CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. WATHELET
van 9 juni 2016 [1]

Gevoegde zaken C-401/15 tot en met C-403/15

Noémie Depesme (C-401/15),
Saïd Kerrou (C-401/15),
Adrien Kauffmann (C-402/15),
Maxime Lefort (C-403/15)
tegen
Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

[verzoeken om een prejudiciële beslissing, ingediend door de Cour administrative (bestuursrechter in tweede aanleg) (Luxemburg)]

„Prejudiciële verwijzing — Vrij verkeer van personen — Gelijke behandeling — Sociale voordelen — Verordening (EU) nr. 492/2011 — Artikel 7, lid 2 — Studiefinanciering voor hoger onderwijs — Voorwaarde — Discriminatie — Verwantschap — Begrip ‚kind' — Stiefouder"

I – **Inleiding**

1. De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van artikel 45 VWEU en artikel 7, lid 2, van verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie. [2]

2. Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van drie gedingen tussen respectievelijk Depesme en Kerrou, Kauffmann en Lefort en de ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (minister van hoger onderwijs en onderzoek; hierna: „minister") naar aanleiding van de weigering tot toekenning van financiële steun van de staat voor hoger onderwijs voor het studiejaar 2013/2014.

3. De verzoeken moeten worden gezien in de context van de wijzigingen die in de Luxemburgse wetgeving zijn doorgevoerd naar aanleiding van het arrest van 20 juni 2013, Giersch e.a. (C-20/12, EU:C:2013:411).

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — PB L 141, blz. 1.

4. Met de gestelde vraag wordt het Hof verzocht vast te stellen of het begrip „kind” van een migrerende werknemer in het nieuwe artikel 2bis van de wet van 22 juni 2000 betreffende financiële overheidssteun voor hoger onderwijs, zoals gewijzigd bij de wet van 19 juli 2013 (Mémorial A 2013, blz. 3214), die is aangenomen naar aanleiding van het arrest van 20 juni 2013, Giersch e.a. (C-20/12, EU:C:2013:411), ook de stiefkinderen van die werknemer omvat. [3]

5. In het kader van deze conclusie moet onder de termen „stiefzoon”, „stiefdochter” of „stiefkinderen” worden verstaan de relatie van een kind met de persoon met wie zijn vader of moeder gehuwd is of een geregistreerd partnerschap heeft gesloten dat gelijkgesteld is met het huwelijk.

II – **Toepasselijke bepalingen**

A – *Unierecht*

1. Verordening nr. 492/2011

6. Artikel 7 van deze verordening luidt als volgt:

„1. Een werknemer die onderdaan is van een lidstaat mag op het grondgebied van andere lidstaten niet op grond van zijn nationaliteit anders worden behandeld dan de nationale werknemers wat betreft alle voorwaarden voor tewerkstelling en arbeid, met name op het gebied van beloning, ontslag, en, indien hij werkloos is geworden, wederinschakeling in het beroep of wedertewerkstelling.

2. Hij geniet er dezelfde sociale en fiscale voordelen als de nationale werknemers.

[…]”

2. Richtlijn 2004/38/EG

7. Het begrip „familielid” van een Unieburger wordt gedefinieerd in artikel 2, punt 2, van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG. [4] Volgens deze bepaling wordt verstaan onder „familielid”:

„a) de echtgenoot;

b) de partner, met wie de Unieburger overeenkomstig de wetgeving van een lidstaat een geregistreerd partnerschap heeft gesloten, voor zover de wetgeving van het gastland geregistreerd partnerschap gelijk stelt met huwelijk en aan de voorwaarden van de wetgeving van het gastland is voldaan;

c) de rechtstreekse bloedverwanten in neergaande lijn alsmede die van de echtgenoot of partner als bedoeld onder b), beneden de leeftijd van 21 jaar of die te hunnen laste zijn;

3 — Deze wettelijke regeling is ook aan de orde in een ander verzoek om een prejudiciële beslissing in de zaak Bragança Linares Verruga, momenteel aanhangig bij het Hof, waarin ik op 2 juni 2016 conclusie heb genomen (C-238/15, EU:C:2016:389). Deze andere zaak gaat diepgaander en directer in op de verenigbaarheid met het Unierecht van de door de Luxemburgse wetgever gestelde voorwaarde dat studiefinanciering voor hoger onderwijs slechts wordt toegekend indien gedurende een minimumperiode beroepswerkzaamheden zijn verricht in Luxemburg. Mijn analyse heb ik afgesloten met een voorstel aan het Hof om te verklaren dat artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 zich verzet tegen een wettelijke regeling van een lidstaat zoals die in de Luxemburgse wet.

4 — PB 2004, L 158, blz. 77, met rectificatie in PB 2004, L 229, blz. 35.

d) de rechtstreekse bloedverwanten in opgaande lijn, alsmede die van de echtgenoot of partner als bedoeld onder b), die te hunnen laste zijn."

