ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

14 december 2016*

„Prejudiciële verwijzing — Vrij verkeer van personen — Gelijke behandeling — Sociale voordelen — Verordening (EU) nr. 492/2011 — Artikel 7, lid 2 — Studiefinanciering voor hoger onderwijs — Voorwaarde voor de niet in de betrokken lidstaat wonende studenten dat zij kinderen zijn van werknemers die in deze lidstaat in loondienst of als zelfstandige hebben gewerkt gedurende een ononderbroken periode van ten minste vijf jaar — Indirecte discriminatie — Rechtvaardiging — Doelstelling bestaande in het verhogen van het aantal ingezetenen met een hogeronderwijsdiploma — Passend karakter — Evenredigheid”

In zaak C-238/15,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de tribunal administratif (bestuursrechter, Luxemburg) bij beslissing van 20 mei 2015, ingekomen bij het Hof op 22 mei 2015, in de procedure

Maria do Céu Bragança Linares Verruga,

Jacinto Manuel Sousa Verruga,

André Angelo Linares Verruga

tegen

Ministre de l’Enseignement supérieur et de la Recherche,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: M. Ilešič, kamerpresident, A. Prechal, A. Rosas (rapporteur), C. Toader en E. Jarašiūnas, rechters,

advocaat-generaal: M. Wathelet,

griffier: V. Tourrès, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 14 april 2016,

gelet op de opmerkingen van:

— Maria do Céu Bragança Linares Verruga e.a., vertegenwoordigd door G. Thomas en L. Urbany, avocats,

* * Procestaal: Frans.

— de Luxemburgse regering, vertegenwoordigd door D. Holderer als gemachtigde, bijgestaan door P. Kinsch, avocat,

— de Deense regering, vertegenwoordigd door M. Wolff en C. Thorning als gemachtigden,

— de Noorse regering, vertegenwoordigd door I. Jansen, C. Anker en M. Schei als gemachtigden,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Van Hoof, M. Kellerbauer en D. Martin als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 2 juni 2016,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van 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 (PB 2011, L 141, blz. 1).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen enerzijds Maria do Céu Bragança Linares Verruga, Jacinto Manuel Sousa Verruga en André Angelo Linares Verruga, en anderzijds de ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (minister voor Hoger Onderwijs en Onderzoek, Luxemburg) betreffende de weigering van laatstgenoemde om aan Linares Verruga studiefinanciering voor hoger onderwijs toe te kennen.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 Verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB 1968, L 257, blz. 2), zoals gewijzigd bij richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 (PB 2004, L 158, blz. 77, met rectificatie in PB 2004, L 229, blz. 35) (hierna: „verordening nr. 1612/68"), is met ingang van 16 juni 2011 ingetrokken bij verordening nr. 492/2011.

4 Ingevolge artikel 41, tweede alinea, van die laatste verordening, gelden verwijzingen naar verordening nr. 1612/68 als verwijzingen naar verordening nr. 492/2011.

5 Artikel 7 van die laatste verordening, waarin de bewoordingen van artikel 7 van verordening nr. 1612/68 zijn overgenomen, bepaalt:

„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.

[…]"

6 Artikel 16, lid 1, eerste zin, van richtlijn 2004/38, bepaalt dat „[i]edere burger van de Unie die gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar legaal op het grondgebied van het gastland heeft verbleven, […] aldaar een duurzaam verblijfsrecht [heeft]”.

7 Artikel 24 van deze richtlijn luidt:

„1. Onverminderd specifieke, in het Verdrag en het afgeleide recht uitdrukkelijk opgenomen bepalingen, geniet iedere burger van de Unie die op basis van deze richtlijn op het grondgebied van een gastland verblijft, binnen het toepassingsgebied van het Verdrag dezelfde behandeling als de onderdanen van dat gastland. Dit recht geldt ook voor familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten en die verblijfsrecht of duurzaam verblijfsrecht genieten.

2. In afwijking van lid 1 is het gastland niet verplicht een recht op sociale bijstand toe te kennen, gedurende de eerste drie maanden van verblijf of, in voorkomend geval de in artikel 14, lid 4, onder b), bedoelde langere periode, noch is het verplicht om vóór de verwerving van het duurzame verblijfsrecht steun voor levensonderhoud toe te kennen voor studies, inclusief beroepsopleiding, in de vorm van een studiebeurs of -lening, aan andere personen dan werknemers of zelfstandigen, of personen die deze status hebben behouden, en hun familieleden.”

Luxemburgs recht

8 Studiefinanciering voor hoger onderwijs wordt geregeld in de wet van 22 juni 2000 betreffende studiefinanciering van de Staat voor hoger onderwijs (*Mémorial* A 2000, blz. 1106; hierna: „wet studiefinanciering voor hoger onderwijs”), die herhaaldelijk is gewijzigd.

9 Deze studiefinanciering wordt toegekend in de vorm van een beurs en een lening en kan worden aangevraagd ongeacht de staat waar de aanvrager hoger onderwijs wenst te volgen.

10 Na de bij artikel 1, punt 2, van de wet van 26 juli 2010 (*Mémorial* A 2010, blz. 2040) ingevoerde wijzigingen definieerde artikel 2 van de wet studiefinanciering voor hoger onderwijs de begunstigden van deze steun als volgt:

„Voor studiefinanciering 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.

