, Joëlle Hodin och Julien Taminiaux är belgiska medborgare. De är bosatta i Belgien och har åtminstone en förälder som är gränsarbetare i Luxemburg. Benjamin Marco Stemper är tysk medborgare bosatt i Tyskland. Hans far arbetar i Luxemburg utan att vara bosatt där.

12. Elodie Giersch, Joëlle Hodin och Julien Taminiaux önskar bedriva studier i Belgien, det vill säga i deras bosättningsstat, medan Benjamin Marco Stemper önskar studera i Förenade kungariket. Vart och ett av dessa fyra barn med gränsarbetande föräldrar i Luxemburg ansökte i september och oktober 2010 om studiestöd för högre utbildning.

13. Den luxemburgska ministern för högre utbildning och forskning avlog ansökningarna om studiestöd av det skälet att barnen inte uppehåller sig i Luxemburg, vilket är ett nödvändigt villkor för rätten till studiestöd enligt lagen av den 26 juli 2010.

14. Nämnda barn väckte, i första eller i andra hand, talan om ogiltigförklaring av ministerns beslut om avslag vid Tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg. Den nationella domstolen har angett att talan i dessa fyra mål är exempel på omkring 600 anhängiga liknande fall av talan som väckts.

15. Sökandena vid den hänskjutande domstolen anförde att kravet i den luxemburgska lagstiftningen att luxemburgska medborgare måste visa att de har sitt hemvist i Luxemburg, medan medborgare från andra länder måste visa att de är bosatta där, utgör direkt diskriminering. I andra hand yrkade de att kravet på bosättning utgör ogrundad indirekt diskriminering, som bland annat strider mot artikel 7.2 i förordning nr 1612/68, eftersom kravet på bosättning lättare uppfylls av en stats egna medborgare och uteslutande har genomförts i syfte att utesluta gränsarbetare från rätten till studiestödet.

16. Den luxemburgska staten bestred vid den nationella domstolen förekomsten av diskriminering och hävdade att begreppen hemvist och bosättning enligt luxemburgsk rätt i slutändan är likvärdiga. Den luxemburgska staten bestred vidare att det statliga studiestödet för högre utbildning utgör en "social förmån", i den mening som avses i artikel 7.2 i förordning nr 1612/68, eftersom studiestödet endast beviljas vuxna och självständiga studenter, utan hänsyn till deras föräldrars situation. Målet med det luxemburgska studiestödssystemet för högre utbildning att betydligt öka andelen av den bosatta befolkningen i Luxemburg med en examen från högre utbildning – vilken är på tillbakagång jämfört med genomsnittet i Europa – motiverar i vart fall att endast personer som är bosatta i landet har rätt till nämnda stöd. Om kravet på bosättning togs bort, skulle detta innebära att varje student, utan någon koppling som helst till det luxemburgska samhället, skulle kunna beviljas studiestöd för att studera i vilket land som helst. Detta skulle uppmuntra till "studiebidragsturism" och innebära en orimlig ekonomisk börda för den luxemburgska staten som därmed skulle tvingas ändra principen att stödet är medtagbart.

23 — Se artikel V.2 i lagen av den 26 juli 2010. Familjebidraget för ett barn uppgår till 234,12 euro per månad, det vill säga 2 809,44 euro per år (se artikel 272.1 a och 272.2 i socialförsäkringslagen).

24 — Artikel II.1 i lagen av den 26 juli 2010.

17. Den hänskjutande domstolen konstaterade att studiestöd för högre utbildning utgör en social förmån, i den mening som avses i artikel 7.2 i förordning nr 1612/68. Det är fråga om ett stöd till uppehälle som beviljas direkt till studenter som är beroende av sina föräldrar för sin försörjning. Enligt EU-domstolens praxis syftar den likabehandling som anges i artikel 7.2 i förordning nr 1612/68 även till att hindra diskriminering mot barn som migrerande arbetstagare är underhållsskyldiga för.<sup>25</sup>

18. I enlighet med den luxemburgska statens argument, fann den hänskjutande domstolen att det inte föreligger någon direkt diskriminering, eftersom begreppen hemvist och bosättning i nationell rätt har samma innebörd. Dock konstaterade den hänskjutande domstolen att stödsystemet grundas på en, enligt unionsrätten förbjuden, indirekt diskriminering, eftersom kravet på bosättning, återigen enligt domstolens rättspraxis, lättare kan uppfyllas av statens egna medborgare. Den hänskjutande domstolen påpekade att en sådan skillnad i behandling dock kan vara berättigad, för det fall att särbehandlingen grundas på objektiva hänsyn som är oberoende av de berörda personernas nationalitet och står i proportion till det legitima mål som eftersträvas med de nationella bestämmelserna. Den hänskjutande domstolen vill få klarhet precis i huruvida de grunder för rättfärdigande som har åberopats av den luxemburgska staten är berättigade.

19. Tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg ansåg att det inte var klart hur unionsrätten ska tolkas, och beslutade därför att vilandeförklara målet och att genom beslut om hänskjutande, som inkom till domstolens kansli den 16 januari 2011, ställa följande tolkningsfråga till domstolen med stöd av artikel 267 FEUF:

”Mot bakgrund av den gemenskapsrättsliga principen om likabehandling som stadgas i artikel 7.2 i förordning nr 1612/68, ska de utbildningspolitiska och budgetpolitiska hänsyn som framförts av den luxemburgska staten, nämligen strävan att öka befolkningsandelen med en examen från högre utbildning, som för närvarande i en internationell jämförelse är otillräcklig vad gäller den i Luxemburg bosatta befolkningen – hänsyn som allvarligt skulle hotas om den luxemburgska staten skulle vara tvungen att ge ekonomiskt studiestöd för högre utbildning till varje student som inte har någon som helst koppling till det luxemburgska samhället för bedrivande av högre studier i vilket land som helst i världen, något som skulle medföra en orimlig budgetbörda för den luxemburgska staten – betraktas som hänsyn i den mening som avses i ... gemenskapsrättslig rättspraxis på så sätt att de kan rättfärdiga den skillnad i behandling som följer av det krav på bosättning som gäller för att få studiestöd för högre studier både för luxemburgska medborgare och för medborgare i andra medlemsstater?”