B – *Luxemburgs recht*

8. Artikel 2 van de wet van 22 juni 2000 betreffende financiële overheidssteun voor hoger onderwijs, gewijzigd bij de wet van 26 juli 2010 (Mémorial A 2010, blz. 2040) (hierna: „wet van 22 juni 2000") bepaalde het volgende:

„Begunstigden van de financiële steun Voor financiële overheidssteun voor hoger onderwijs komen in aanmerking de studenten die zijn toegelaten tot het hoger onderwijs en die aan een van de volgende voorwaarden voldoen:

a) Luxemburgs staatsburger of familielid van een Luxemburgs staatsburger zijn en gedomicilieerd zijn in het Groothertogdom Luxemburg, of

b) staatsburger zijn van een andere lidstaat van de Europese Unie of van een van de andere staten die partij zijn bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte [van 2 mei 1992 (PB 1994, L 1, blz. 3) of] van de Zwitserse Bondsstaat en overeenkomstig hoofdstuk 2 van de gewijzigde wet van 29 augustus 2008 betreffende het vrije verkeer van personen en de immigratie, in het Groothertogdom Luxemburg wonen als werknemer, als zelfstandige, als persoon die deze status heeft behouden of als gezinslid van een persoon uit een van deze categorieën, ofwel een permanent verblijfsrecht hebben verkregen […] […]"

9. Naar aanleiding van het arrest van 20 juni 2013, Giersch e.a. (C-20/12, EU:C:2013:411), is bij artikel 1, punt 1, van de wet van 19 juli 2013 (Mémorial A 2013, blz. 3214) een artikel 2bis ingelast in de wet van 22 juni 2000, dat als volgt luidt:

„Een niet in het Groothertogdom Luxemburg wonende student kan eveneens studiefinanciering voor hoger onderwijs ontvangen, mits hij het kind is van een in Luxemburg werkzame werknemer of zelfstandige die staatsburger is van Luxemburg, de Europese Unie of een andere staat die partij is bij de overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte of van de Zwitserse Bondsstaat en die op het tijdstip waarop de student om studiefinanciering voor hoger onderwijs verzoekt ten minste vijf jaar ononderbroken in Luxemburg in loondienst of als zelfstandige heeft gewerkt. De tewerkstelling in Luxemburg moet ten minste gelijk zijn aan de helft van de normale arbeidstijd die van toepassing is in de onderneming krachtens de toepasselijke wet of – in voorkomend geval – de toepasselijke collectieve arbeidsovereenkomst. De zelfstandige moet overeenkomstig artikel 1, punt 4, van de Code de la sécurité sociale (wetboek sociale zekerheid) gedurende vijf jaar voorafgaand aan het verzoek om studiefinanciering voor hoger onderwijs ononderbroken verplicht verzekerd zijn geweest in het Groothertogdom Luxemburg."

10. De wet van 22 juni 2000, zoals gewijzigd bij de wet van 19 juli 2013 (hierna: „gewijzigde wet van 22 juni 2000"), is echter spoedig ingetrokken bij de wet van 24 juli 2014 betreffende financiële overheidssteun voor hoger onderwijs (Mémorial A 2014, blz. 2188).

11. Artikel 3 van laatstgenoemde wet bepaalt thans:

„Voor financiële overheidssteun voor hoger onderwijs komen in aanmerking de studenten en leerlingen als bedoeld in artikel 2, hierna aangeduid als ‚de student', en die aan een van de volgende voorwaarden voldoen:

[…]

(5) voor studenten die niet gedomicilieerd zijn in het Groothertogdom Luxemburg:

a) werknemer en Luxemburgs staatsburger zijn of staatsburger van de Europese Unie of van een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte of van de Zwitserse Bondsstaat, die op het tijdstip van het verzoek om studiefinanciering voor hoger onderwijs in loondienst of als zelfstandige werkt in het Groothertogdom Luxemburg, of

b) kind zijn van een werknemer die Luxemburgs staatsburger is of staatsburger van de Europese Unie of van een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte of van de Zwitserse Bondsstaat en die op het tijdstip waarop de student om studiefinanciering voor hoger onderwijs verzoekt in loondienst of als zelfstandige werkt in het Groothertogdom Luxemburg, op voorwaarde dat deze werknemer in het onderhoud van de student blijft voorzien en dat hij op het tijdstip waarop de student om studiefinanciering voor hoger onderwijs verzoekt ten minste vijf jaar in het Groothertogdom Luxemburg in loondienst of als zelfstandige heeft gewerkt gedurende een referentieperiode van zeven jaar, met terugwerkende kracht gerekend vanaf de datum van het verzoek om studiefinanciering voor hoger onderwijs, of dat, in afwijking daarvan, degene die de status van werknemer heeft aan bovengenoemd criterium van vijf uit zeven jaar voldeed op het moment waarop hij zijn werkzaamheden staakte."

III – **Feiten van de hoofdgedingen**

12. Depesme is de stiefdochter van Kerrou, grensarbeider in Luxemburg. Zij wonen in Mont-Saint-Martin in Lotharingen (Frankrijk), vlak bij de Luxemburgse grens. Depesme heeft studiefinanciering voor hoger onderwijs van de Luxemburgse staat aangevraagd voor haar inschrijving voor het eerste jaar van de studie geneeskunde aan de Universiteit van Lotharingen in Nancy (Frankrijk).

13. Kauffmann is de stiefzoon van Patrick Kiefer, eveneens grensarbeider in Luxemburg. Zij wonen in Marly Freskaty (Frankrijk), in de grensstreek van Lotharingen. Kauffmann heeft voor zijn studies rechten en economie aan de Universiteit van Lotharingen in Nancy (Frankrijk) studiefinanciering voor hoger onderwijs van de Luxemburgse staat aangevraagd.

14. Lefort is de stiefzoon van Terwoigne, die ook grensarbeider is in Luxemburg. Terwoigne is met de moeder van Lefort gehuwd nadat haar echtgenoot was overleden. Zij wonen in Vance (België), in het gedeelte van de provincie Luxemburg dat grenst aan het Groothertogdom Luxemburg. Lefort heeft voor zijn studies sociologie en antropologie aan de Katholieke Universiteit Louvain-la-Neuve in Louvain-la-Neuve (België) studiefinanciering voor hoger onderwijs van de Luxemburgse staat aangevraagd.