[…]”

11 De ten tijde van de feiten van het hoofdgeding toepasselijke regelgeving is die van na wijziging van de wet studiefinanciering voor hoger onderwijs bij de wet van 19 juli 2013 (*Mémorial* A 2013, blz. 3214; hierna: „gewijzigde wet van 22 juni 2000”).

12 Artikel 2 bis van de gewijzigde wet van 22 juni 2000, dat is ingevoerd bij artikel 1, punt 1, van de wet van 19 juli 2013, bepaalt:

„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 de aanvraag voor studiefinanciering voor hoger onderwijs ononderbroken verplicht verzekerd zijn geweest in het Groothertogdom Luxemburg."

13 De gewijzigde wet van 22 juni 2000 is vervolgens ingetrokken door de wet van 24 juli 2014 betreffende studiefinanciering voor hoger onderwijs (*Mémorial* A 2014, blz. 2188), die ten tijde van de feiten in het hoofdgeding niet van kracht was. Met name is de voorwaarde dat de ouder van de student die geen ingezetene is, gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar beroepswerkzaamheden moet hebben verricht op het tijdstip waarop de studiefinanciering wordt aangevraagd, vervangen door de voorwaarde dat de ouder van de student die geen ingezetene is, op het tijdstip waarop de studiefinanciering wordt aangevraagd, ten minste vijf jaar heeft gewerkt gedurende een referentieperiode van zeven jaar.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

14 Linares Verruga, student aan de universiteit van Luik (België), woont met zijn ouders Bragança Linares Verruga en Sousa Verruga in Longwy (Frankrijk). Bragança Linares Verruga werkt in loondienst in Luxemburg sinds 15 mei 2004, met één enkele onderbreking van 1 november 2011 tot en met 15 januari 2012. Sousa Verruga werkte in loondienst in deze lidstaat van 1 april 2004 tot en met 30 september 2011 en van 4 december 2013 tot en met 6 januari 2014. Op 1 februari 2014 heeft hij een onderneming in Luxemburg opgericht en werkt hij aldaar als zelfstandige.

15 Linares Verruga heeft als student in het kader van de voorbereiding van een diploma de Luxemburgse Staat verzocht om toekenning van studiefinanciering voor hoger onderwijs voor het wintersemester van het studiejaar 2013/2014.

16 Bij besluit van 28 november 2013 heeft de ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche deze aanvraag voor studiefinanciering afgewezen, omdat niet was voldaan aan de voorwaarden van artikel 2 bis van de gewijzigde wet van 22 juni 2000.

17 Op 23 december 2013 hebben Linares Verruga en zijn ouders bezwaar gemaakt tegen dit besluit. Bij besluit van 14 januari 2014 heeft de ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche het bezwaar ongegrond verklaard.

18 Linares Verruga heeft de Luxemburgse Staat eveneens verzocht om toekenning van studiefinanciering voor hoger onderwijs voor het zomersemester van het studiejaar 2013/2014. Bij besluit van 24 maart 2014 heeft de ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche deze aanvraag voor studiefinanciering afgewezen om dezelfde redenen als genoemd in zijn besluit van 28 november 2013.

19 Linares Verruga en zijn ouders hebben vervolgens op 15 april 2014 bij de tribunal administratif (bestuursrechter, Luxemburg) beroep ingesteld strekkende tot herziening dan wel nietigverklaring van de besluiten van de ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche van 28 november 2013, 14 januari 2014 en 24 maart 2014.

20 Primair betogen Linares Verruga en zijn ouders bij deze rechterlijke instantie dat studiefinanciering voor hoger onderwijs een gezinsbijslag is in de zin van verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PB 2004, L 166, blz. 1), waarop iedere werknemer recht heeft. Subsidiair voeren zij aan dat deze studiefinanciering een sociaal voordeel is in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68, zodat op de toekenning daarvan het in deze bepaling genoemde beginsel van gelijke behandeling van toepassing is.

21 De Luxemburgse regering voert aan dat deze studiefinanciering geen gezinsbijslag is in de zin van verordening nr. 883/2004 en betwist de toepasselijkheid van verordening nr. 1612/68 op het hoofdgeding. Deze regering voert eveneens aan dat de hoedanigheid van werknemer van een van de ouders van de student die niet in Luxemburg woont, op zich niet volstaat om deze laatste een recht te verschaffen op studiefinanciering voor hoger onderwijs. Volgens deze regering heeft het arrest van 20 juni 2013, Giersch e.a. (C-20/12, EU:C:2013:411), het de nationale wetgever mogelijk gemaakt om de toekenning van een dergelijke studiefinanciering ervan afhankelijk te stellen dat is voldaan aan de voorwaarde dat de grensarbeider gedurende geruime tijd in de betrokken lidstaat heeft gewerkt. In het hoofdgeding voldeed het echtpaar Verruga echter niet aan deze voorwaarde.

22 De tribunal administratif verwerpt in de eerste plaats het betoog van Linares Verruga en zijn ouders dat de studiefinanciering voor hoger onderwijs een gezinsbijslag in de zin van verordening nr. 883/2004 vormt. Deze rechterlijke instantie merkt in dit verband op dat deze verordening betrekking heeft op uitkeringen die verband houden met de verplichte bijdragen van werknemers en zelfstandigen en dat een uitkering slechts binnen de werkingssfeer ervan valt indien zij een sociaal risico dekt. Volgens de tribunal administratif heeft de studiefinanciering voor hoger onderwijs echter niet ten doel een dergelijk risico te dekken.