### III – Förfarandet vid domstolen

20. Elodie Giersch, Julien Taminiaux, Joëlle Hodin, den luxemburgska, den danska, den grekiska, den österrikiska och den svenska regeringen samt Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden till domstolen.

21. Elodie Giersch, Benjamin Marco Stemper, Julien Taminiaux, Joëlle Hodin, den luxemburgska, den danska, den grekiska, den österrikiska och den svenska regeringen samt kommissionen yttrade sig vid förhandlingen den 28 november 2012.

25 — Den hänskjutande domstolen har bland annat åberopat dom av den 26 februari 1992 i mål C-3/90, Bernini (REG 1992, s. I-1071).

#### IV – Rättslig bedömning

22. För att den hänskjutande domstolen ska kunna ges ett användbart svar kommer jag kortfattat att redogöra för huruvida studiestödet för högre utbildning är att anses som en "social förmån", i den mening som avses i artikel 7.2 i förordning nr 1612/68, och den omständigheten att kravet på bosättning som gäller för barn till gränsarbetare utgör indirekt diskriminering. Jag kommer därefter att tillämpa domstolens klassiska test i fråga om särbehandling och svara på den hänskjutande domstolens fråga genom att pröva både huruvida den luxemburgska regeringens grunder för rättfärdigande är förenliga med unionsrätten samt huruvida kravet på bosättning är lämpligt och proportionerligt.

##### *A – Tillämpningsområdet för artikel 7.2 i förordning nr 1612/68 och huruvida diskriminering föreligger*

23. Det är inledningsvis viktigt att påpeka att den hänskjutande domstolen i sin fråga har hänvisat till artikel 7.2 i förordning nr 1612/68. Enligt domstolens rättspraxis ges i denna artikel "på det särskilda området för beviljande av sociala förmåner, ett särskilt uttryck för den bestämmelse om likabehandling som följer av artikel [45.2 FEUF], och den skall tolkas på samma sätt som artikel [45.2 FEUF]".<sup>26</sup> Den hänskjutande domstolen har således begärt att domstolen ska analysera situationen i det nationella målet mot bakgrund av den fria rörligheten för arbetstagare.<sup>27</sup>

##### 1. Studiestöd för högre utbildning som barn till gränsarbetare erhåller utgör en social förmån

24. Den luxemburgska regeringen har vid den hänskjutande domstolen och under det pågående målet om förhandsavgörande ställt sig tveksam till om studiestöd för högre utbildning som beviljas i enlighet med bestämmelserna i lagen av den 26 juli 2010 omfattas av begreppet social förmån, i den mening som avses i artikel 7.2 i förordning nr 1612/68.

25. Den hänskjutande domstolen har utgått från att sökandena i det nationella målet mot bakgrund av artikel 203 i den luxemburgska civillagen för sin försörjning är att anses vara beroende av sina gränsarbetande föräldrar. Två omständigheter ligger till grund för den hänskjutande domstolens slutsats. För det första att det i nämnda artikel 203 föreskrivs att "makarna ådrar sig gemensamt, genom att ingå äktenskap, en skyldighet att stå för sina barns försörjning, underhåll och uppfostran". För det andra, även om föräldrarnas underhålls- och utbildningsskyldighet i princip upphör när barnen uppnår myndig ålder, måste de enligt nationell rättspraxis därefter fortsätta att tillhandahålla dem medel för att bedriva studier som förbereder dem för det yrke som de avser utöva, dock under förutsättning att de är lämpade för att bedriva sådana studier.<sup>28</sup>

26. Jag kan för följande analys inte utan vidare ansluta mig till den hänskjutande domstolens uppfattning, då en sådan fråga i enlighet med principerna inom den internationella privaträtten måste lösas med beaktande av den lag som fastställer den ifrågavarande individens personliga ställning. Artikel 203 såsom den har tolkats i luxemburgsk rättspraxis kan följaktligen tillämpas på medborgare i Luxemburg och personer som är bosatta där med hänsyn till valet i landets rättsordning att använda ett villkor om medborgarskap, hemvist eller bosättning för att fastställa en sådan ställning.

26 — Se dom av den 11 september 2007 i mål C-287/05, Hendrix (REG 2007, s. I-6909), punkt 53 och där angiven rättspraxis.

27 — Förevarande mål skiljer sig därmed tydligt från situationen i målet Bidar (dom av den 15 mars 2005 i mål C-209/03, Bidar, REG 2005, s. I-2119) och i målet Förster (dom av den 18 november 2008 i mål C-158/07, Förster, REG 2008, s. I-8507), där det var fråga om att fastställa rättigheterna för ekonomiskt inaktiva medborgare.

28 — Se punkt 3 i kommentaren till artikel 203 i den luxemburgska civillagen.

