



## Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 14 december 2016\*

”Begäran om förhandsavgörande — Fri rörlighet för personer — Likabehandling — Sociala förmåner — Förordning (EU) nr 492/2011 — Artikel 7.2 — Studiemedel för högre utbildning — Krav på att studenter som inte är bosatta i den berörda medlemsstaten ska vara barn till arbetstagare som varit anställda eller har utövat sin förvärvsverksamhet i denna medlemsstat under en oavbruten period om minst fem år — Indirekt diskriminering — Motivering — Målsättning att öka befolkningsandelen med examen från högre utbildning — Lämplighet — Proportionalitet”

I mål C-238/15,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Tribunal administratif (Förvaltningsrätten, Luxemburg) genom beslut av den 20 maj 2015, som inkom till domstolen den 22 maj 2015, i målet

**Maria do Céu Bragança Linares Verruga,**

**Jacinto Manuel Sousa Verruga,**

**André Angerlo Linares Verruga**

mot

**Ministre de l’Enseignement supérieur et de la Recherche,**

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Ilešič samt domarna A. Prechal, A. Rosas (referent), C. Toader och E. Jarašiūnas,

generaladvokat: M. Wathelet,

justitiesekreterare: handläggaren V. Tourrès,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 14 april 2016,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Maria do Céu Bragança Linares Verruga m.fl., genom G. Thomas och L. Urbany, avocats,

— Luxemburgs regering, genom D. Holderer, i egenskap av ombud, biträdd av P. Kinsch, avocat,

\* \* Rättegångsspråk: franska.

- Danmarks regering, genom M. Wolff och C. Thorning, båda i egenskap av ombud,
- Norges regering, genom I. Jansen, C. Anker och M. Schei, samtliga i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom M. Van Hoof, M. Kellerbauer och D. Martin, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 2 juni 2016 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

### Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 7.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen (EUT L 141, 2011, s. 1).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Maria do Céu Bragança Linares Verruga, Jacinto Manuel Sousa Verruga och André Angelo Linares Verruga, å ena sidan, och ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (ministern med ansvar för högre utbildning och forskning i Luxemburg) (nedan kallad ministern), å andra sidan. Målet gäller ministerns beslut att inte bevilja André Angelo Linares Verruga statligt studiemedel för högre utbildning.

### Tillämpliga bestämmelser

#### *Unionsrätt*

- 3 Rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen (EGT L 257, 1968, s. 2; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 33), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 (EUT L 158, 2004, s. 77, och rättelse i EUT L 229, 2004, s. 35, och rättelse till rättelsen i EUT L 197, 2005, s. 34) (nedan kallad förordning nr 1612/68), upphävdes genom förordning nr 492/2011 med verkan från och med den 16 juni 2011.
- 4 Enligt artikel 41 andra stycket i sistnämnda förordning ska hänvisningar till förordning nr 1612/68 anses som hänvisningar till förordning nr 492/2011.
- 5 Artikel 7 i sistnämnda förordningen har samma lydelse som artikel 7 i förordning nr 1612/68 och lyder som följer:

”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 arbetstagaren skulle bli arbetslös, återinsättande i arbete eller återanställning.

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

...”
- 6 Enligt artikel 16.1 första meningen i direktiv 2004/38 ska ”[u]nionsmedborgare som har uppehållit sig lagligt under en fortlöpande period av fem år i den mottagande medlemsstaten ... ha permanent uppehållsrätt där”.

7 I artikel 24 i detta direktiv föreskrivs följande:

”1. Om inte annat följer av sådana specifika bestämmelser som uttryckligen anges i fördraget och sekundärlagstiftningen skall alla unionsmedborgare som enligt detta direktiv uppehåller sig i den mottagande medlemsstaten åtnjuta samma behandling som den medlemsstatens egna medborgare inom de områden som omfattas av fördraget. Även familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat, men som har uppehållsrätt eller permanent uppehållsrätt, skall åtnjuta denna rättighet.

2. Genom undantag från punkt 1 skall den mottagande medlemsstaten inte vara skyldig att bevilja socialt bistånd under uppehållets första tre månader, eller i förekommande fall den längre period som anges i artikel 14.4 b, och heller inte innan permanent uppehållsrätt beviljats vara skyldig att bevilja bistånd till uppehälle för studier inklusive yrkesutbildning i form av studiebidrag eller studielån till andra personer än anställda eller egenföretagare, personer som behåller sådan ställning eller deras familjemedlemmar.”

#### *Luxemburgsk rätt*

8 Det statliga studiemedlet för högre utbildning regleras genom loi du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures (lag av den 22 juni 2000 om statligt studiemedel för högre utbildning) (*Mémorial* A 2000, s. 1106) (nedan kallad lagen om statligt studiemedel för högre utbildning), vilken har ändrats i flera avseenden.

9 Detta studiemedel beviljas i form av ett bidrag och ett lån och kan sökas oavsett i vilket land den sökande har för avsikt att bedriva högre studier.