15. In de versie van de gewijzigde wet van 22 juni 2000 die van toepassing is op de feiten van de hoofdgedingen, is bepaald dat de aangevraagde studiefinanciering wordt toegekend aan studenten die niet op Luxemburgs grondgebied wonen, indien de begunstigde van de studiefinanciering het kind is van een werknemer of zelfstandige die staatsburger is van Luxemburg of van de Europese Unie én deze werknemer op het tijdstip van de aanvraag ten minste vijf jaar ononderbroken in Luxemburg in loondienst of als zelfstandige heeft gewerkt.

16. Bij beschikkingen van respectievelijk 26 september, 17 oktober en 12 november 2013 heeft de minister de aanvragen van Depesme, Kauffmann en Lefort afgewezen op grond van het feit dat zij niet voldeden aan de in de gewijzigde wet van 22 juni 2000 gestelde voorwaarden. Volgens de verwijzingsbeslissingen is de minister van mening dat Depesme, Kauffman en Lefort niet konden worden aangemerkt als „kinderen" van een grensarbeider aangezien alleen hun stiefvaders in Luxemburg werkten.

17. Op 20 december 2013 heeft Depesme beroep ingesteld bij het tribunal administratif (bestuursrechter in eerste aanleg) van Luxemburg, strekkende tot nietigverklaring van het besluit waarin haar aanvraag wordt afgewezen. Haar stiefvader, Kerrou, heeft te kennen gegeven in deze procedure te willen interveniëren. Op 20 januari en 25 april 2014 hebben Lefort en Kauffmann ieder een soortgelijk beroep ingesteld tegen de besluiten waarin hun aanvragen werden afgewezen.

18. Bij beslissingen van 15 januari 2015 heeft het tribunal administratif van Luxemburg de beroepen van Depesme, Kauffmann en Lefort ontvankelijk maar ongegrond verklaard. Depesme, Kerrou, Kauffmann en Lefort hebben tegen deze beslissingen beroep ingesteld bij de verwijzende rechter.

19. Voor deze instantie hebben Depesme en Kerrou met name aangevoerd dat laatstgenoemde al veertien jaar grensarbeider is in Luxemburg en op 24 mei 2006 gehuwd is met de moeder van Depesme. Sindsdien wonen zij alle drie in hetzelfde huis en draagt Kerrou bij in het onderhoud van het kind van zijn echtgenote, met inbegrip van de hogeronderwijskosten. Hij heeft voor dit kind overigens voorafgaand aan haar universitaire studie Luxemburgse kinderbijslag gekregen.

20. Kauffmann voert aan dat zijn ouders in 2003 uit elkaar zijn gegaan en gescheiden zijn op 20 juni 2005. Het exclusieve ouderlijke gezag is toegewezen aan zijn moeder. Zij is op 10 maart 2007 hertrouwd met Kiefer. Sindsdien wonen zij alle drie onder hetzelfde dak. Kiefer draagt bij in zijn onderhoud en in de kosten van het onderwijs. Hij heeft eveneens Luxemburgse kinderbijslag ontvangen voor Kauffmann.

21. Ten slotte voert Lefort aan dat zijn vader is overleden. Zijn moeder is hertrouwd met Terwoigne, die sinds meer dan vijf jaar grensarbeider is in Luxemburg. Sindsdien leeft hij samen met zijn moeder en zijn stiefvader, Terwoigne, die volledig bijdraagt in de kosten van het gezin. Hij voorziet ook in de hogeronderwijskosten van Lefort.

22. In antwoord op deze feitelijke argumenten stelt de Luxemburgse staat dat Depesme alsook Kauffmann en Lefort „juridisch gezien” niet het kind van hun stiefvaders zijn.

23. In zijn verwijzingsbeslissingen benadrukt de Cour administrative (Luxemburg) dat artikel 2bis van de gewijzigde wet van 22 juni 2000 het uitvloeisel is van het arrest van 20 juni 2013, Giersch e.a. (C-20/12, EU:C:2013:411). Volgens de verwijzende rechter betreft het geschilpunt in de aan hem voorgelegde zaken niet de toekenningsvoorwaarden van de nieuwe wet, maar het begrip „kind” dat in de wet wordt gebruikt en waar het voornoemde arrest van het Hof naar verwees. De verwantschapsbetrekking kan zowel vanuit juridisch als vanuit economisch oogpunt worden beschouwd.

24. In die omstandigheden heeft de Cour administrative besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof een prejudiciële vraag voor te leggen.

IV – **Verzoeken om een prejudiciële beslissing en procedure voor het Hof**

25. Bij drie beslissingen van 22 juli 2015, ingekomen bij het Hof op 24 juli 2015, heeft de Cour administrative het Hof krachtens artikel 267 VWEU drie prejudiciële vragen gesteld die behoudens een klein verschil gelijkluidend zijn.

26. In zaak C-403/15 noemt de verwijzende rechter namelijk naast de Unierechtelijke bepalingen die in de andere twee zaken worden genoemd, artikel 33, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), in voorkomend geval in samenhang met artikel 7 van het Handvest.