23 Volgens deze rechterlijke instantie kan deze studiefinanciering niet worden beschouwd als de tegenhanger van de afschaffing van de kinderbijslag voor studenten ouder dan 18 jaar. Door de studenten als de begunstigden van de studiefinanciering voor hoger onderwijs aan te wijzen, heeft de Luxemburgse wetgever het concept „autonomie van de student" tot regel willen maken, te weten diens recht om hoger onderwijs van zijn keuze te volgen, los van de financiële situatie en de wensen van zijn ouders, met als doel het aantal ingezetenen in Luxemburg met een hogeronderwijsdiploma te verhogen. In dit verband benadrukt de tribunal administratif dat de studiefinanciering voor hoger onderwijs slechts aan voorwaarden betreffende de opleiding onderworpen is, en dat zij in de vorm van een beurs of lening wordt toegekend, waarbij het bedrag slechts afhankelijk is van de persoonlijke financiële en sociale situatie van de student en van de te zijnen laste komende inschrijvingskosten.

24 Wat in de tweede plaats de argumenten van Linares Verruga en zijn ouders betreft die zijn gebaseerd op de onverenigbaarheid van de gewijzigde wet van 22 juni 2000 met verordening nr. 1612/68, is de tribunal administratif van oordeel dat, voor zover de door een lidstaat aan kinderen van werknemers toegekende studiefinanciering voor een migrerende werknemer een sociaal voordeel in de zin van artikel 7, lid 2, van deze verordening vormt, deze bepaling van toepassing is in het hoofdgeding.

25 Deze rechterlijke instantie merkt bovendien op dat in het arrest van 20 juni 2013, Giersch e.a. (C-20/12, EU:C:2013:411), het Hof heeft overwogen dat het in artikel 2, onder b), van de wet studiefinanciering voor hoger onderwijs, zoals gewijzigd bij de wet van 26 juli 2010, gestelde woonplaatsvereiste indirecte discriminatie op grond van nationaliteit vormt tussen personen die in Luxemburg wonen en personen die, zonder in deze lidstaat te wonen, het kind zijn van grensarbeiders die in Luxemburg werkzaamheden verrichten.

26 Volgens de tribunal administratif heeft het Hof in dat arrest weliswaar bevestigd dat het de Luxemburgse wetgever vrijstaat om, teneinde de betrokken studiefinanciering toe te kennen, het vereiste te stellen dat de grensarbeider die ouder van de student is, gedurende een welbepaalde minimumperiode in Luxemburg heeft gewerkt, maar heeft het Hof niet geoordeeld dat een dergelijke eis een exclusieve voorwaarde moet vormen en evenmin dat een arbeidsduur van vijf jaar in deze lidstaat het enige toegestane criterium moet zijn. Integendeel, in datzelfde arrest heeft het Hof er de nadruk op gelegd dat een regel die een te groot gewicht toekent aan één enkel criterium om te beoordelen in hoeverre er een band bestaat tussen de grensarbeider en de Luxemburgse samenleving, te exclusief is. Tevens heeft het de nadruk gelegd op de relevantie en de rechtvaardiging van de criteria waaruit een redelijke waarschijnlijkheid kan worden afgeleid dat de student na zijn studie naar Luxemburg zal terugkeren.

27 De tribunal administratif merkt vervolgens op dat de toekenning van studiefinanciering voor hoger onderwijs aan Linares Verruga is geweigerd vanwege een onderbreking van tweeënhalve maand van de door zijn moeder in Luxemburg verrichte werkzaamheden in loondienst, ondanks het feit dat zij gedurende een periode van bijna acht jaar dergelijke werkzaamheden heeft verricht, terwijl de toekenning in dezelfde omstandigheden niet zou zijn geweigerd aan een werknemer die in deze lidstaat woont.

28 In deze omstandigheden vraagt de tribunal administratif zich af of de in artikel 2 bis van de gewijzigde wet van 22 juni 2000 gestelde voorwaarde niet buitensporig is. Deze rechterlijke instantie merkt op dat indirecte discriminatie in beginsel verboden is, tenzij zij objectief gerechtvaardigd is, wat betekent dat zij geschikt is om de verwezenlijking van een legitieme doelstelling te waarborgen en niet verder gaat dan noodzakelijk is om die doelstelling te bereiken. In dat verband merkt deze rechterlijke instantie op dat de Luxemburgse regering als rechtvaardiging de noodzaak aanvoert om zich ervan te vergewissen dat er een band bestaat tussen de grensarbeider en de Luxemburgse samenleving op grond waarvan mag worden aangenomen dat de student die het kind is van een dergelijke werknemer, na gebruik te hebben gemaakt van de studiefinanciering om zijn studie te financieren, naar Luxemburg zal terugkeren om zijn aldus verworven kennis in te zetten voor de ontwikkeling van de economie van die lidstaat.

29 Volgens de tribunal administratif is de Luxemburgse regering zich bewust van het buitensporige en discriminatoire karakter van de in artikel 2 bis van de gewijzigde wet van 22 juni 2000 neergelegde voorwaarde, aangezien de wet van 24 juli 2014 betreffende studiefinanciering voor hoger onderwijs de voorwaarde van een ononderbroken arbeidsduur van vijf jaar heeft vervangen door een referentieperiode van zeven jaar gedurende welke periode in totaal vijf jaar moet zijn gewerkt, teneinde rekening te houden met arbeidsonderbrekingen door met name perioden van werkloosheid. Deze rechterlijke instantie is echter van oordeel dat ondanks deze wijziging van de voorwaarden voor toekenning van de studiefinanciering, de vraag of de gewijzigde wet van 22 juni 2000 verenigbaar is met verordening nr. 1612/68 nog altijd relevant is voor de uitspraak over de besluiten van de ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche die in het hoofdgeding aan de orde zijn.