27. För det andra kan det, i samstämmighet med vad som angetts ovan, ur omständigheten att det i lagen av den 26 juli 2010 föreskrivs att stödet ska betalas ut direkt till studenten, att föräldrarnas inkomst inte är relevant för fastställandet av stödbeloppet och att det eftersträvade målet är att unga vuxna ska bli självständiga i förhållande till sina föräldrar och själva besluta om sin inriktning, inte härledas att sökandena i det nationella målet är oberoende av den gränsarbetande föräldrarnas försörjning.

28. Härav följer att den hänskjutande domstolen konkret endast kan ta upp problemet i den fråga som ställts till domstolen om den fastställer dels att studenterna som är i fråga i det nationella målet ingår i samma hushåll som de berörda gränsarbetarna, men även att de sistnämnda fortsätter att stå för deras försörjning genom att svara för deras underhåll, genom att också kontrollera huruvida dessa studenter för närvarande eller potentiellt omfattas av ett med det i lagen av den 26 juli 2010 jämförbart stöd i bosättningslandet.

29. För det fall den hänskjutande domstolen bedömer att de gränsarbetande föräldrarna faktiskt är underhållsskyldiga för sökandena i det nationella målet, ska det för det första kort erinras om – vilket utgör domstolens fasta ståndpunkt – att ”bistånd till uppehälle och utbildning som beviljas för genomförande av universitetsstudier, vilka leder till en yrkesbehörighet, [utgör] en ’social förmån’, i den mening som avses i artikel 7.2 i förordning nr 1612/68”.<sup>29</sup> Vidare ”[utgör] studiemedel som en medlemsstat beviljar barn till arbetstagare ... en social förmån, i den mening som avses i artikel 7.2 i nämnda förordning, för en migrerande arbetstagare, om arbetstagaren alltså svarar för barnets underhåll”.<sup>30</sup>

30. För det andra är det viktigt att komma ihåg att även om en arbetstagare från en annan medlemsstat än den stat i vilken arbetstagaren arbetar i enlighet med artikel 7 i förordning nr 1612/68 ska åtnjuta samma sociala och skattemässiga förmåner som landets medborgare, omfattar begreppet arbetstagare enligt denna bestämmelse *gränsarbetare*, vilka kan åberopa denna bestämmelse på samma sätt som alla andra arbetstagare som avses i denna bestämmelse.<sup>31</sup> Domstolen har vid tolkningen av artikel 7.2 i förordning nr 1612/68 använt begreppen migrerande arbetstagare och gränsarbetare utan åtskillnad just av den anledningen att det i nämnda förordning, till skillnad från i andra sekundärrättsakter,<sup>32</sup> inte görs någon skillnad i behandling mellan dessa båda kategorier av arbetstagare som har utövat sin rätt till fri rörlighet.

31. För det tredje påverkar inte den omständigheten att studiestödet betalas ut direkt till studenten med en gränsarbetande förälder att det är att anse som en social förmån. Domstolen har nämligen slagit fast att en migrerande arbetstagares eller en gränsarbetares familjemedlemmar ”indirekt åtnjuter den rätt till likabehandling som arbetstagaren tillerkänns” förutsatt att arbetstagaren är underhållsskyldig för dem,<sup>33</sup> och att, ”om studiemedlet utgör en social förmån för den migrerande arbetstagaren kan barnet självt åberopa artikel 7.2 [i förordning nr 1612/68] för att erhålla detta stöd om det, enligt den nationella lagstiftningen, ges direkt till den studerande”.<sup>34</sup>

32. Den hänskjutande domstolen har således haft fog för sin bedömning att studiestödet för högre utbildning är en ”social förmån”, i den mening som avses i artikel 7.2 i förordning nr 1612/68, och att barn som en gränsarbetare är underhållsskyldig för har rätt att vid den nationella domstolen åberopa icke-diskrimineringsprincipen enligt denna bestämmelse.

29 — Dom av den 14 juni 2012 i mål C-542/09, kommissionen mot Nederländerna (REU 2012, s. I-0000), punkt 34 och där angiven rättspraxis.

30 — Domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Nederländerna, punkt 35 och där angiven rättspraxis.

31 — Dom av den 11 september 2007 i mål C-287/05, Hendrix (REG 2007, s. I-6909), punkt 47 och där angiven rättspraxis. Se även fjärde övervägandet i förordning nr 1612/68.

32 — Se, exempelvis, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (EUT L 166, s. 1).

33 — Domen i det ovannämnda målet Bernini, punkt 26.

34 — Domen i det ovannämnda målet Bernini, punkt 26, dom av den 8 juni 1999 i mål C-337/97, Meeusen (REG 1999, s. I-3289), punkt 22, och av den 5 maj 2011 i mål C-206/10, kommissionen mot Tyskland (REU 2011, s. I-3573 0000), punkt 36.

## 2. Bosättningsvillkoret innebär indirekt diskriminering

33. Domstolen har vid upprepade tillfällen slagit fast att såväl artikel 7.2 i förordning nr 1612/68 som artikel 45 FEUF, inte bara förbjuder öppen diskriminering som grundas direkt på nationalitet, utan all dold diskriminering som, genom tillämpning av andra särskiljningskriterier, i praktiken leder till samma resultat.<sup>35</sup>

34. Eftersom bosättningsvillkoret enligt den hänskjutande domstolen på samma sätt ska tillämpas på både luxemburgska medborgare och medborgare från andra medlemsstater har den med tolkning av nationell rätt ansett att kraven på bosättning och uppehåll i realiteten är likvärdiga. Mot denna bakgrund är kravet på bosättning som gäller för medborgare i andra medlemsstater inte direkt diskriminerande.