27. De prejudiciële vraag in de meest uitgebreide formulering luidt als volgt:

„Wordt met de vereisten van non-discriminatie ingevolge het bepaalde in artikel 7, lid 2, van verordening [nr. 492/2011] in samenhang met artikel 45, lid 2, VWEU, tegen de achtergrond van artikel 33, lid 1, van het Handvest, in voorkomend geval in samenhang met artikel 7 van het Handvest, daarbij in aanmerking nemende de reële mate van verbondenheid van een student, niet-ingezetene, aanvrager van studiefinanciering voor hoger onderwijs, met de samenleving en de arbeidsmarkt in Luxemburg – de lidstaat waar een grensarbeider werknemer is geweest of zijn werkzaamheid heeft uitgeoefend in de omstandigheden als bedoeld in artikel 2bis van de gewijzigde wet van 22 juni 2000, ingevoerd als rechtstreeks gevolg van het arrest van het Hof van 20 juni 2013 [Giersch e.a.(C-20/12, EU:C:2013:411)] – naar behoren rekening gehouden,

— wanneer de voorwaarde dat bedoelde student het ‚kind' van die grensarbeider is aldus wordt begrepen dat hij diens ‚rechtstreekse bloedverwant in neergaande lijn en in de eerste graad, welke verwantschap rechtens vaststaat' dient te zijn, waarbij het accent wordt gelegd op de tussen de student en de grensarbeider bestaande verwantschap, waarop bovenbedoelde verbondenheid wordt geacht te berusten, of

— moet het accent worden gelegd op het feit dat de grensarbeider ‚in het onderhoud van de student blijft voorzien', zonder dat tussen hem en de student noodzakelijkerwijs een juridische verwantschapsbetrekking bestaat, onder meer wanneer er sprake is van een voldoende band in de vorm van een leefgemeenschap tussen hem en een van de ouders van de student met wie deze een rechtens vaststaande verwantschapsbetrekking heeft?

Moet in dit tweede geval de – per definitie niet verplichte – bijdrage van de grensarbeider, ingeval dit niet de enige bijdrage is maar een bijdrage naast die van de ouder of de ouders die een juridische verwantschapsbetrekking met de student hebben en die dus in beginsel een wettelijke onderhoudsplicht jegens hem hebben, voldoen aan bepaalde criteria ten aanzien van de omvang ervan?"

28. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door Depesme, Kerrou, Kauffmann en Lefort, de Luxemburgse regering alsmede de Europese Commissie. Het Hof achtte zich aan het einde van de schriftelijke fase van het proces voldoende voorgelicht om uitspraak te doen zonder pleitzitting, overeenkomstig artikel 76, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof.

V – **Analyse**

A – *Inleidende opmerkingen over het arrest Giersch e.a. en de toepasselijke verordening*

1. Arrest Giersch e.a.

29. De verwijzende rechter wijst herhaaldelijk op de samenhang tussen het arrest van 20 juni 2013, Giersch e.a. (C-20/12, EU:C:2013:411), en de wijziging van de wet betreffende steun van de staat voor hoger onderwijs. Deze samenhang is uitdrukkelijk bevestigd in de toelichting bij wetsontwerp nr. 6585, dat ten grondslag ligt aan de wet van 19 juli 2013. [5]

5 — Volgens de bewoordingen van het wetsontwerp is de wijziging van de regeling van de studiefinanciering voor hoger onderwijs van de Luxemburgse staat bedoeld om „consequenties te verbinden" aan het arrest van 20 juni 2013, Giersch e.a. (C-20/12, EU:C:2013:411). Zie wetsontwerp nr. 6585 tot wijziging van de wet van 22 juni 2000 betreffende financiële overheidssteun voor hoger onderwijs (document 6585 van 5 juli 2013, blz. 2, beschikbaar op de website van de Kamer van Afgevaardigden van het Groothertogdom Luxemburg: http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&id=6585#).

30. Met betrekking tot het probleem dat centraal staat in de hoofdgedingen, staat vast dat het Hof zelf in punt 39 van zijn arrest van 20 juni 2013, Giersch e.a. (C-20/12, EU:C:2013:411), heeft gewezen op de vaste rechtspraak dat „de studiefinanciering die door een lidstaat wordt toegekend aan de *kinderen* van werknemers, voor een migrerende werknemer een sociaal voordeel [vormt] in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening [(EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap[6], zoals gewijzigd bij richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004[7]]”.[8]

31. Het Hof heeft tevens bevestigd dat de gezinsleden van een migrerende werknemer de indirecte begunstigden zijn van de gelijkheid van behandeling die deze werknemer bij artikel 7, lid 2, van deze verordening wordt toegekend en dat, „[d]aar de toekenning van studiefinanciering aan een *kind* van een migrerende werknemer voor de migrerende werknemer een sociaal voordeel oplevert, […] het kind zich zelf op deze bepaling [kan] beroepen om studiefinanciering te verkrijgen, indien deze krachtens het nationale recht direct aan de student wordt toegekend”.[9]

2. Toepasselijke verordening

32. De prejudiciële verzoeken van de verwijzende rechter betreffen de uitlegging van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011. In het arrest van 20 juni 2013, Giersch e.a. (C-20/12, EU:C:2013:411) verwijst het Hof echter naar verordening nr. 1612/68.

33. Dit verschil heeft echter geen invloed op de relevantie van het arrest voor de hoofdgedingen. Hoewel verordening nr. 1612/68 per 15 juni 2011 is ingetrokken en vervangen door verordening nr. 492/2011, is artikel 7 in beide verordeningen op alle punten identiek.[10]

B – *Prejudiciële vraag*

34. Om een zinvol antwoord te kunnen geven op de vraag van de verwijzende rechter dient allereerst het begrip „kind” van een migrerende werknemer te worden uitgelegd.