30 Daarop heeft de tribunal administratif de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Is de voorwaarde die bij artikel 2 bis van de gewijzigde wet van 22 juni 2000 – onder uitsluiting van de toepassing van enig ander aanknopingscriterium – wordt gesteld aan niet in het Groothertogdom Luxemburg wonende studenten, namelijk dat zij kind zijn van werknemers die op het tijdstip van het verzoek om studiefinanciering ten minste vijf jaar ononderbroken in Luxemburg in loondienst of als zelfstandige hebben gewerkt, gerechtvaardigd door de door de Luxemburgse staat aangevoerde redenen van onderwijsbeleid en begrotingsbeleid, en passend respectievelijk evenredig in het licht van de nagestreefde doelstelling, te weten ervoor te zorgen dat het bevolkingsaandeel met een hogeronderwijsdiploma toeneemt en tezelfdertijd te waarborgen dat die personen, na gebruik te

hebben gemaakt van de door de betrokken steunregeling geboden mogelijkheid hun, in voorkomend geval in het buitenland, gevolgde studie te financieren, naar Luxemburg zullen terugkeren om hun aldus verworven kennis in te zetten voor de ontwikkeling van de economie van die lidstaat?"

Beantwoording van de prejudiciële vraag

31 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een wettelijke regeling van een lidstaat, als aan de orde in het hoofdgeding, die, teneinde het aantal ingezetenen met een hogeronderwijsdiploma te vergroten, de toekenning van studiefinanciering voor hoger onderwijs aan niet-ingezeten studenten afhankelijk stelt van de voorwaarde dat ten minste één van de ouders van de student op het tijdstip van de aanvraag van de studiefinanciering gedurende een ononderbroken periode van ten minste vijf jaar in deze lidstaat heeft gewerkt, terwijl een dergelijke voorwaarde niet wordt gesteld ten aanzien van studenten die op het grondgebied van deze lidstaat wonen.

Opmerkingen vooraf

32 In de zaak die heeft geleid tot het arrest van 20 juni 2013, Giersch e.a. (C-20/12, EU:C:2013:411), heeft het Hof de Luxemburgse regeling betreffende studiefinanciering voor hoger onderwijs, zoals deze destijds was vastgelegd in de wet studiefinanciering voor hoger onderwijs, zoals gewijzigd bij de wet van 26 juli 2010, reeds onderzocht.

33 Het Hof heeft zich aldus moeten uitspreken over de verenigbaarheid met artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 van een nationale regeling die de toekenning van studiefinanciering voor hoger onderwijs afhankelijk stelde van een woonplaatsvereiste van de student en daarmee een onderscheid in behandeling in het leven riep tussen in Luxemburg wonende personen en personen die niet in die lidstaat wonen maar kinderen zijn van grensarbeiders die in die lidstaat werken.

34 Het Hof heeft geoordeeld dat de ongelijke behandeling die voortvloeit uit het opleggen van een woonplaatsvereiste aan studenten die kinderen van grensarbeiders zijn, een indirecte discriminatie op grond van nationaliteit vormt, die behoudens objectieve rechtvaardiging in beginsel verboden is (zie in die zin arrest van 20 juni 2013, Giersch e.a., C-20/12, EU:C:2013:411, punt 46).

35 In dat verband heeft het Hof geoordeeld dat het in de wet studiefinanciering voor hoger onderwijs, zoals gewijzigd bij de wet van 26 juli 2010, geformuleerde woonplaatsvereiste geschikt is ter verwezenlijking van de doelstelling van algemeen belang die op het niveau van de Unie is erkend, en die bestaat in het aanmoedigen van hoger onderwijs en in het fors verhogen van het aantal ingezetenen in Luxemburg met een diploma van hoger onderwijs (arrest van 20 juni 2013, Giersch e.a., C-20/12, EU:C:2013:411, punten 53, 56 en 68).

36 In zijn onderzoek of het woonplaatscriterium noodzakelijk was, heeft het Hof evenwel overwogen dat een dergelijk vereiste verder gaat dan noodzakelijk is om de daardoor nagestreefde doelstelling, namelijk het verhogen van het aantal ingezetenen met een diploma van hoger onderwijs, te bereiken, aangezien het belet dat rekening wordt gehouden met andere factoren die representatief kunnen zijn voor de mate waarin er een werkelijke band bestaat tussen de aanvrager van die studiefinanciering en de samenleving of de arbeidsmarkt van de betrokken lidstaat, zoals het feit dat een van zijn ouders, die in het onderhoud van de student blijft voorzien, een grensarbeider is die een duurzame baan heeft in die lidstaat en er reeds sinds geruime tijd werkt (arrest van 20 juni 2013, Giersch e.a., C-20/12, EU:C:2013:411, punt 83).

37 Naar aanleiding van het arrest van 20 juni 2013, Giersch e.a. (C-20/12, EU:C:2013:411), is de wet studiefinanciering voor hoger onderwijs gewijzigd bij de wet van 19 juli 2013, waarbij het recht op deze studiefinanciering tevens wordt toegekend aan de niet in Luxemburg wonende student, op voorwaarde dat hij het kind is van een werknemer of zelfstandige die staatsburger is van Luxemburg of van de Europese Unie en die op het tijdstip waarop de student studiefinanciering voor hoger onderwijs aanvraagt, ten minste vijf jaar ononderbroken in Luxemburg in loondienst of als zelfstandige heeft gewerkt.