10 Till följd av de ändringar som infördes genom artikel 1 led 2 i lag av den 26 juli 2010 (*Mémorial* A 2010, s. 2040) definierades, i artikel 2 i lagen om statligt studiemedel för högre utbildning, de personer som var berättigade till studiemedlet på följande sätt:

”En student som är antagen till en högre utbildning är berättigad till statligt studiemedel för högre utbildning om denne

a) är luxemburgsk medborgare eller är familjemedlem till en luxemburgsk medborgare och har sin hemvist i Storhertigdömet Luxemburg, eller

b) är medborgare i en annan medlemsstat i Europeiska unionen eller i en annan stat som är part i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet [av den 2 maj 1992 (EGT L 1, 1994, s. 3)] eller i Schweiziska edsförbundet och i enlighet med kapitel 2 i lagen av den 29 augusti 2008 om fri rörlighet för personer och invandring, i dess ändrade lydelse, uppehåller sig i Storhertigdömet Luxemburg i egenskap av anställd, egenföretagare, person som fortfarande är att anse som anställd eller egenföretagare, eller familjemedlem till en av föregående personkategorier, eller har fått permanent uppehållsrätt ...

...”

11 De bestämmelser som reglerade det statliga studiemedlet för högre utbildning vid den aktuella tidpunkten följer av den ändring som gjordes av lagen om statligt studiemedel för högre utbildning genom lagen av den 19 juli 2013 (*Mémorial* A 2013, s. 3214) (nedan kallad lagen av den 22 juni 2000 i dess ändrade lydelse).

- 12 Artikel 2 bis i lagen av den 22 juni 2000 i dess ändrade lydelse, vilken bestämmelse infördes genom artikel 1 led 1 i lagen av den 19 juli 2013, har följande lydelse:

”En student som inte är bosatt i Storhertigdömet Luxemburg kan också komma i åtnjutande av studiemedel för högre utbildning under förutsättning att han eller hon är barn till en anställd arbetstagare eller egenföretagare som är luxemburgsk medborgare, unionsmedborgare, medborgare i en stat som är part i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller medborgare i Schweiziska edsförbundet. Nämnade medborgare ska vara anställd eller utöva sin verksamhet i Luxemburg. Den aktuella arbetstagaren ska ha varit anställd eller utövat sin verksamhet i Luxemburg under en oavbruten period om minst fem år då studenten inkom med sin ansökan om studiemedel för högre utbildning. Anställningen i Luxemburg ska uppgå till minst hälften av normal arbetstid som tillämpas i företaget enligt lag eller det kollektivavtal som i förekommande fall är gällande. Egenföretagaren ska vara obligatoriskt och oavbrutet ansluten till socialförsäkringen i Storhertigdömet Luxemburg enligt artikel 1 punkt 4 i Code de la sécurité sociale [(lag om social trygghet)] under de fem år som föregick ansökan om studiemedel för högre utbildning.”

- 13 Lagen av den 22 juni 2000 i dess ändrade lydelse upphävdes sedermera genom loi du 24 juillet 2014 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures (lag av den 24 juli 2014 om statligt studiemedel för högre utbildning) (*Mémorial* A 2014, s. 2188). Sistnämnda lag var inte gällande vid tidpunkten för omständigheterna i det nationella målet. I synnerhet kravet att föräldern till en student som inte är bosatt i landet ska ha arbetat under en oavbruten period om fem år vid ansökningstillfället har tagits bort. I stället ställs nu som krav att föräldern till en student som inte är bosatt i landet ska ha arbetat under minst fem år under en referensperiod bestående av de sju år som föregår ansökan om studiemedel.

#### **Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan**

- 14 André Angelo Linares Verruga studerar vid universitetet i Liège (Belgien) och bor med sina föräldrar Maria do Céu Bragança Linares Verruga och Jacinto Manuel Sousa Verruga i Longwy (Frankrike). Maria do Céu Bragança Linares Verruga är anställd i Luxemburg sedan den 15 maj 2004 med ett enda avbrott mellan den 1 november 2011 och den 15 januari 2012. Jacinto Manuel Sousa Verruga har varit anställd i denna medlemsstat mellan den 1 april 2004 och den 30 september 2011 och mellan den 4 december 2013 och den 6 januari 2014. Den 1 februari 2014 bildade han ett företag i Luxemburg och är sedan dess egenföretagare i detta land.
- 15 André Angelo Linares Verruga ansökte i sin egenskap av student om studiemedel för högre utbildning från luxemburgska staten för höstterminen läsåret 2013/2014 med syfte att studera inför en examen.
- 16 Genom beslut av den 28 december 2013 avtog ministern ansökan om studiemedel med motiveringen att villkoren i artikel 2 bis i lagen av den 22 juni 2000 i dess ändrade lydelse inte var uppfyllda.
- 17 Den 23 december 2013 framställde André Angelo Linares Verruga och hans föräldrar klagomål (*recours gracieux*) mot detta beslut. Genom beslut av den 14 januari 2014 avtog ministern klagomålet.
- 18 André Angelo Linares Verruga ansökte även om studiemedel för högre utbildning från luxemburgska staten för vårterminen läsåret 2013/2014. Genom beslut av den 24 mars 2014 avtog ministern hans ansökan om studiemedel av samma skäl som anförts i beslutet av den 28 november 2013.
- 19 André Angelo Linares Verruga och hans föräldrar överklagade den 15 april 2014 till Tribunal administratif (Förvaltningsrätten, Luxemburg) och yrkade att ministerns beslut av den 28 november 2013, den 14 januari 2014 och den 24 mars 2014 skulle ändras eller upphävas.