35. Bosättningsvillkoret är dock av sådan art att det ”i första hand missgynna[r] migrerande arbetstagare och gränsarbetare som är medborgare i andra medlemsstater. Personer som inte är bosatta i medlemsstaten är nämligen som regel inte heller medborgare i medlemsstaten”.<sup>36</sup> Det ”saknar ... betydelse att den [aktuella] åtgärden kan påverka såväl nationella medborgare, vilka inte uppfyller ett sådant krav, som medborgare i andra medlemsstater”.<sup>37</sup> Domstolen har slutligen, vad gäller rätten till medtagbart studiemedel, medgett att en gränsarbetare som arbetare i den stat som beviljar studiemedlet, men som är bosatt i en annan medlemsstat, kan jämföras med en medborgare i förstnämnda stat som både bor och arbetar där.<sup>38</sup>

36. Särbehandlingen till följd av kravet på bosättning för studenter med gränsarbetande föräldrar utgör således indirekt diskriminering, som i princip är förbjuden, om det inte finns sakliga skäl för den och särbehandlingen är ägnad att säkerställa att målet i fråga uppnås och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.<sup>39</sup>

### B – Huruvida det eftersträvade målet är berättigat

37. Den luxemburgska regeringen har för att motivera särbehandlingen av gränsarbetare vad gäller beviljandet av studiestöd för högre utbildning för det första åberopat vad den kallar ett ”politiskt” eller ”socialt” mål, vilket är att öka andelen personer som är bosatta i Luxemburg med en examen från högre utbildning. Den nuvarande andelen utgör 28 procent,<sup>40</sup> vilket klart understiger andelen personer med liknande examen i jämförbara länder. Den luxemburgska regeringen anser att det är nödvändigt att öka den bosatta befolkningsandelen med en examen från högre utbildning till 66 procent för åldersgruppen 30–34 år, för att konfrontera det växande kravet på att säkerställa en övergång av den luxemburgska ekonomin till en kunskapsbaserad ekonomi.

38. Rätten till studiestöd avgränsas till personer som är bosatta i Luxemburg på grund av att dessa personer har en anknytning till det luxemburgska samhället och det kan antas att de, efter att ha åtnjutit möjligheten att finansiera sina studier enligt det luxemburgska systemet, i förekommande fall i utlandet, flyttar tillbaka till Luxemburg och använder sina införskaffade kunskaper till främjande av landets ekonomi i den mening som anges ovan.

35 — Domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Nederländerna, punkt 37 och där angiven rättspraxis.

36 — Ibidem, punkt 38.

37 — Idem.

38 — Ibidem, punkt 44.

39 — Ibidem, punkt 55.

40 — Den luxemburgska regeringen har i sitt yttrande uppgett att andelen personer i åldrarna 24–29 år med sådan examen är 39,5 procent (omkring 22 procent av Luxemburgs medborgare, alla åldrar, har en examen från högre utbildning).



39. Den luxemburgska regeringen har vidare hävdad att detta mål, i samband med den nationella utbildningspolitiken, inte kan skiljas från det ekonomiska målet. Att avgränsa studiestödet för högre utbildning till personer som är bosatta i Luxemburg är nödvändigt för att säkerställa finansieringen av systemet. Domstolen har redan slagit fast att en medlemsstat har rätt att förvissa sig om att biståndet till uppehälle för studerande från andra medlemsstater inte blir en orimlig börda som kan få betydelse för nivån på det bistånd som staten totalt kan ge. Den luxemburgska regeringen har åberopat domen i målet Bidar,<sup>41</sup> som den anser relevant i förevarande mål och har gjort gällande att den, om kravet på bosättning togs bort, skulle vara skyldig att betala ut studiestöd till varje student som saknar personlig anknytning till det luxemburgska samhället, vilket skulle innebära en orimlig börda för staten.

40. Jag är dock övertygad om att dessa två mål kan bedömas separat. Fastställandet av vem som kan komma i åtnjutande av en social förmån påverkar visserligen logiskt sett den ekonomiska bördan för den stat som beviljar förmånen. Utbildningspolitik – eftersom det förefaller vara detta som är aktuellt – förs nödvändigtvis genom att olika åtgärder vidtas vilka nödvändigtvis har ett pris. Det räcker dock inte att göra gällande väsentliga kostnader för att genomföra en politik som är diskriminerande. Det måste styrkas att det råder ett stort behov av nämnda politik och att kostnaderna är av sådan omfattning att det inte vore möjligt att genomföra denna politik.

1. Målet att öka den bosatta befolkningsandelen i Luxemburg med en examen från högre utbildning till 66 procent

41. Det kan noteras att detta mål inte som sådant har bestritts av de berörda parterna som deltagit i förevarande förfarande.

42. Målet att öka antalet personer med en examen från högre utbildning gagnar uppenbarligen allmänintresset. Unionens institutioner har själva vidtagit ett antal åtgärder i detta avseende och betonat sambandet mellan en persons utbildningsnivå, tillgången till anställning och unionens ekonomiska tillväxt. I meddelandet "Europa 2020: En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla",<sup>42</sup> har kommissionen uppställt som mål att andelen ungdomar som slutar skolan i förtid ska vara under 10 procent och minst 40 procent av den yngre generationen ska ha avslutad högre utbildning.<sup>43</sup> Kommissionen har bland annat föreslagit att medlemsstaterna ska omvandla dessa mål till nationella mål.<sup>44</sup> Detta mål ska bidra till att modernisera arbetsmarknaderna, öka deltagandet på arbetsmarknaden och bättre anpassa tillgången och efterfrågan på arbetsmarknaden, vilket är frågor som enligt kommissionen ska prioriteras för att unionen snabbt och effektivt ska kunna ta sig ur krisen.<sup>45</sup>

43. Europeiska unionens råd uppställde detta mål redan i sina slutsatser av den 12 maj 2009 om en strategisk ram för europeiskt utbildningssamarbete ("Utbildning 2020"),<sup>46</sup> genom att fastställa referensnivån för genomsnittliga resultat i Europa vad gäller andelen 30–34-åringar med eftergymnasial utbildning till minst 40 procent.<sup>47</sup>

41 — Dom av den 15 mars 2005 i mål C-209/03, Bidar (REG 2005, s. I-2119), punkt 56.