38 Om de door de verwijzende rechter gestelde vraag te beantwoorden moet worden onderzocht of een regeling zoals die volgt uit deze wijziging eventueel discriminatie vormt en of zij in dat geval objectief gerechtvaardigd is.

Bestaan van discriminatie

39 Ingevolge artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011, waarvan de formulering identiek is aan die van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68, geniet een werknemer die onderdaan is van een lidstaat, op het grondgebied van andere lidstaten dezelfde sociale en fiscale voordelen als de nationale werknemers. Deze bepaling komt zonder onderscheid ten goede zowel aan de migrerende werknemers die in een gastlidstaat wonen, als aan grensarbeiders die, terwijl zij arbeid in loondienst in die laatste lidstaat verrichten, hun woonplaats in een andere lidstaat hebben (zie in die zin arresten van 27 november 1997, Meints, C-57/96, EU:C:1997:564, punt 50, en 20 juni 2013, Giersch e.a., C-20/12, EU:C:2013:411, punt 37).

40 Volgens vaste rechtspraak is steun ter zake van levensonderhoud en opleiding voor een universitaire studie waarmee een beroepskwalificatie wordt verkregen, voor de migrerende werknemer een sociaal voordeel in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 (arresten van 14 juni 2012, Commissie/Nederland, C-542/09, EU:C:2012:346, punt 34, en 20 juni 2013, Giersch e.a., C-20/12, EU:C:2013:411, punt 38) waarop het kind van de migrerende werknemer zich zelf kan beroepen indien deze krachtens het nationale recht direct aan de student wordt toegekend (zie in die zin arresten van 26 februari 1992, Bernini, C-3/90, EU:C:1992:89, punt 26; 14 juni 2012, Commissie/Nederland, C-542/09, EU:C:2012:346, punt 48, en 20 juni 2013, Giersch e.a., C-20/12, EU:C:2013:411, punt 40).

41 Het beginsel van gelijke behandeling, dat zowel in artikel 45 VWEU als in artikel 7 van verordening nr. 1612/68 is vervat, verbiedt niet alleen rechtstreekse discriminatie op grond van nationaliteit, maar ook alle vormen van indirecte discriminatie die door toepassing van andere onderscheidingscriteria in feite tot hetzelfde resultaat leiden (zie arrest van 13 april 2010, Bressol e.a., C-73/08, EU:C:2010:181, punt 40).

42 De in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale wettelijke regeling stelt de toekenning van studiefinanciering voor hoger onderwijs afhankelijk van ofwel de voorwaarde dat de student op het grondgebied van Luxemburg woont, ofwel, voor studenten die niet op dit grondgebied wonen, de voorwaarde dat zij kinderen zijn van werknemers die op het tijdstip van de aanvraag voor studiefinanciering gedurende een ononderbroken periode van ten minste vijf jaar in Luxemburg in loondienst waren of als zelfstandige hebben gewerkt. Zelfs indien deze regeling zonder onderscheid van toepassing is op staatsburgers van Luxemburg en op onderdanen van andere lidstaten, geldt een dergelijke voorwaarde van een ononderbroken minimumarbeidsduur niet voor studenten die op het grondgebied van Luxemburg wonen.

43 Een dergelijk onderscheid op basis van de woonplaats kan hoofdzakelijk ten nadele van onderdanen van andere lidstaten werken, aangezien niet-ingezetenen in de meeste gevallen buitenlanders zijn (zie in die zin arresten van 14 juni 2012, Commissie/Nederland, C-542/09, EU:C:2012:346, punt 38, en 20 juni 2013, Giersch e.a., C-20/12, EU:C:2013:411, punt 44).

44 Zij vormt dan ook indirecte discriminatie op grond van nationaliteit die alleen geoorloofd is indien daarvoor een objectieve rechtvaardiging wordt gegeven. De ongelijke behandeling is slechts gerechtvaardigd wanneer zij geschikt is om de verwezenlijking van een legitieme doelstelling te waarborgen en niet verder gaat dan noodzakelijk is om die doelstelling te bereiken.

Bestaan van een legitieme doelstelling

45 In haar schriftelijke opmerkingen betoogt de Luxemburgse regering dat de doelstelling die met de gewijzigde wet van 22 juni 2000 wordt nagestreefd, dezelfde is als de sociale doelstelling die was aangevoerd ter rechtvaardiging van de wettelijke regeling die van toepassing was in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 20 juni 2013, Giersch e.a. (C-20/12, EU:C:2013:411). Deze doelstelling bestaat erin het aantal ingezetenen met een hogeronderwijsdiploma in Luxemburg fors te verhogen.

46 In de punten 53 en 56 van het arrest van 20 juni 2013, Giersch e.a. (C-20/12, EU:C:2013:411), heeft het Hof overwogen dat de doelstelling van sociale aard die door de Luxemburgse regering werd ingeroepen om de wettelijke regeling te rechtvaardigen die van toepassing was in de zaak die aanleiding was voor dit arrest en die erin bestond het hoger onderwijs aan te moedigen, een doelstelling van algemeen belang is, die op het niveau van de Unie is erkend. Met een actie van een lidstaat die tot doel heeft een hoog opleidingsniveau van haar ingezeten bevolking te waarborgen wordt immers een legitiem doel nagestreefd dat een indirecte discriminatie op grond van nationaliteit kan rechtvaardigen.