- 20 André Angelo Linares Verruga och hans föräldrar har vid den domstolen gjort gällande att det statliga studiemedlet för högre utbildning utgör en familjeförmån i den mening som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (EUT L 166, 2004, s. 1) som varje arbetstagare har rätt till. Alternativt har de gjort gällande att studiemedlet utgör en social förmån i den mening som avses i artikel 7.2 i förordning nr 1612/68 och att den ska beviljas med beaktande av likabehandlingsprincipen som fastställs i denna bestämmelse.
- 21 Den luxemburgska regeringen har anfört att studiemedlet inte utgör en familjeförmån i den mening som avses i förordning nr 883/2004 och anser att förordning nr 1612/68 inte är tillämplig i det nationella målet. Nämnda regering har även gjort gällande att det förhållandet att en av föräldrarna till den student som inte är bosatt i Luxemburg är arbetstagare inte i sig är tillräckligt för att studenten ska ha rätt till statligt studiemedel för högre utbildning. Enligt samma regering har domen av den 20 juni 2013, Giersch m.fl. (C-20/12, EU:C:2013:411), gett den nationella lagstiftaren tillfälle att som villkor för att bevilja sådant studiemedel kräva att gränsarbetaren ska ha arbetat i den berörda medlemsstaten under lång tid. I det nationella målet uppfyller makarna Verruga emellertid inte detta villkor.
- 22 Tribunal administratif (Förvaltningsrätten, Luxemburg) har tillbakavisat André Angelo Linares Verrugas och hans föräldrars argument att det statliga studiemedlet för högre utbildning utgör en familjeförmån i den mening som avses i förordning nr 883/2004. Nämnda domstol har påpekat att förordningen avser förmåner med koppling till obligatoriska socialförsäkringsavgifter som erläggs av anställda arbetstagare och egenföretagare. En förmån omfattas av förordningens tillämpningsområde endast om den täcker en social risk. Tribunal administratif (Förvaltningsrätten, Luxemburg) anser emellertid att det statliga studiemedlet för högre utbildning inte avser att täcka en sådan risk.
- 23 Samma domstol menar att studiemedlet inte kan betraktas som en kompensation för att familjetillägget för studenter över 18 år har dragits in. Genom att beteckna studenter som mottagare av statligt studiemedel för högre utbildning har den luxemburgska lagstiftaren valt att tillämpa konceptet ”självständiga studenter”, det vill säga en rätt för studenten att bedriva valfria högre studier oavsett föräldrarnas ekonomiska situation och önskemål. Målsättningen härmed är att främja en ökning av andelen personer med examen från högre utbildning bland den bofasta befolkningen i Luxemburg. Tribunal administratif (Förvaltningsrätten, Luxemburg) har i detta avseende påpekat att det statliga studiemedlet för högre utbildning endast är underställt akademiska krav och att det beviljas i form av studiebidrag eller studielån vars storlek endast beror på studentens ekonomiska och sociala situation samt de inskrivningsavgifter som studenten måste betala.
- 24 Vad sedan beträffar de argument som André Angelo Linares Verruga och hans föräldrar har framfört om att lagen av den 22 juni 2000 i dess ändrade lydelse är oförenlig med förordning nr 1612/68, anser Tribunal administratif (Förvaltningsrätten, Luxemburg) följande. Eftersom den studiefinansiering som en medlemsstat beviljar en arbetstagares barn, för den migrerande arbetstagarens vidkommande, utgör en social förmån i den mening som avses i artikel 7.2 i nämnda förordning, är bestämmelsen tillämplig i det nationella målet.
- 25 Samma domstol har dessutom påpekat att i domen av den 20 juni 2013, Giersch m.fl. (C-20/12, EU:C:2013:411), fann EU-domstolen att bosättningskravet i artikel 2 b i lagen om statligt studiemedel för högre utbildning, i dess lydelse enligt lagen av den 26 juli 2010, utgör en indirekt diskriminering på grund av nationalitet mellan personer som är bosatta i Luxemburg och dem som, utan att vara bosatta i denna medlemsstat, är barn till gränsarbetare som utövar verksamhet där.
- 26 EU-domstolen har förvisso, enligt Tribunal administratif (Förvaltningsrätten, Luxemburg), bekräftat att den luxemburgska lagstiftaren hade rätt att som villkor för att bevilja det aktuella studiemedlet kräva att gränsarbetaren, som är förälder till studenten, har arbetat i Luxemburg under en viss minimiperiod. Däremot har EU-domstolen inte sagt att ett dylikt krav måste utgöra ett exklusivt

villkor och att en arbetsperiod om fem år i den medlemsstaten är det enda tillåtna villkoret. Tvärtom betonade EU-domstolen i samma dom att en regel som prioriterar ett enda kriterium för att bedöma gränsarbetarens anknytning till det luxemburgska samhället är alltför kategorisk. I samma dom lade EU-domstolen vidare tyngdpunkten på relevansen och motiveringen av de kriterier som tillämpas för att avgöra hur stor sannolikheten är att studenten återvänder till Luxemburg efter studierna.