42 — Meddelande från kommissionen, KOM(2010) 2020 slutlig av den 3 mars 2010.

43 — Ibidem, sidorna 5 och 12.

44 — Ibidem, sidan 5.

45 — Kommissionens meddelande, sidorna 5 och 6. Se även meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén, "En agenda för ny kompetens och arbetstillfällen: EU:s bidrag till full sysselsättning" (KOM(2010) 682 slutlig av den 23 november 2010).

46 — EUT C 119, s. 2.

47 — Ibidem, bilaga I.

44. Rådet har sedan dess upprepade gånger erinrat om vikten av detta mål. År 2010 angav rådet att ”höjda ambitioner och bättre tillgång till högre utbildning för studenter från missgynnade miljöer förutsätter förstärkta och bättre utformade finansiella bidragssystem och andra incitament; ekonomiskt överkomliga, tillgängliga, avpassade och flyttbara studielån samt behovsprövade bidrag [som] med framgång [kan] höja deltagandenivåerna bland dem som inte kan klara utgifterna för högre utbildning”.<sup>48</sup> Rådet har vidare förebådat arbetsmarknadens utveckling på unionsnivå och framhållit att “[t]rots att de arbetstillfällen som kräver höga kvalifikationer under de kommande åren kommer att öka, har EU för närvarande en lägre andel personer med kvalifikationer på eftergymnasial ... nivå”.<sup>49</sup> Detta konstaterande gjordes med avseende på samtliga medlemsstater, det vill säga såväl de vars arbetsmarknad utmärks av en stark närvaro av gränsarbetare som övriga. Slutligen har rådet i sin europeiska agenda för vuxenlärande där prioriteringsområdena för perioden 2012–2014 fastställs, definierat vilka ansträngningar medlemsstaterna uppmanas rikta in sig på just för att ”bidra till en höjning till 40 % av andelen unga vuxna med tertiär eller motsvarande utbildningsnivå”.<sup>50</sup>

45. De beskrivna handlingarna för främjandet av en bredare tillgång till högre utbildning omfattas i vart fall endast av de stödande befogenheter som EU har vad gäller utbildning och yrkesutbildning.<sup>51</sup> Med andra ord har medlemsstaterna, i avsaknad av harmonisering på europeisk nivå, ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att sätta upp de mål som eftersträvas med utbildningspolitiken och ställa upp villkor för när studiestöd för högre utbildning ska beviljas.<sup>52</sup>

46. Jag anser att övergången till en kunskapsbaserad ekonomi, som den luxemburgska regeringen har åberopat i sitt skriftliga yttrande,<sup>53</sup> utgör ett sådant mål som omfattas av medlemsstaternas behörighet. Luxemburg har en historiskt sett ovanlig ekonomisk situation. Från en ekonomi baserad på gruv- och stålverksindustri övergick Luxemburg till följd av att dessa industrier upphörde till en ökad sysselsättning inom bank- och finanssektorn. Denna sektor har därefter, även före den finansiella krisen, stått – och står fortfarande – under ett starkt hot på grund av de åtgärder som vidtagits på unionsnivå för att drastiskt minska det luxemburgska banksystemets fördelaktiga ställning jämfört med banksystemen i övriga medlemsstater. Det är fullt förståeligt att en medlemsstat för en utbildningspolitik i syfte att öka kompetensnivån på de mänskliga resurser som finns tillgängliga som rimligen kan tänkas bidra till att omvandla det nationella ekonomiska systemet för att dra till sig och erbjuda mer varierande slags tjänster i landet.

47. Det råder således knappast någon tvekan om att en åtgärd som en medlemsstat vidtar för att säkerställa en hög utbildningsnivå av den i landet bosatta befolkningen eftersträvar ett berättigat mål som kan anses vara ett tvingande skäl av allmänintresse.

2. Målet att undvika en orimlig börda som kan få betydelse för den totala nivån på studiestödet för högre utbildning

48. Vad gäller det ekonomiska målet, avseende den parallella motiveringen grundad på att möjligheterna att finansiera systemet äventyras, ska det konstateras att detta är ett argument som medlemsstaterna har åberopat vid domstolen vid upprepade tillfällen. Vidare förefaller hänvisningen till domen i det ovannämnda målet Bidar inte övertygande.

48 — Rådets slutsatser av den 11 maj 2010 om utbildningens sociala dimension (EUT C 135, s. 2).

49 — Rådets slutsatser av den 19 november 2010 om initiativet Ungdom på väg – en integrerad strategi som svar på de utmaningar som ungdomar står inför (EUT C 326, s. 9).

50 — Se bilagan till rådets resolution om en förnyad europeisk agenda för vuxenlärande (EUT C 372, 2011, s. 1).

51 — Artiklarna 6 FEUF och 165 FEUF.