47 Onderzocht moet nog worden of de voorwaarde van een ononderbroken arbeidsduur van vijf jaar op het tijdstip van de aanvraag van de studiebeurs, geschikt en noodzakelijk is om deze doelstelling te verwezenlijken.

Geschiktheid van de voorwaarde dat gedurende een minimumperiode ononderbroken arbeid is verricht

48 Volgens de Luxemburgse regering, wier standpunt in wezen wordt gedeeld door de Deense en de Noorse regering, wordt met de voorwaarde dat gedurende een minimumperiode van vijf jaar ononderbroken arbeid is verricht, beoogd te verzekeren dat de studiefinanciering alleen ten goede komt aan de studenten die een band hebben met de Luxemburgse samenleving zodat er een grote waarschijnlijkheid bestaat op vestiging in Luxemburg en op integratie in de Luxemburgse arbeidsmarkt na het hoger onderwijs. Deze doelstelling kan worden bereikt indien de ouder, die grensarbeider is, in Luxemburg duurzaam arbeid verricht en er reeds gedurende een aanzienlijke periode heeft gewerkt, omdat dat representatief is voor de mate waarin er een werkelijke band bestaat met de samenleving of de arbeidsmarkt van Luxemburg. Op basis van dergelijke omstandigheden kan worden aangenomen dat het voorbeeld van de ouder van dien aard is dat dit met een voldoende mate van waarschijnlijkheid de carrièrekeuze van de student zal beïnvloeden.

49 Dienaangaande zij er in de eerste plaats aan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak migrerende werknemers en grensarbeiders, wanneer zij tot de arbeidsmarkt van een lidstaat zijn toegetreden, in beginsel voldoende in de samenleving van die lidstaat zijn geïntegreerd, zodat voor hen daar het beginsel van gelijke behandeling ten opzichte van nationale werknemers op het gebied van sociale voordelen geldt (zie in die zin arresten van 14 juni 2012, Commissie/Nederland, C-542/09, EU:C:2012:346, punt 65, en 20 juni 2013, Giersch e.a., C-20/12, EU:C:2013:411, punt 63).

50 De integratie is onder meer het gevolg van het feit dat de migrerende werknemers, met de fiscale en sociale bijdragen die zij in de gastlidstaat betalen uit hoofde van de arbeid in loondienst die zij daar verrichten, ook bijdragen aan de financiering van de sociale regelingen in die staat. Zij moeten derhalve onder dezelfde voorwaarden als de nationale werknemers van die regelingen gebruik kunnen maken (zie in die zin arresten van 14 juni 2012, Commissie/Nederland, C-542/09, EU:C:2012:346, punt 66, en 20 juni 2013, Giersch e.a., C-20/12, EU:C:2013:411, punt 63).

51 Niettemin heeft het Hof al aanvaard dat een nationale wettelijke regeling die indirect discriminerend is en het recht van grensarbeiders op sociale voordelen in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/86 beperkt, objectief gerechtvaardigd kan worden en evenredig is met de nagestreefde doelstelling, wanneer er onvoldoende verbondenheid bestaat met de samenleving waarin zij een beroepsactiviteit verrichten maar waarin zij niet wonen (zie in die zin arresten van 18 juli 2007, Hartmann, C-212/05, EU:C:2007:437, punten 30-35 en 37; 18 juli 2007, Geven, C-213/05, EU:C:2007:438, punt 26; 11 september 2007, Hendrix, C-287/05, EU:C:2007:494, punten 54 en 55, en 20 juni 2013, Giersch e.a., C-20/12, EU:C:2013:411, punt 64).

52 Zo heeft het Hof in de punten 26 en 28 tot en met 30 van het arrest van 18 juli 2007, Geven (C-213/05, EU:C:2007:438), geoordeeld dat artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 zich niet verzet tegen een nationale regeling van een lidstaat waarbij een recht op een sociaal voordeel in de zin van deze bepaling alleen toekwam aan de werknemers die, door de keuze van hun woonplaats, een werkelijke band met de samenleving van deze lidstaat tot stand hadden gebracht, alsmede, wat grensarbeiders betreft die een beroepswerkzaamheid in deze lidstaat uitoefenden maar in een andere lidstaat woonden, aan degenen die in een dienstverband werkzaam waren dat meer omvatte dan een dienstverband van geringe aard, omdat een objectieve bijdrage tot de nationale arbeidsmarkt eveneens werd beschouwd als een geldige maatstaf voor maatschappelijke integratie in de betrokken lidstaat.

53 In de regeling die van toepassing was in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 20 juni 2013, Giersch e.a. (C-20/12, EU:C:2013:411), werd het vereiste van een voorafgaande woonplaats van de student in Luxemburg beschouwd als het enige criterium waarmee verbondenheid met deze lidstaat kon worden vastgesteld.