- 27 Tribunal administratif (Förvaltningsrätten, Luxemburg) har därefter påpekat att André Angelo Linares Verruga nekades det statliga studiemedlet för högre utbildning på grund av att hans mor haft ett avbrott på 2,5 månader i sin anställning i Luxemburg, detta trots att hon förvärvat arbetat under totalt sett nästan 8 år. Ett dylikt avslagsbeslut hade under samma omständigheter inte meddelats gentemot en arbetstagare som är bosatt i Luxemburg.
- 28 Mot denna bakgrund ställer sig Tribunal administratif (Förvaltningsrätten, Luxemburg) frågan huruvida det villkor som föreskrivs i artikel 2 bis i lagen av den 22 juni 2000 i dess ändrade lydelse eventuellt är alltför kategoriskt. Nämda domstol har påpekat att indirekt diskriminering i princip är förbjuden, såvida det inte finns sakliga skäl för den, det vill säga att den kan säkerställa genomförandet av ett legitimt mål och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål. Enligt samma domstol har den luxemburgska regeringen som motivering anfört att det är nödvändigt att försäkra sig om att gränsarbetaren har en anknytning till det luxemburgska samhället som gör det möjligt att presumera att studenten – barn till en sådan arbetstagare – efter att ha åtnjutit det statliga studiemedlet för att finansiera sina studier kommer tillbaka till Luxemburg för att bidra med de kunskaper han eller hon förvärvat till utvecklingen av ekonomin i den medlemsstaten.
- 29 Enligt nämnda domstol är den luxemburgska regeringen medveten om att kravet i artikel 2 bis i lagen av den 22 juni 2000 i dess ändrade lydelse är alltför kategoriskt och diskriminerande. I lagen av den 24 juli 2014 om statligt studiemedel för högre utbildning har nämligen kravet på en oavbruten arbetsperiod om fem år ersatts av kravet på en period om totalt fem års arbete under en referensperiod på sju år, detta i syfte att beakta avbrott i arbetet på grund av bland annat arbetslöshet. Samma domstol anser emellertid att trots att villkoren för att beviljas studiemedel har ändrats, så påverkar frågan huruvida lagen av den 22 juni 2000 i dess ändrade lydelse är förenlig med förordning nr 1612/68 fortfarande bedömningen av de nu aktuella besluten från ministern.
- 30 Mot denna bakgrund beslutade Tribunal administratif (Förvaltningsrätten, Luxemburg) att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfråga till EU-domstolen:

”Ska det villkor som föreskrivs för studenter som inte är bosatta i Storhertigdömet Luxemburg i artikel 2 bis i lagen av den 22 juni 2000 i dess ändrade lydelse, vilket innebär att inga andra anknytningskriterier beaktas – det vill säga att vara barn till arbetstagare som varit anställda eller utövat sin verksamhet som egenföretagare i Luxemburg under en oavbruten period om minst fem år då studiemedelsansökan lämnades in – anses motiverat av de utbildnings- och budgetskäl som luxemburgska staten har anfört? Ska villkoret även anses lämpligt respektive proportionerligt i förhållande till det eftersträlvade målet, nämligen att öka antalet personer med examen från högre utbildning bland landets befolkning och samtidigt försöka säkerställa att dessa personer – efter att ha åtnjutit den möjlighet som erbjuds genom det aktuella studiemedelssystemet att finansiera studier som i förekommande fall har bedrivits utomlands – återvänder till Luxemburg för att bidra med de kunskaper de har förvärvat till utvecklingen av ekonomin i den medlemsstaten?”

### **Prövning av tolkningsfrågan**

- 31 Den hänskjutande domstolen har ställt sin tolkningsfråga för att få klarhet i huruvida artikel 7.2 i förordning nr 492/2011 ska tolkas på så sätt att den utgör hinder mot en medlemsstats lagstiftning, som den i det nationella målet, enligt vilken det ställs som villkor för att studenter som inte är bosatta i landet ska beviljas studiemedel för högre utbildning att minst en av studentens föräldrar har arbetat i

nämnda medlemsstat under en oavbruten period om minst fem år då ansökan gjordes, men där något sådant villkor inte föreskrivs för studenter som är bosatta i den berörda medlemsstaten, varvid målet med nämnda lagstiftning är att öka befolkningsandelen med examen från högre utbildning.