52 — Se, för ett motsvarande synsätt, punkt 139 i generaladvokaten Sharpstons förslag till avgörande i det ovannämnda målet kommissionen mot Nederländerna.

53 — Punkt 28 i yttrandet.

49. Det ska nämligen erinras om att situationen i det nationella målet här provas mot bakgrund av den fria rörligheten för arbetstagare och att det ska fastställas huruvida den nationella lagstiftningen inskränker de rättigheter som gränsarbetare har enligt unionsrätten. I det ovannämnda målet Bidar hade domstolen att ta ställning till huruvida ett bosättningskrav för beviljande av studiestöd till ekonomiskt inaktiva europeiska medborgare var förenligt med gemenskapsrätten. Detta är en väsentlig nyansering som domstolen betonade i sin dom i målet kommissionen mot Nederländerna.<sup>54</sup>

50. När domstolen prövade de skäl som hade åberopats av Konungariket Nederländerna påpekade den nämligen först att "[ä]ven om budgethänsyn i och för sig kan vara avgörande för en medlemsstats socialpolitiska val och påverka karaktären och omfattningen av de sociala trygghetsåtgärder som staten önskar vidta, kan de emellertid inte i sig utgöra ett mål för socialpolitiken och därför inte heller motivera en diskriminering".<sup>55</sup> Domstolen fortsatte dock att undersöka målet att undvika en orimlig börda (ekonomiskt mål). Svaranden ansåg också att det följer av domarna i de ovannämnda målen Bidar och Förster att medlemsstaterna har rätt att kräva att de som kunde komma i fråga av studiestödet påvisar en "viss grad av samhällsintegration". Domstolen underströk dock att målen Bidar och Förster skiljer sig väsentligt från det ovannämnda målet kommissionen mot Nederländerna. Denna skillnad består i att det i det första fallet rörde sig om ekonomiskt inaktiva medborgare som inte var familjemedlemmar till en arbetstagare, i den mening som avses i unionsrätten, medan det andra fallet prövades med utgångspunkt från situationen för migrerande arbetstagare och gränsarbetare som är underhållsskyldiga för barn som vill bedriva högre studier och vilka har ansökt om studiestöd för högre utbildning från föräldrarnas anställningsstat.

51. Domstolen slog fast att den "har medgett att medlemsstaterna har rätt att – på vissa villkor – kräva en viss grad av samhällsintegration av medborgare från andra medlemsstater för att dessa ska kunna få sociala förmåner, såsom studiemedel. Denna rätt gäller emellertid inte enbart när de som ansöker om stödet är ekonomiskt inaktiva medborgare. Att ställa upp ett sådant bosättningsvillkor [bosättning under tre av de sex år som föregick vederbörandes ansökan om studiestöd för högre utbildning], för att påvisa den erforderliga integrationen, är dock i princip *inte lämpligt* vad avser migrerande arbetstagare och gränsarbetare".<sup>56</sup> Vad gäller dessa "innebär den omständigheten att vederbörande har fått tillträde till en medlemsstats arbetsmarknad, *i princip*, att en tillräcklig anknytning genom samhällsintegration i denna stat har upprättats. Denna anknytning ger migrerande arbetstagare och gränsarbetare möjlighet att – i förhållande till nationella arbetstagare – åberopa principen om likabehandling, med avseende på sociala förmåner".<sup>57</sup> Domstolen drog därav slutsatsen att målet att undvika en orimlig börda som åberopats i förhållande till beviljandet av sociala förmåner till gränsarbetare inte var ett berättigat mål.

52. Av denna anledning utgör det budgetmål som Luxemburg har åberopat inte i sig ett berättigat skäl som kan rättfärdiga en skillnad i behandling mellan luxemburgska arbetstagare och arbetstagare från andra medlemsstater. Såsom angetts ovan i punkt 38 är problemet inte att motivera den diskriminering som sökandena i målet vid den nationella domstolen har gjort gällande med de betydande kostnader som skulle uppstå om det diskriminerande villkoret togs bort, utan att kontrollera att det ekonomiska målet – övergången till en kunskapsbaserad ekonomi – på grundval av vilket Storhertigdömet Luxemburg har inrättat nämnda diskriminering, eftersträvas såväl seriöst som effektivt och att kostnaderna för att undvika nämnda diskriminering är av sådan storlek att det inte skulle vara möjligt att genomföra åtgärden. Det ankommer givetvis på den hänskjutande domstolen att kontrollera huruvida dessa förutsättningar är uppfyllda, för att, om nödvändigt, fastställa huruvida det förekommer någon omständighet som därefter stärker det berättigande skälet som utgörs av det eftersträvade sociala målet.

54 — Domen i det ovannämnda målet, punkt 60 och följande punkter.

55 — Ibidem, punkt 57 och där angiven rättspraxis.

56 — Ibidem, punkt 63, min kursivering.

57 — Ibidem, punkt 65, min kursivering.

C – Huruvida bosättningsvillkoret är lämpligt och proportionerligt

53. En åtgärd som begränsar den fria rörligheten för arbetstagare som fastställs i artikel 45 FEUF och som införts genom artikel 7.2 i förordning nr 1612/68 kan enbart vara motiverad om den är ägnad att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås, och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål,<sup>58</sup> vilket ska prövas nedan.