54 Het Hof heeft geoordeeld dat een dergelijk woonplaatsvereiste geschikt is ter verwezenlijking van de doelstelling die bestaat in het aanmoedigen van het hoger onderwijs en in het fors verhogen van het aantal ingezetenen in Luxemburg met een diploma van hoger onderwijs, maar dat dit vereiste te exclusief is (arrest van 20 juni 2013, Giersch e.a., C-20/12, EU:C:2013:411, punt 76). Het bestaan van een redelijke waarschijnlijkheid dat de begunstigden van de steun naar Luxemburg zullen terugkeren om zich daar te vestigen en zich ter beschikking van de arbeidsmarkt van die lidstaat te stellen teneinde bij te dragen tot de economische ontwikkeling van die staat, kan immers aan de hand van andere factoren dan een dergelijk vereiste worden aangetoond (arrest van 20 juni 2013, Giersch e.a., C-20/12, EU:C:2013:411, punt 77).

55 Als een van die factoren heeft het Hof erop gewezen dat het feit dat de ouders van de betrokken student sinds geruime tijd werken in de lidstaat waar de steun is aangevraagd, geschikt kan zijn om aan te tonen dat er sprake is van een werkelijke band met de samenleving of de arbeidsmarkt van die lidstaat (arrest van 20 juni 2013, Giersch e.a., C-20/12, EU:C:2013:411, punt 78).

56 In het hoofdgeding zijn, net zoals in de zaak waarin het arrest van 20 juni 2013, Giersch e.a. (C-20/12, EU:C:2013:411), is gewezen, ten eerste, de begunstigden van de studiefinanciering niet de werknemers zelf, maar hun niet in Luxemburg wonende kinderen, en die ofwel in Luxemburg ofwel in om het even welke andere lidstaat willen studeren, en kan, ten tweede, de band met de Luxemburgse samenleving in dit verband minder sterk lijken in het geval van kinderen van grensarbeiders dan in het geval van kinderen van migrerende werknemers die in Luxemburg wonen.

57 In die omstandigheden lijkt het gerechtvaardigd dat de staat die de studiefinanciering verstrekt, zich er door middel van het vereiste van een voldoende nauwe band van wil vergewissen dat er daadwerkelijk een band bestaat tussen de grensarbeider en de Luxemburgse samenleving teneinde te vermijden dat er een „studiebeurstoerisme” ontstaat, zoals is aangevoerd door de regeringen die opmerkingen hebben ingediend.

58 In dat verband moet worden erkend dat de in de gewijzigde wet van 22 juni 2000 gestelde voorwaarde dat de ouder die grensarbeider is, gedurende een minimumperiode in Luxemburg arbeid heeft verricht, opdat de kinderen van grensarbeiders aanspraak kunnen maken op studiefinanciering voor hoger onderwijs, geschikt is om vast te stellen dat deze werknemers een dergelijke band met de Luxemburgse samenleving hebben en dat er redelijke waarschijnlijkheid bestaat dat de student na zijn studie naar Luxemburg terugkeert.

Noodzakelijkheid van de voorwaarde dat gedurende een minimumperiode ononderbroken arbeid is verricht

59 Het Unierecht vereist dat de voorwaarde dat er op het tijdstip van de aanvraag voor studiefinanciering gedurende een minimumperiode ononderbroken arbeid is verricht, niet verder gaat dan noodzakelijk is om de nagestreefde doelstelling te bereiken.

60 In punt 76 van het arrest van 20 juni 2013, Giersch e.a. (C-20/12, EU:C:2013:411), heeft het Hof overwogen dat het Groothertogdom Luxemburg, door een woonplaatsvereiste te stellen als aan de orde in de zaak die tot dat arrest heeft geleid, voorrang heeft gegeven aan een factor die niet noodzakelijkerwijs de enige representatieve is voor de mate waarin de betrokkene een band heeft met die lidstaat.

61 Zo heeft het Hof geoordeeld dat een voldoende nauwe band van de student met het Groothertogdom Luxemburg waaruit een redelijke waarschijnlijkheid kan worden afgeleid dat deze naar deze lidstaat zal terugkeren en zich ter beschikking van de arbeidsmarkt van die lidstaat zal stellen, ook kan volgen uit de omstandigheid dat de student alleen of met zijn ouders in een lidstaat woont die aan het Groothertogdom Luxemburg grenst en dat zijn ouders sinds geruime tijd in Luxemburg werken en in de nabijheid van die lidstaat wonen (arrest van 20 juni 2013, Giersch e.a., C-20/12, EU:C:2013:411, punt 78).

62 Wat de opties betreft waarover de Luxemburgse wetgever beschikt, heeft het Hof erop gewezen dat, voor zover de toegekende steun bijvoorbeeld uit een lening bestaat, de nagestreefde doelstelling kan worden bereikt, zonder daarbij de kinderen van grensarbeiders te benadelen, met een financieringsregeling die deze lening of het saldo ervan slechts toekent of die slechts toestaat dat deze niet hoeft te worden terugbetaald, op voorwaarde dat de student die de steun geniet, na het voltooien van zijn studie in het buitenland naar Luxemburg terugkeert om er te werken en te wonen (arrest van 20 juni 2013, Giersch e.a., C-20/12, EU:C:2013:411, punt 79).

63 Teneinde te vermijden dat „studiebeurstoerisme” ontstaat, en teneinde te waarborgen dat de grensarbeider voldoende banden met de Luxemburgse samenleving heeft, heeft het Hof in punt 80 van het arrest van 20 juni 2013, Giersch e.a. (C-20/12, EU:C:2013:411), bovendien de mogelijkheid genoemd dat de toekenning van studiefinanciering afhankelijk wordt gesteld van de voorwaarde dat de grensarbeider die ouder is van de niet in Luxemburg wonende student, gedurende een welbepaalde minimumperiode in die lidstaat heeft gewerkt.