### *Inledande synpunkter*

- 32 I domen av den 20 juni 2013, Giersch m.fl. (C-20/12, EU:C:2013:411), har EU-domstolen redan haft tillfälle att pröva de luxemburgska bestämmelser om statligt studiemedel för högre utbildning som vid den tidpunkten föreskrevs i lagen om statligt studiemedel för högre utbildning, i dess lydelse enligt lag av den 26 juli 2010.
- 33 EU-domstolen ombads då att pröva huruvida artikel 7.2 i förordning nr 1612/68 utgjorde hinder för en nationell lagstiftning som föreskrev att studentens bosättning i medlemsstaten utgjorde ett villkor för studiemedel för högre utbildning och därmed innebar att personer som bor i Luxemburg särbehandlades i förhållande till personer som, utan att vara bosatta i den medlemsstaten, är barn till gränsarbetare som arbetar i denna medlemsstat.
- 34 EU-domstolen har slagit fast att den särbehandling som blir resultatet av att ett bosättningsvillkor är uppställt för studenter som är barn till gränsarbetare utgör en indirekt diskriminering på grund av nationalitet, vilken i princip är förbjuden om det inte finns sakliga skäl för den (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 juni 2013, Giersch m.fl., C-20/12, EU:C:2013:411, punkt 46).
- 35 Det bosättningsvillkor som föreskrivs i lagen om statligt studiemedel för högre utbildning i dess lydelse enligt lag av den 26 juli 2010 var enligt vad EU-domstolen slagit fast ägnat att uppnå det mål av allmänintresse som erkänns på unionsnivå att främja högre studier och att på ett betydande sätt öka antalet personer i Luxemburg med examen från en högre utbildning (dom av den 20 juni 2013, Giersch m.fl., C-20/12, EU:C:2013:411, punkterna 53, 56 och 68).
- 36 I sin analys av huruvida bosättningskravet var nödvändigt, fann EU-domstolen däremot att det gick utöver vad som var nödvändigt för att uppnå målet att öka befolkningsandelen med examen från högre utbildning, eftersom det därigenom inte blir möjligt att beakta andra omständigheter som kan visa på den verkliga graden av anknytning mellan den som ansöker om sådant studiemedel och samhället eller arbetsmarknaden i den berörda medlemsstaten, såsom att en av föräldrarna som fortsätter att försörja studenten är en gränsarbetare som har ett varaktigt arbete i denna medlemsstat och redan har arbetat där under lång tid (dom av den 20 juni 2013, Giersch m.fl., C-20/12, EU:C:2013:411, punkt 83).
- 37 Som en följd av domen av den 20 juni 2013, Giersch m.fl. (C-20/12, EU:C:2013:411), ändrades lagen om statligt studiemedel för högre utbildning genom lagen av den 19 juli 2013 på så sätt att även en student som inte är bosatt i Luxemburg kan komma i åtnjutande av detta studiemedel under förutsättning att han eller hon är barn till en anställd arbetstagare eller egenföretagare som är luxemburgsk medborgare eller unionsmedborgare och denne medborgare är anställd eller utövar sin verksamhet i Luxemburg. Vederbörande ska vidare ha varit anställd eller utövat sin verksamhet i Luxemburg under en oavbruten period om minst fem år då studenten inkom med sin ansökan om studiemedel för högre utbildning.
- 38 För att besvara frågan från den hänskjutande domstolen kommer EU-domstolen att pröva om en reglering såsom den som följer av den aktuella ändringen eventuellt utgör en diskriminering och – om så anses vara fallet – om det finns sakliga skäl för denna diskriminering.

*Huruvida diskriminering föreligger*

- 39 Enligt artikel 7.2 i förordning nr 492/2011 – vars innehåll är detsamma som i artikel 7.2 i förordning nr 1612/68 – ska en arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat inom en annan medlemsstats territorium åtnjuta samma sociala och skattemässiga förmåner som landets medborgare. Denna bestämmelse kan åberopas – utan åtskillnad – såväl av migrerande arbetstagare som bor i en värdmedlemsstat som av gränsarbetare som bor i en annan medlemsstat men arbetar i värdmedlemsstaten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 november 1997, Meints, C-57/96, EU:C:1997:564, punkt 50, och dom av den 20 juni 2013, Giersch m.fl., C-20/12, EU:C:2013:411, punkt 37).
- 40 Enligt fast rättspraxis utgör bistånd till uppehälle och utbildning som beviljas för genomförande av universitetsstudier, vilka leder till en yrkesbehörighet, en social förmån för den migrerande arbetstagaren i den mening som avses i artikel 7.2 i förordning nr 1612/68 (dom av den 14 juni 2012, kommissionen/Nederländerna, C-542/09, EU:C:2012:346, punkt 34, och dom av den 20 juni 2013, Giersch m.fl., C-20/12, EU:C:2013:411, punkt 38), som den migrerande arbetstagarens barn självt kan åberopa, förutsatt att studiemedlet beviljas studenten direkt enligt nationell rätt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 februari 1992, Bernini, C-3/90, EU:C:1992:89, punkt 26, dom av den 14 juni 2012, kommissionen/Nederländerna, C-542/09, EU:C:2012:346, punkt 48, och dom av den 20 juni 2013, Giersch m.fl., C-20/12, EU:C:2013:411, punkt 40).
- 41 Likabehandlingsprincipen, som är inskriven såväl i artikel 45 FEUF som i artikel 7 i förordning nr 1612/68, förbjuder inte bara direkt diskriminering på grund av nationalitet, utan också varje form av indirekt diskriminering som, med tillämpning av andra särskiljningskriterier, i praktiken leder till samma resultat (se dom av den 13 april 2010, Bressol m.fl., C-73/08, EU:C:2010:181, punkt 40).
- 42 Enligt den nu aktuella nationella lagstiftningen uppställs som villkor för att beviljas studiemedel för högre utbildning att studenten är bosatt i Luxemburg eller, såvitt gäller studenter som inte är bosatta i Luxemburg, att de är barn till arbetstagare som varit anställda eller utövat sin yrkesverksamhet i den medlemsstaten under en oavbruten period om minst fem år då studenten inkom med sin ansökan om studiemedel. Även om kravet på en oavbruten minimiperiod av arbete tillämpas utan åtskillnad på såväl luxemburgska medborgare som medborgare från andra medlemsstater, föreskrivs det inte något dylikt villkor för studenter som är bosatta i Luxemburg.
- 43 En sådan åtskillnad som grundas på bosättning kan missgynna medborgare i andra medlemsstater i större utsträckning, eftersom personer som inte är bosatta i medlemsstaten oftast inte heller är medborgare i medlemsstaten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 juni 2012, kommissionen/Nederländerna, C-542/09, EU:C:2012:346, punkt 38, och dom av den 20 juni 2013, Giersch m.fl., C-20/12, EU:C:2013:411, punkt 44).
- 44 Den utgör därför en indirekt diskriminering på grund av nationalitet som endast kan godtas om det finns sakliga skäl för den. För att det ska anses föreligga sakliga skäl, ska åtgärden vara ägnad att säkerställa genomförandet av ett legitimt mål och inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

*Huruvida det eftersträvade målet är legitimt*

- 45 Den luxemburgska regeringen har i sitt skriftliga yttrande gjort gällande att det mål som eftersträvas med lagen av den 22 juni 2000 i dess ändrade lydelse är detsamma som den ”sociala” målsättning som åberopades för att motivera den lagstiftning som var aktuell i domen av den 20 juni 2013, Giersch m.fl. (C-20/12, EU:C:2013:411). Målet är att väsentligt öka befolkningsandelen i Luxemburg med examen från högre utbildning.