35. Heeft dit begrip zoals dat wordt gebruikt in de rechtspraak van het Hof betreffende artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 (dat is gewijzigd in artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011) uitsluitend betrekking op de juridische verwantschap of omvat het ook de „stiefkinderen” van de werknemer, dat wil zeggen de kinderen van zijn of haar echtgeno(o)t(e), zonder dat er noodzakelijkerwijs sprake is van een juridische band tussen hen?

36. Alleen ingeval de tweede uitlegging juist is – zoals ik meen – dient vervolgens onderzocht te worden of het eventueel vereist is dat de grensarbeider in een bepaalde mate bijdraagt aan het onderhoud van het kind.

1. Begrip „kind” van een migrerende werknemer

37. Twee constateringen kunnen het Hof behulpzaam zijn bij de uitlegging.

6 — PB 1968, L 257, blz. 2.

7 — PB 2004, L 158, blz. 77, met rectificatie in PB 2004, L 229, blz. 35.

8 — Cursivering van mij.

9 — Arrest van 20 juni 2013, Giersch e.a. (C-20/12, EU:C:2013:411, punt 40). Cursivering van mij.

10 — Bovendien bepaalt artikel 41, tweede alinea, van verordening nr. 492/2011 dat verwijzingen naar verordening nr. 1612/68 gelden als verwijzingen naar verordening nr. 492/2011.

38. Enerzijds blijkt uit vaste rechtspraak dat de door een lidstaat aan de kinderen van werknemers toegekende studiefinanciering voor een migrerend werknemer een sociaal voordeel is in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68, wanneer laatstgenoemde in het onderhoud van het kind blijft voorzien. [11] Zijn gezinsleden zijn bovendien de indirecte begunstigden van de gelijkheid van behandeling zoals in dit artikel is bepaald. [12]

39. Anderzijds bepaalt artikel 10, lid 1, van verordening nr. 1612/68 dat de echtgenoot van een werknemer die onderdaan is van een lidstaat en „zijn bloedverwanten in neergaande lijn beneden de leeftijd van 21 jaar of die te hunnen laste zijn" zich met hem op het grondgebied van een andere lidstaat mogen vestigen, ongeacht hun nationaliteit.

40. Volgens het Hof moet dit „recht van de ‚echtgenoot en bloedverwanten in neergaande lijn beneden de leeftijd van 21 jaar of die te hunnen laste zijn' om zich bij de migrerende werknemer te vestigen, aldus worden uitgelegd dat zowel de bloedverwanten in neergaande lijn van die werknemer *als die van zijn echtgenote* dit recht genieten. Een restrictieve uitlegging van deze bepaling in de zin dat alleen de gemeenschappelijke kinderen van de migrerende werknemer en zijn echtgenote het recht hebben zich bij hen te vestigen, zou immers indruisen tegen de […] doelstelling [om de integratie van gezinsleden van migrerende werknemers te bevorderen] van verordening nr. 1612/68." [13]

41. Met de wijziging van verordening nr. 1612/68 als gevolg van de inwerkingtreding van richtlijn 2004/38 is artikel 10 van verordening nr. 1612/68 geschrapt. [14] Deze bepaling is echter overgenomen in artikel 2 van richtlijn 2004/38 ten gunste van alle Unieburgers, en tevens heeft de Uniewetgever bij het vaststellen van de formele definitie van „bloedverwanten in neergaande lijn" rekening gehouden met de ruime interpretatie van het Hof.

42. Volgens artikel 2, punt 2, onder c), van richtlijn 2004/38 moet onder familieleden van de Unieburger worden verstaan „de rechtstreekse bloedverwanten in neergaande lijn *alsmede die van de echtgenoot of partner* […], beneden de leeftijd van 21 jaar of die te hunnen laste zijn". [15]

43. Aangezien het arrest van 20 juni 2013, Giersch e.a. (C-20/12, EU:C:2013:411), betrekking heeft op verordening nr. 1612/68 en dateert van na de inwerkingtreding van richtlijn 2004/38, moeten dit arrest en het daarin gebruikte begrip „kind" ontegenzeggelijk geplaatst worden in de context van de geschetste ontwikkeling van de rechtspraak en de wetgeving.

44. De Luxemburgse regering is het echter niet eens met deze contextuele en historische interpretatie en maakt een strikte scheiding tussen de werkingssfeer van verordening nr. 492/2011 en die van richtlijn 2004/38. Zij stelt dat deze richtlijn enkel het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor Unieburgers en hun familieleden betreft, en niet het recht van grensarbeiders om dezelfde sociale voordelen te genieten als nationale werknemers zoals artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 bepaalt. [16]

11 — Zie in die zin arresten van 26 februari 1992, Bernini (C-3/90, EU:C:1992:89, punt 29), van 8 juni 1999, Meeusen (C-337/97, EU:C:1999:284, punt 19) en van 14 juni 2012, Commissie/Nederland (C-542/09, EU:C:2012:346, punt 35).

12 — Zie in die zin arresten van 26 februari 1992, Bernini (C-3/90, EU:C:1992:89, punten 26 en 29) en van 14 juni 2012, Commissie/Nederland (C-542/09, EU:C:2012:346, punt 48). Zie ook, maar dan met betrekking tot een gegarandeerd bestaansminimum, arrest van 18 juni 1987, Lebon (316/85, EU:C:1987:302, punt 12).

13 — Arrest van 17 september 2002, Baumbast en R (C-413/99, EU:C:2002:493, punt 57). Cursivering van mij.