64 Dienaangaande betoogt de Luxemburgse regering dat de nationale wetgever gebruik heeft gemaakt van de in punt 80 van het arrest van 20 juni 2013, Giersch e.a. (C-20/12, EU:C:2013:411), geboden mogelijkheid, daarbij naar analogie steunend op artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38, dat verwijst naar de in artikel 16, lid 1, van die richtlijn geformuleerde voorwaarden voor de verwerving van het duurzame verblijfsrecht. Laatstgenoemde bepaling bepaalt uitdrukkelijk dat „[i]edere burger van de Unie die gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar legaal op het grondgebied van het gastland heeft verbleven”, een duurzaam verblijfsrecht heeft.

65 Zoals de advocaat-generaal in de punten 83 tot en met 85 van zijn conclusie echter heeft aangegeven, is de analogie met artikel 16, lid 1, en met artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38, waar de Luxemburgse regering zich op beroept, niet relevant in het kader van de rechtvaardiging van de voorwaarde die door de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale wettelijke regeling is opgelegd, volgens welke er gedurende een minimumperiode ononderbroken arbeid moet zijn verricht.

66 Artikel 16 van richtlijn 2004/38, dat een minimumperiode van ononderbroken verblijf vereist teneinde een duurzaam verblijfsrecht te kunnen toekennen aan personen die duurzaam in de gastlidstaat verblijven, past immers, zoals het Hof overigens uitdrukkelijk in punt 80 van het arrest van 20 juni 2013, Giersch e.a. (C-20/12, EU:C:2013:411), heeft benadrukt, in een andere context dan die van gelijke behandeling tussen nationale en migrerende werknemers. Bovendien bepaalt artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 uitdrukkelijk dat de in deze bepaling geboden mogelijkheid om te weigeren om vóór de verwerving van het duurzame verblijfsrecht steun voor levensonderhoud toe te kennen voor studies, inclusief beroepsopleiding, in de vorm van een studiebeurs of -lening, alleen van toepassing is op andere personen dan werknemers of zelfstandigen, of personen die deze status hebben behouden, en hun familieleden.

67 Het Hof heeft in punt 80 van het arrest van 20 juni 2013 Giersch e.a. (C-20/12, EU:C:2013:411), dus louter naar artikel 16, lid 1, en artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 verwezen om aan te geven op welke manier het Unierecht ertoe bijdraagt dat in de context van economisch niet-actieve Unieburgers het risico van „studiebeurstoerisme” kan worden vermeden.

68 Opgemerkt moet worden dat in het hoofdgeding het recht op studiefinanciering voor hoger onderwijs aan Linares Verruga is geweigerd, hoewel zijn ouders in Luxemburg hebben gewerkt gedurende een ononderbroken periode van meer dan vijf jaar, met slechts een paar korte onderbrekingen tijdens de vijf jaar voorafgaand aan de aanvraag voor studiefinanciering.

69 Een bepaling zoals in de wettelijke regeling die aan de orde is in het hoofdgeding – die de toekenning van studiefinanciering voor hoger onderwijs aan niet-ingezeten studenten afhankelijk stelt van de voorwaarde dat op het tijdstip van de aanvraag voor studiefinanciering door een ouder gedurende ten minste vijf jaar ononderbroken arbeid in Luxemburg is verricht, zonder dat het de bevoegde autoriteiten is toegestaan om deze studiefinanciering toe te kennen indien, zoals in het hoofdgeding, de ouders, afgezien van enkele korte onderbrekingen, gedurende geruime tijd, in het onderhavige geval gedurende bijna acht jaar, voorafgaand aan deze aanvraag in Luxemburg hebben gewerkt – houdt een beperking in die verder gaat dan noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de legitieme doelstelling om het aantal ingezetenen met een hogeronderwijsdiploma te verhogen, omdat dergelijke onderbrekingen niet van dien aard zijn dat zij de band tussen de aanvrager van de studiefinanciering en het Groothertogdom Luxemburg verbreken.

70 Uit het voorgaande volgt dat op de prejudiciële vraag moet worden geantwoord dat artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een wettelijke regeling van een lidstaat, als aan de orde in het hoofdgeding, die, teneinde het aantal ingezetenen met een hogeronderwijsdiploma te vergroten, de toekenning van studiefinanciering voor hoger onderwijs aan niet-ingezeten studenten afhankelijk stelt van de voorwaarde dat ten minste één van de ouders van deze student op het tijdstip van de aanvraag van de studiefinanciering gedurende een ononderbroken periode van ten minste vijf jaar in deze lidstaat heeft gewerkt, terwijl een dergelijke voorwaarde niet wordt gesteld ten aanzien van studenten die op het grondgebied van deze lidstaat wonen.

Kosten

71 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

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 moet aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een wettelijke regeling van een lidstaat, als aan de orde in het hoofdgeding, die, teneinde het aantal ingezetenen met een hogeronderwijsdiploma te vergroten, de toekenning van studiefinanciering voor hoger onderwijs aan niet-ingezeten studenten afhankelijk stelt van de voorwaarde dat ten minste één van de ouders van deze student op het tijdstip van de aanvraag van de studiefinanciering gedurende een ononderbroken periode van ten minste vijf jaar in deze lidstaat heeft gewerkt, terwijl een dergelijke voorwaarde niet wordt gesteld ten aanzien van studenten die op het grondgebied van deze lidstaat wonen.

ondertekeningen