- 46 I punkterna 53 och 56 i domen av den 20 juni 2013, Giersch m.fl. (C-20/12, EU:C:2013:411), fann EU-domstolen emellertid att den sociala målsättning som den luxemburgska regeringen åberopat för att motivera den i det målet tillämpliga lagstiftningen som avsåg att främja högre studier, är ett mål av allmänintresse som erkänns på unionsnivå. En åtgärd som vidtas av en medlemsstat för att säkerställa en hög utbildningsnivå hos den i landet bosatta befolkningen är nämligen ett legitimt mål som kan utgöra ett skäl för indirekt diskriminering på grund av nationalitet.
- 47 Det återstår att pröva huruvida kravet på en oavbruten period om minst fem års arbete vid ansökningstillfället är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå detta mål.

*Huruvida villkoret att arbetet ska ha utförts under en viss minsta period utan avbrott är ändamålsenligt*

- 48 Enligt den luxemburgska regeringen, vars ståndpunkt den danska och den norska regeringen i huvudsak delar, syftar kravet på arbete i Luxemburg under en oavbruten minimiperiod på fem år till att säkerställa att studiemedlen endast kommer de studenter till godo som har en sådan anknytning till det luxemburgska samhället att det är högst troligt att de kommer tillbaka till Luxemburg och blir verksamma på arbetsmarknaden där när de avslutat sina högre studier. Målet anses uppfyllt om den förälder som är gränsarbetare har en varaktig anställning i Luxemburg och redan har arbetat där sedan lång tid tillbaka, eftersom detta skulle vara representativt för den faktiska anknytningen till det luxemburgska samhället eller arbetsmarknaden. Dylika omständigheter gör det enligt den luxemburgska regeringen möjligt att anta att föräldrarnas val kommer att påverka studentens karriärval med en tillräcklig grad av sannolikhet.
- 49 EU-domstolen gör i denna del följande bedömning. Enligt fast rättspraxis anses migrerande arbetstagare och gränsarbetare genom sitt tillträde till en medlemsstats arbetsmarknad i princip ha blivit tillräckligt integrerade i samhället i denna stat för att kunna åberopa principen om likabehandling med nationella arbetstagare såvitt gäller sociala förmåner (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 juni 2012, kommissionen/Nederländerna, C-542/09, EU:C:2012:346, punkt 65, och dom av den 20 juni 2013, Giersch m.fl., C-20/12, EU:C:2013:411, punkt 63)
- 50 Anknytningen genom integration uppstår bland annat genom att migrerande arbetstagare – genom den skatt och de avgifter som de betalar i värdmedlemsstaten till följd av det förvärvsarbete som utförs där – också bidrar till finansieringen av socialpolitiken i denna stat. De ska följaktligen kunna åtnjuta dessa förmåner på samma villkor som nationella arbetstagare (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 juni 2012, kommissionen/Nederländerna, C-542/09, EU:C:2012:346, punkt 66, och dom av den 20 juni 2013, Giersch m.fl., C-20/12, EU:C:2013:411, punkt 63).
- 51 EU-domstolen har emellertid redan godtagit att nationella regleringar som är indirekt diskriminerande och som begränsar gränsarbetares tillgång till sociala förmåner, i den mening som avses i artikel 7.2 i förordning nr 1612/68, på grund av bristande anknytning till det samhälle de arbetar i utan att vara bosatta där kan anses motiverade av sakliga skäl och vara proportionerliga i förhållande till det eftersträfvade syftet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 juli 2007, Hartmann, C-212/05, EU:C:2007:437, punkterna 30–35 och 37, dom av den 18 juli 2007, Geven, C-213/05, EU:C:2007:438, punkt 26, dom av den 11 september 2007, Hendrix, C-287/05, EU:C:2007:494, punkterna 54 och 55, och dom av den 20 juni 2013, Giersch m.fl., C-20/12, EU:C:2013:411, punkt 64).
- 52 I punkterna 26 och 28–30 i domen av den 18 juli 2007, Geven (C-213/05, EU:C:2007:438), slog EU-domstolen fast att artikel 7.2 i förordning nr 1612/68 inte utgjorde hinder mot att en medlemsstat i sin nationella lagstiftning föreskrev att endast de arbetstagare kunde ställa krav på sociala förmåner i den mening som avses i nämnda bestämmelse som, genom sitt val av bosättningsort, hade etablerat en faktisk anknytning till samhället i denna medlemsstat och, såvitt gäller gränsarbetare som utövade förvärvsverksamhet i den medlemsstaten men var bosatta i en annan medlemsstat, de som

förvärvsarbetade i mer än ringa omfattning. Ett objektivt bidrag till den nationella arbetsmarknaden ansågs nämligen också som en godtagbar faktor för integration i samhället i den berörda medlemsstaten.