14 — Zie artikel 38 van richtlijn 2004/38.

15 — Cursivering van mij. Ik wijs erop dat een soortgelijke definitie van „familie" ook wordt gebruikt in artikel 4 van richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PB 2003, L 251, blz. 12).

16 — Zie schriftelijke opmerkingen van de Luxemburgse regering (punt 23).

45. Volgens deze regering is de verwijzing naar de definitie van „familielid" in richtlijn 2004/38 dus niet relevant voor de beoordeling van het non-discriminatiebeginsel van werknemers in het kader van verordening nr. 492/2011. [17]

46. Ik ben het niet eens met dit standpunt aangezien het leidt tot een onoverbrugbaar verschil tussen de werkingssferen van de twee regelingen en tot gevolg heeft dat de definitie van familieleden van een Unieburger kan variëren al naar gelang de Unieburger wel of niet handelt in de hoedanigheid van „werknemer".

47. Dit standpunt houdt niet alleen geen rekening met de hiervoor beschreven ontwikkeling van de wetgeving van de Unie, maar leidt ook tot situaties die niet kunnen worden gerechtvaardigd.

48. Ik herinner eraan dat het Hof de ruime definitie van „bloedverwanten in neergaande lijn beneden de leeftijd van 21 jaar of die te hunnen laste zijn" heeft gegeven in een zaak waarin het ging om het recht van „kinderen van een onderdaan van een lidstaat, die op het grondgebied van een andere lidstaat arbeid verricht of heeft verricht, [om], indien zij aldaar woonachtig zijn, onder dezelfde voorwaarden als de eigen onderdanen van deze staat [toegang tot onderwijs te hebben]". [18]

49. Dit recht, dat dus werd toegekend door artikel 12 van verordening nr. 1612/68, staat nog steeds in dezelfde bewoordingen in verordening nr. 492/2011. [19] Het feit dat het Hof deze bepaling al sinds het arrest van 17 september 2002, Baumbast en R (C-413/99, EU:C:2002:493), op dezelfde wijze uitlegt, betekent concreet dat zowel de bloedverwanten in neergaande lijn van de migrerende werknemer als die van zijn echtgeno(o)t(e) het recht hebben om op grond van artikel 10 van verordening nr. 492/2011 toegelaten te worden tot het onderwijsstelsel van het gastland.

50. Indien het Hof de argumentatie van de Luxemburgse regering zou volgen, zou dat dus betekenen dat het begrip „kind" ruim wordt uitgelegd in het kader van het recht op toegang tot onderwijs (artikel 10 van verordening nr. 492/2011), maar restrictief wanneer het gaat om de toekenning van dezelfde sociale en fiscale voordelen als de nationale werknemers (artikel 7 van verordening nr. 492/2011), daaronder begrepen de voordelen ten aanzien van studiefinanciering.

51. Een dergelijke uiteenlopende benadering van het begrip „kind" bij de toepassing van een en dezelfde verordening is zeer zeker niet gerechtvaardigd.

52. Overigens heeft de Uniewetgever zelf onlangs bevestigd dat het begrip „familieleden" op dezelfde wijze moet worden uitgelegd, zowel bezien vanuit het perspectief van de werknemer als vanuit het bredere perspectief van de Unieburger.

53. Overweging 1 van richtlijn 2014/54/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende maatregelen om de uitoefening van de in de context van het vrije verkeer van werknemers aan werknemers verleende rechten te vergemakkelijken [20] geeft namelijk het volgende aan: „[h]et vrije verkeer van werknemers is een in artikel 45 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) verankerde fundamentele vrijheid van de burgers van de Unie en een van de pijlers van de interne markt in de Unie. De toepassing ervan wordt in het kader van het Unierecht verder ontwikkeld om ervoor te zorgen dat burgers van de Unie en hun familieleden hun rechten ten volle kunnen uitoefenen. *Het begrip ‚hun familieleden' dient te worden opgevat in dezelfde betekenis als de in artikel 2, lid 2, van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad gedefinieerde term, en is dus ook van toepassing op familieleden van grensarbeiders.*" [21]

17 — Zie schriftelijke opmerkingen van de Luxemburgse regering (punt 22).

18 — Artikel 12 van verordening nr. 1612/68. Zie arrest van 17 september 2002, Baumbast en R (C-413/99, EU:C:2002:493).

19 — Artikel 10 van verordening nr. 492/2011.

20 — PB 2014, L 128, blz. 8.

21 — Cursivering van mij.

54. Volgens artikel 2, lid 2, van deze richtlijn is de werkingssfeer ervan *identiek* aan die van verordening nr. 492/2011. Artikel 1 van richtlijn 2014/54 bepaalt overigens dat het doel ervan is „de uniforme toepassing en handhaving in de praktijk [te] vergemakkelijken van de rechten die worden verleend bij artikel 45 VWEU en de artikelen 1 tot en met 10 van verordening nr. 492/2011".

55. Richtlijn 2014/54, die in werking is getreden op 20 mei 2014, is mijns inziens daarom volledig van toepassing in de hoofdgedingen, waar zij de lidstaten in artikel 3, lid 1, de verplichting oplegt om ervoor te zorgen dat juridische procedures ter handhaving van de verplichtingen uit hoofde van artikel 45 VWEU en de artikelen 1 tot en met 10 van verordening nr. 492/2011 ter beschikking staan van de werknemers en hun familieleden „die zich onrechtvaardig behandeld achten omdat het beginsel van gelijke behandeling niet op hen is toegepast".