54. Testet av huruvida det villkor som den luxemburgska regeringen har ställt upp för att uppnå det eftersträvade målet är lämpligt och proportionerligt är svårast att genomföra. Två slags problem uppkommer härvid i detta mål. För det första har de olika parterna som medverkat i förevarande förfarande dragit motsatta slutsatser av domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Nederländerna, bland annat vad gäller vilken grad av samhällsintegration som medlemsstaterna har eller saknar rätt att kräva att en mottagare av studiestöd för högre utbildning ska ha. Jag önskar således klargöra domen på denna punkt. För det andra saknas det viss, enligt min mening väsentlig, information i handlingarna i målet. Domstolen kan således svårigen slutligt ta ställning till huruvida den nationella lagstiftningen är lämplig och proportionerlig. Ett antal omständigheter förtjänar, i samband med förevarande mål och just för att beakta det luxemburgska systemets särdrag – särskilt arbetsmarknaden – en viss fördjupning. Den hänskjutande domstolen ska således uppmärksammas på denna fråga.

1. Domen i målet kommissionen mot Nederländerna

55. När domstolen i domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Nederländerna prövade det ”sociala”skälet, som följde av målet att främja studenters rörlighet, fann den att detta verkligen utgjorde ett tvingande skäl av allmänintresse.<sup>59</sup> Svaranden sökte därefter visa att det föreskrivna kravet på bosättning under tre av de sex år som närmast föregick ansökan var lämpligt och proportionerligt av den anledningen att det var fråga om att garantera att studiestödet enbart tillföll de studenter vars rörlighet skulle gynnas. Staten som beviljade stödet förväntade sig att de studenter som gynnades av stödet skulle återvända dit för att bosätta sig och arbeta där efter att de avslutat sina studier.<sup>60</sup> Domstolen medgav att dessa omständigheter ”återspeglar ... den situation som de flesta studenter befinner sig i”<sup>61</sup> och fann att kravet på bosättning under tre av de sex år som närmast föregick ansökan var lämpligt för att uppnå målet att främja rörligheten för studenter.<sup>62</sup> Domstolen ansåg dock att detta villkor för att beviljas studiestöd från Nederländerna för högre utbildning var ”alltför kategoriskt”. Den fann att ”genom [villkoret på bosättning under tre år av sex], kräva bosättning i den berörda medlemsstaten under vissa särskilda perioder innebär ... att alltför stor vikt läggs vid en omständighet som inte nödvändigtvis är representativ för studentens *verkliga grad av anknytning* till nämnda medlemsstat”.<sup>63</sup> Domstolen drog slutsatsen att det inte hade visats att den aktuella regeln inte gick utöver vad som var nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet.

56. Det framgår således av en noggrann granskning av denna dom att domstolens prövning av kravet på en ”viss grad av samhällsintegration” skiljer sig beroende på om den görs i förhållande till ett berättigat ekonomiskt mål<sup>64</sup> eller i förhållande till ett berättigat socialt mål.

58 — Ibidem, punkt 73.

59 — Ibidem, punkt 70 och följande punkter.

60 — Ibidem, punkterna 76 och 77.

61 — Ibidem, punkt 78.

62 — Ibidem, punkt 79.

63 — Ibidem, punkt 86.

64 — Se punkt 50 och följande punkter i detta förslag till avgörande.

57. När det gäller inskränkningen av vilka som kan komma i åtnjutande av studiestöd för högre utbildning som gjorts av ekonomiska skäl har domstolen med hänvisning till att finansieringen av nämnda stöd var hållbar gjort sin bedömning på grundval av begreppet migrerande arbetstagare eller gränsarbetare och konstaterat att de till sin art, enbart genom att tillträda arbetsmarknaden i den medlemsstat som beviljar stödet, har blivit ekonomiskt integrerade i samhället i denna stat, att de bidrar till finansieringen av socialpolitiken i denna stat och att det därför inte är lämpligt att ställa upp ett bosättningsvillkor på tre år för rätten till en social förmån av detta slag.

58. Vad däremot gäller inskränkningen av vilka som kan komma i åtnjutande av studiestöd för högre utbildning av mer sociala skäl, har domstolen inte heller utgått från en arbetstagare vilken, liksom medlemmarna i dennes familj, har rätt till likabehandling vad gäller beviljandet av sociala förmåner, utan från studenten själv. Med andra ord innebär en ekonomiskt integrerad gränsarbetande förälder inte nödvändigtvis att dennes familjemedlemmar automatiskt är socialt integrerade. Vidare är domstolens ordval inte detsamma. Från att ha talat om en ”viss grad av samhällsintegration”<sup>65</sup> övergick den till att hänvisa till en ”verklig grad av anknytning”<sup>66</sup>. Bedömningen sker inte längre utifrån arbetstagaren och dennes anknytning till samhället i anställningsstaten, utan utifrån studenten själv. I lika hög grad som domstolen fann att kravet på bosättning under tre år var olämpligt vid fastställandet av en gränsarbetares ekonomiska integration fann den att samma krav var lämpligt för att säkerställa studentens sociala anknytning. Domstolen förefaller vidare ha medgett att rätten till ett studiestöd kan begränsas till studenter som kan tänkas flytta tillbaka till den stat som beviljar stödet och därmed att det ska finnas en anknytning mellan var studenten är bosatt när denne ansöker om studiebidraget och framtidsutsikten att ”återvända” som därmed ges. I slutändan fann domstolen dock att bosättningskravet på tre år var oproportionerligt och stred mot unionsrätten då det, just på grund av att valet av tre av de sex år som närmast föregick ansökan, och enbart detta, var ett alltför kategoriskt villkor för att visa studentens verkliga grad av anknytning.

## 2. Huruvida bosättningsvillkoret är lämpligt

59. Frågan är således huruvida kravet på bosättning för att barn till gränsarbetare i Storhertigdömet Luxemburg ska ha rätt till studiestöd för högre utbildning är ägnat att säkerställa en skälig sannolikhet av återvändo som nämnda stat ansett nödvändig för att uppnå det berättigade mål som eftersträvas.