- 53 I den reglering som var tillämplig i det mål som avgjordes genom domen av den 20 juni 2013, Giersch m.fl. (C-20/12, EU:C:2013:411), ansågs kravet att studenten skulle vara bosatt i Luxemburg vara det enda villkor som kunde styrka anknytningen till denna medlemsstat.
- 54 EU-domstolen slog fast att ett sådant bosättningskrav var ägnat att genomföra syftet att främja högre studier och att på ett betydande sätt öka andelen bosatta i Luxemburg med examen från högre utbildning, men att detta krav var alltför kategoriskt (dom av den 20 juni 2013, Giersch m.fl., C-20/12, EU:C:2013:411, punkt 76). Det kan nämligen skapas en rimlig sannolikhet för att de som mottagit studiemedlet återvänder och etablerar sig i Luxemburg och blir tillgängliga på den luxemburgska arbetsmarknaden för att bidra till landets ekonomiska utveckling utifrån andra omständigheter än ett sådant bosättningskrav (dom av den 20 juni 2013, Giersch m.fl., C-20/12, EU:C:2013:411, punkt 77).
- 55 Bland dessa omständigheter angav EU-domstolen att det förhållandet att den aktuella studentens föräldrar, sedan lång tid, arbetar i den medlemsstat som utbetalar studiemedlet kunde vara en lämplig faktor för att visa den verkliga graden av anknytning till samhället eller till arbetsmarknaden i denna stat (dom av den 20 juni 2013, Giersch m.fl., C-20/12, EU:C:2013:411, punkt 78).
- 56 I det här aktuella nationella målet – samt i det mål som avgjordes genom dom av den 20 juni 2013, Giersch m.fl. (C-20/12, EU:C:2013:411) – är det, för det första, inte arbetstagarna själva som får studiemedlet, utan deras barn som inte är bosatta i Luxemburg och som önskar studera i Luxemburg eller i vilken annan stat som helst. Anknytningen till det luxemburgska samhället kan härvidlag, för det andra, framstå som mindre tydlig vad gäller barn till gränsarbetare jämfört med barn till migrerande arbetstagare som är bosatta i Luxemburg.
- 57 Under dessa omständigheter är det legitimt att den stat som utbetalar studiemedlet vill försäkra sig om att gränsarbetaren verkligen har en anknytning genom integration till det luxemburgska samhället, och därigenom kräver en tillräcklig anknytning för att på så sätt motverka risken för ”studiebidragsturism”, vilken anförts av de regeringar som yttrat sig vid EU-domstolen.
- 58 EU-domstolen finner härvidlag att kravet på att den förälder som är gränsarbetare ska ha arbetat i Luxemburg under en viss minimiperiod (vilket stadgas i lagen av den 22 juni 2000 i dess ändrade lydelse) för att barn till gränsarbetare ska kunna beviljas statligt studiemedel för högre utbildning, är ägnat att visa att nämnda arbetstagare har en sådan anknytning till det luxemburgska samhället liksom att det finns en rimlig sannolikhet för att studenten återvänder till Luxemburg efter avslutade studier.

*Huruvida villkoret att arbetet ska utföras under en viss minsta period utan avbrott är nödvändigt*

- 59 För att vara förenligt med unionsrätten får villkoret att arbetet – vid tidpunkten för ansökan om studiemedel – ska ha utförts under en viss minsta period utan avbrott inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet.
- 60 I punkt 76 i domen av den 20 juni 2013, Giersch m.fl. (C-20/12, EU:C:2013:411), fann EU-domstolen att Storhertigdömet Luxemburg – genom att ställa upp det i det målet aktuella bosättningskravet – hade lagt stor vikt vid en omständighet som inte nödvändigtvis var den enda som är representativ för studentens verkliga grad av anknytning till denna medlemsstat.