56. Is het nog nodig erop te wijzen dat de uit een richtlijn voortvloeiende verplichting voor de lidstaten om het ermee beoogde doel te verwezenlijken, alsook de op hun rustende verplichting om alle algemene of bijzondere maatregelen te treffen die geschikt zijn om de nakoming van die verplichting te verzekeren, voor alle autoriteiten van de lidstaten gelden, en dus, binnen het kader van hun bevoegdheden, ook voor de rechterlijke instanties?[22] In concreto betekent dit dat „[b]ij de toepassing van het nationale recht, ongeacht of het daarbij gaat om bepalingen die dateren van *eerdere* of latere datum dan de richtlijn, […] de nationale rechter dit zoveel mogelijk [moet] uitleggen in het licht van de bewoordingen en het doel van de richtlijn, ten einde het hiermee beoogde resultaat te bereiken en aldus aan artikel [288, derde alinea, VWEU] te voldoen".[23]

57. In deze omstandigheden bevestigt richtlijn 2014/54 dat het begrip „gezinsleden" zoals gedefinieerd in de rechtspraak van het Hof met betrekking tot verordening nr. 1612/1968, en vervolgens overgenomen in artikel 2 van richtlijn 2004/38, als uitgangspunt dient te gelden voor de uitlegging van het begrip „kind" dat indirect rechten kan ontlenen aan het gelijkheidsbeginsel vastgelegd in artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011.[24]

58. Deze uitlegging is bovendien in overeenstemming met de uitlegging van het „familie- en gezinsleven" zoals dat wordt gewaarborgd door artikel 7 van het Handvest en artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft zich namelijk geleidelijk aan losgemaakt van met name het criterium van de „bloedverwantschap" en de mogelijkheid van „feitelijke familiebanden" erkend.[25] Artikel 52, lid 3, van het Handvest bepaalt dat voor zover het Handvest rechten bevat die corresponderen met rechten die zijn gegarandeerd door dit verdrag de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde moeten zijn.

59. Uit het volgende voorbeeld blijkt dat een strikt juridische uitleg van het begrip verwantschap niet relevant is in het kader van artikel 7 van verordening nr. 492/2011 en de daar genoemde sociale en fiscale voordelen.

22 — Zie in die zin, voor een recente herinnering van de vaste rechtspraak, arrest van 19 april 2016, DI (C-441/14, EU:C:2016:278, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

23 — Zie in die zin arrest van 13 november 1990, Marleasing (C-106/89, EU:C:1990:395, punt 8). Cursivering van mij.

24 — Na een analyse van de rechtspraak van het Hof en de regels van afgeleid recht waarin het begrip „familie" wordt gebruikt, komt T. Stein tot dezelfde conclusie. Volgens hem is het begrip familie in het Unierecht gebaseerd op een idee van het gezin als voortvloeisel van een huwelijksrelatie, met inbegrip van een geregistreerd partnerschap, maar is het ruimer dan het traditionele kerngezin aangezien het ook de leden omvat die ten laste van het gezin komen (Stein, T., „The notion of the term of family on european level with a focus on the case law of the European Court of Human Rights and the European Court of Justice", in Verbeke, A., Scherpe, J.-M., Declerck, Ch., Helms, T. en Senaeve, P. (red.), *Confronting the frontiers of family and succession law: liber amicorum Walter Pintens*, deel 2, Cambridge/Antwerpen, Portland/Intersentia, 2012, blz. 1375-1392, in het bijzonder blz. 1391).

25 — Zie in die zin EHRM, 22 april 1997, X, Y en Z/Verenigd Koninkrijk ECLI:CE:ECHR:1997:0422JUD002183093.

60. Nemen we de situatie van een stiefgezin met drie kinderen. Het eerste kind was nauwelijks een paar maanden oud toen het zijn vader door een auto-ongeluk verloor. Toen het drie was, ontmoette zijn moeder een man, een gescheiden vader met een kind van 2 jaar waarover hij het exclusieve ouderlijke gezag had. Uit dit nieuwe huwelijk wordt een derde kind geboren. Het gezin woont in België, op enkele kilometers van Luxemburg waar de moeder al meer dan tien jaar werkt.

61. Indien in deze situatie wordt uitgegaan van een strikte uitleg van het in artikel 2bis van de gewijzigde wet van 22 juni 2000 gebruikte begrip „kind", zou dit betekenen dat de moeder studiefinanciering voor hoger onderwijs van de Luxemburgse staat zou krijgen voor haar eigen kind en hun gezamenlijke kind. Het kind van de echtgenoot daarentegen dat sinds de leeftijd van twee jaar in dit gezin leeft, zou geen recht hebben op dezelfde ondersteuning.

62. Op grond van het voorgaande ben ik derhalve van mening dat een kind dat geen juridische band heeft met de migrerende werknemer maar voldoet aan de definitie van „familielid" van artikel 2, punt 2, van richtlijn 2004/38 moet worden beschouwd als kind van die werknemer en als indirecte begunstigde van de sociale voordelen bedoeld in artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011.

2. Noodzaak om bij te dragen in het onderhoud van het kind voor de ouder die geen juridische band met dat kind heeft

63. Met het tweede gedeelte van de prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter tevens te vernemen in welke mate de grensarbeider moet bijdragen in het onderhoud van de student met wie hij geen juridische band heeft, zodat deze in aanmerking kan komen voor een financiële ondersteuning zoals die aan de orde in het hoofdgeding.