60. Svaret på denna fråga står att finna i själva formuleringen av detta mål. Om domstolen i enlighet med mitt förslag kommer fram till att en medlemsstat är berättigad att vidta åtgärder som kan främja att den i landet bosatta befolkningen ges möjlighet att bedriva högre studier, med framtidsutsikten att denna befolkning, mer än någon annan, kan komma in på den luxemburgska arbetsmarknaden efter att ha avslutat sina studier och bidra till att förbättra denna, måste det samtidigt medges att ett krav på bosättning är avsett att säkerställa nämnda mål, eftersom stödet förbehålls personer som är bosatta i Luxemburg.

## 3. Huruvida bosättningsvillkoret är proportionerligt

61. Bosättningsvillkoret i det ovannämnda målet kommissionen mot Nederländerna, som endast gällde studiemedel för högre studier i utlandet,<sup>67</sup> ansågs vara uppfyllt om den ansökande visade att vederbörande varit bosatt i landet under tre av de sex år som närmast föregick ansökan om studiestöd. Som angetts ovan, framgår det av domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Nederländerna att domstolen inte hade för avsikt att undanta barn till gränsarbetare från skyldigheten

65 — Eller en viss *grad* av samhällsintegration (se punkterna 61 och 63 i domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Nederländerna).

66 — *Ibidem*, punkt 86.

67 — Se generaladvokaten Sharpstons förslag till avgörande i det ovannämnda målet kommissionen mot Nederländerna, punkt 15.

att visa en anknytning till samhället i den stat där deras föräldrar är anställda när nämnda barn i denna stat ansöker om ett medtagbart studiestöd till högre utbildning. Domstolen framhöll dock tydligt att medlemsstaten *inte nödvändigtvis* kan anse kravet på bosättning under tre år som representativt för denna anknytning.

62. Kravet på bosättning som ställs upp av Storhertigdömet Luxemburg ska således undersökas mot bakgrund av denna bedömning. Den centrala frågan är huruvida *enbart* ett krav på tidigare bosättning kan garantera en minsta "avkastning på investeringarna", om jag vågar uttrycka mig på det viset, att det skäligen är sannolikt att stödmottagarna flyttar tillbaka till Storhertigdömet Luxemburg och ställer sig till arbetsmarknadens förfogande där i syfte att bidra till landets nya ekonomiska dynamik. För en sådan bedömning anser jag att den hänskjutande domstolen kan ta hjälp av två serier av analyser.

63. Den hänskjutande domstolen bör för det första analysera huruvida de nationella myndigheternas test när de har att pröva en ansökan om bosättning, utan något krav på minsta bosättningstid, är av rent formell art men ändå räcker för att finna en skälig sannolikhet för att den ansökande kommer att kunna integreras i det ekonomiska och sociala livet i Luxemburg.

64. Jag föreslår därefter att den hänskjutande domstolen gör en analys med hänsyn till att studiestödet för högre utbildning som föreskrivs i den luxemburgska lagen är ett medtagbart stöd och att det som sådant kan användas utanför det land som beviljar stödet, vilket har till följd att de studenter som åtnjuter stödet kan vara lockade av arbetsmarknaden i det land där de studerar. Detta innebär att den omständigheten att en person är bosatt i landet vid tidpunkten för ansökan om studiestöd för högre utbildning, beaktad helt separat, inte utgör en tillräckligt skälig sannolikhet för att de kommer att återvända till den stat som har beviljat studiestödet. För att användningen av det aktuella kriteriet ska anses stå i proportion till det eftersträvade målet, måste det undersökas huruvida det faktiskt har vidtagits offentliga åtgärder för att fullfölja en övergång av den luxemburgska ekonomin till en kunskapsbaserad ekonomi – och följaktligen en ekonomi som erbjuder sådana tjänster i vidast möjliga bemärkelse – i syfte att utveckla verkliga nya anställningsmöjligheter i detta avseende, och detta inte enbart inom sektorer där Storhertigdömet Luxemburg erbjuder högre utbildningsmöjligheter utan även inom andra sektorer. För att fastställa att en åtgärd är proportionerlig räcker det nämligen inte att kontrollera vilka kännetecken som utmärker den särskilda åtgärden och det eftersträvade målet, utan även det konkreta agerandet för att genomföra detta mål måste undersökas.

65. Mot bakgrund av samtliga ovannämnda skäl anser jag att det ankommer på den hänskjutande domstolen att, efter att ha bedömt alla nödvändiga relevanta omständigheter som domstolen för närvarande inte har tillgång till, fastställa huruvida bosättningsvillkoret som uppställs i lagen av den 26 juli 2010 för barn till gränsarbetare som ansöker om studiestöd för högre utbildning är lämpligt och proportionerligt.

## V – Förslag till avgörande

66. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar frågan från Tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg på följande sätt:

Målet att öka den bosatta befolkningsandelen med en examen från högre utbildning utgör ett berättigat mål som mot bakgrund av artikel 7.2 i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen och artikel 45 FEUF kan motivera en indirekt diskriminering. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att, efter att ha bedömt alla härvid nödvändiga relevanta omständigheter, i synnerhet de som angetts ovan, kontrollera att bosättningsvillkoret som uppställs i lagen av den 26 juli 2010 för barn till gränsarbetare som ansöker om studiestöd för högre utbildning är lämpligt och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det berättigade mål som eftersträvas.