- 61 EU-domstolen slog således fast att en tillräcklig anknytning mellan studenten och Storhertigdömet Luxemburg, som gör det möjligt att dra slutsatsen att det föreligger en rimlig sannolikhet för att studenten kommer att återvända och etablera sig i Luxemburg och bli tillgänglig på den luxemburgska arbetsmarknaden, även kan följa av att studenten bor ensam eller med sina föräldrar i en medlemsstat som gränsar till Storhertigdömet Luxemburg och att föräldrarna, sedan lång tid, arbetar i Luxemburg och bor i närheten av denna medlemsstat (dom av den 20 juni 2013, Giersch m.fl., C-20/12, EU:C:2013:411, punkt 78).
- 62 Vad gäller de möjligheter som står till buds för den luxemburgska lagstiftaren, har EU-domstolen påpekat att i den del studiemedlet till exempel består av ett lån, skulle ett finansieringssystem som innebär att detta lån, till och med återstoden av detta, endast beviljas eller inte behöver betalas tillbaka om den student som har rätt till detta återvänder till Luxemburg efter avslutade utlandsstudier för att bo och arbeta där, kunna göra det möjligt att uppnå det eftersträvade målet utan att barn till gränsarbetare förfördelas (dom av den 20 juni 2013, Giersch m.fl., C-20/12, EU:C:2013:411, punkt 79).
- 63 För att motverka risken för ”studiebidragsturism” och för att säkerställa att gränsarbetaren har en tillräcklig anknytning till det luxemburgska samhället, angav EU-domstolen i punkt 80 i domen av den 20 juni 2013, Giersch m.fl., C-20/12, EU:C:2013:411), att det skulle vara möjligt att uppställa som villkor för studiemedel att den gränsarbetare som är förälder till en student som inte är bosatt i Luxemburg har arbetat i denna medlemsstat under en viss minimiperiod.
- 64 Den luxemburgska regeringen har gjort gällande att den luxemburgska lagstiftaren har använt sig av den möjlighet som gavs i punkt 80 i domen av den 20 juni 2013, Giersch m.fl. (C-20/12, EU:C:2013:411), och härvidlag låtit sig inspireras, genom en analogi, av artikel 24.2 i direktiv 2004/38, som hänvisar till de villkor för permanent uppehållsrätt som föreskrivs i artikel 16.1 i nämnda direktiv. I sistnämnda bestämmelse föreskrivs emellertid uttryckligen att ”[u]nionsmedborgare som har uppehållit sig lagligt under en fortlöpande period av fem år i den mottagande medlemsstaten” är berättigade till permanent uppehållsrätt.
- 65 Den av den luxemburgska regeringen åberopade analogin med artiklarna 16.1 och 24.2 i direktiv 2004/38 är dock, såsom generaladvokaten påpekat i punkterna 83–85 i sitt förslag till avgörande, inte relevant för att motivera det krav på arbete under en oavbruten period om fem år som föreskrivs i de aktuella nationella bestämmelserna.
- 66 I artikel 16 i direktiv 2004/38 föreskrivs ett krav på en minsta period av oavbruten bosättning för att säkerställa att personer som är varaktigt bosatta i värdmedlemsstaten beviljas permanent uppehållsrätt. Nämnda bestämmelse ingår – såsom EU-domstolen påpekade i punkt 80 i domen av den 20 juni 2013, Giersch m.fl. (C-20/12, EU:C:2013:411) – i ett annat sammanhang än det som gäller likabehandling av nationella arbetstagare och migrerande arbetstagare. I artikel 24.2 i direktiv 2004/38 preciseras för övrigt uttryckligen att möjligheten enligt denna bestämmelse att, innan permanent uppehållsrätt beviljats, inte bevilja bistånd till uppehälle för studier inklusive yrkesutbildning i form av studiebidrag eller studielån endast är tillämplig såvitt gäller andra personer än anställda eller egenföretagare, personer som behåller sådan ställning eller deras familjemedlemmar.
- 67 Det var således endast för att illustrera på vilket sätt unionsrätten gör det möjligt att, i fråga om ekonomiskt inaktiva unionsmedborgare, motverka risken för ”studiebidragsturism”, som EU-domstolen i punkt 80 i domen av den 20 juni 2013, Giersch m.fl. (C-20/12, EU:C:2013:411), hänvisade till artiklarna 16.1 och 24.2 i direktiv 2004/38.
- 68 I det nationella målet nekades André Angelo Linares Verruga statligt studiemedel för högre utbildning trots att båda hans föräldrar hade arbetat i Luxemburg under sammanlagt mer än fem år, med enbart några få korta avbrott under de fem år som föregick ansökan om studiemedel.

- 69 En regel såsom den som föreskrivs i den aktuella nationella lagstiftningen – enligt vilken det ställs som villkor för att studenter som inte är bosatta i landet ska beviljas studiemedel för högre utbildning att en av studentens föräldrar ska ha arbetat i Luxemburg under en oavbruten period om minst fem år då ansökan gjordes, utan att de behöriga myndigheterna har möjlighet att bevilja nämnda studiemedel när föräldrarna, såsom i det nationella målet, trots några kortare avbrott har arbetat i Luxemburg under en lång period (i det aktuella fallet närmare åtta år) under den period som föregick ansökan – innehåller en begränsning som går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det legitima mål som syftar till att öka befolkningsandelen med examen från högre utbildning. Dyliga avbrott kan nämligen inte anses medföra att den som ansöker om det aktuella studiemedlet förlorar sin anknytning till Storhertigdömet Luxemburg.
- 70 Mot denna bakgrund ska den ställda frågan besvaras på följande sätt. Artikel 7.2 i förordning nr 492/2011 ska tolkas på så sätt att den utgör hinder mot en medlemsstats lagstiftning, som den i det nationella målet, enligt vilken det ställs som villkor för att studenter som inte är bosatta i landet ska beviljas studiemedel för högre utbildning att minst en av studentens föräldrar har arbetat i nämnda medlemsstat under en oavbruten period om minst fem år då ansökan gjordes, men där något sådant villkor inte föreskrivs för studenter som är bosatta i den berörda medlemsstaten, varvid målet med nämnda lagstiftning är att öka befolkningsandelen med examen från högre utbildning.

### Rättegångskostnader

- 71 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

**Artikel 7.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen ska tolkas på så sätt att den utgör hinder mot en medlemsstats lagstiftning, som den i det nationella målet, enligt vilken det ställs som villkor för att studenter som inte är bosatta i landet ska beviljas studiemedel för högre utbildning att minst en av studentens föräldrar har arbetat i nämnda medlemsstat under en oavbruten period om minst fem år då ansökan gjordes, men där något sådant villkor inte föreskrivs för studenter som är bosatta i den berörda medlemsstaten, varvid målet med nämnda lagstiftning är att öka befolkningsandelen med examen från högre utbildning.**

Underskrifter