64. Inderdaad heeft het Hof in de rechtspraak die wordt aangehaald in punt 39 van het arrest van 20 juni 2013, Giersch e.a. (C-20/12, EU:C:2013:411), beslist dat „de studiefinanciering die door een lidstaat wordt toegekend aan de kinderen van werknemers, voor een migrerende werknemer een sociaal voordeel in de zin van artikel 7, lid 2 van verordening 1612/68, [thans artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011] vormt, *wanneer deze in het onderhoud van het kind blijft voorzien*".[26]

65. Tevens staat vast dat artikel 10 van verordening nr. 1612/68 betrekking heeft op de echtgenoot van de werknemer „en zijn bloedverwanten in neergaande lijn beneden de leeftijd van 21 jaar *of die te hunnen laste zijn*"[27] en dat deze formulering is overgenomen in artikel 2, punt 2, onder c), van richtlijn 2004/38.

66. In dit opzicht moet worden vastgesteld dat het Hof heeft geoordeeld dat „de hoedanigheid van familielid ten laste […] [g]een recht op levensonderhoud onderstelt".[28] „Anders zou de familiehereniging [immers] afhangen van de nationale wettelijke regelingen, die van staat tot staat verschillen, hetgeen eenvormige toepassing van het gemeenschapsrecht onmogelijk zou maken."[29]

67. Dezelfde redenering dient te gelden voor de bijdrage van een echtgenoot aan zijn stiefkinderen. Het lijkt daarom altijd zinvol ervan uit te gaan dat de hoedanigheid van „familielid ten laste voortvloeit uit een feitelijke situatie"[30] en dat de beoordeling daarvan de taak is van de overheidsinstanties en vervolgens, in voorkomend geval, van de rechter.

26 — Cursivering van mij.

27 — Cursivering van mij.

28 — Arrest van 18 juni 1987, Lebon (316/85, EU:C:1987:302, punt 21).

29 — Arrest van 18 juni 1987, Lebon (316/85, EU:C:1987:302, punt 21).

30 — Arrest van 18 juni 1987, Lebon (316/85, EU:C:1987:302, punt 22).

68. Deze uitlegging is ook in overeenstemming met voornoemde rechtspraak, waarin de voorkeur wordt gegeven aan de ruime formulering „in het onderhoud van het kind […] voorzien” [31] boven die van „kind ten laste”.

69. Of aan de voorwaarde ten aanzien van de bijdrage in het onderhoud van het kind is voldaan, blijkt uit een feitelijke situatie die kan worden aangetoond door objectieve factoren zoals huwelijk (of geregistreerd partnerschap tussen de „juridische” ouder en de stiefouder) of een gezamenlijke woning, waarbij het niet nodig is de redenen van die bijdrage vast te stellen of de exacte hoogte ervan te kwantificeren.

70. In dit opzicht kan de Luxemburgse regering niet worden gevolgd waar zij stelt dat het voor de overheidsinstanties onmogelijk is om in ieder individueel geval uit te zoeken of en in hoeverre de grensarbeider, stiefouder van de student, bijdraagt in diens onderhoud. [32]

71. Allereerst wordt verondersteld dat kinderen tot de leeftijd van 21 jaar „ten laste komen” aangezien artikel 2, punt 2, onder c), van richtlijn 2004/38 de voorwaarde van „het ten laste komen” beschouwt als alternatief voor de leeftijdsvoorwaarde na 21 jaar.

72. Vervolgens blijkt uit de opmerkingen van de verzoekende partijen in de hoofdgedingen dat als aan het criterium is voldaan dat het kind „ten laste komt” van het gezin, er recht op kinderbijslag bestaat (die in het onderhavige geval is ontvangen door ten minste twee van de betrokken stiefvaders), hetgeen geen bijzondere problemen oplevert aangezien er geen voorwaarden ten aanzien van de juridische verwantschap worden gesteld. [33]

73. Ten slotte heeft de Luxemburgse wetgever in artikel 3 van de huidige wet, dat wil zeggen de wet van 24 juli 2014 betreffende financiële steun van de staat voor hoger onderwijs, zelf de voorwaarde opgenomen dat de „werknemer in het onderhoud van de student blijft voorzien”. Een dergelijk vereiste kan derhalve niet beschouwd worden als niet verifieerbaar door de overheidsinstanties.

VI – **Conclusie**

74. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vraag van de Cour administrative (bestuursrechter in tweede aanleg) (Luxemburg) te beantwoorden als volgt:

„Artikel 45 VWEU en artikel 7, lid 2, van verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie moeten aldus worden uitgelegd dat een kind dat geen juridische band heeft met een migrerende werknemer maar de bloedverwant in neergaande lijn is van de echtgenoot (of van de geregistreerd partner) van deze werknemer, moet worden beschouwd als kind van die werknemer. Op grond daarvan is het kind de indirecte begunstigde van de sociale voordelen bedoeld in artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011, op voorwaarde dat de werknemer blijft voorzien in zijn onderhoud.

Of aan de voorwaarde ten aanzien van het onderhoud van het kind is voldaan, blijkt uit de feitelijke situatie, waarbij het niet nodig is de redenen van die bijdrage vast te stellen of de exacte hoogte ervan te kwantificeren.”

31 — Arrest van 20 juni 2013, Giersch e.a. (C-20/12, EU:C:2013:411, punt 39).

32 — Zie schriftelijke opmerkingen van de Luxemburgse regering (punt 46).

33 — Zie schriftelijke opmerkingen van Depesme en Kerrou (blz. 21) alsmede van Kauffmann (punten 90 e.v.).