



Datum van inontvangstneming : 31/07/2018

Zaak C-410/18**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie****Datum van indiening:**

22 juni 2018

Verwijzende rechter:

Tribunal administratif (Luxemburg)


Datum van de verwijzingsbeslissing:

20 juni 2018

Verzoeker:**Verweerder:**

Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

I. Feiten en voorwerp van het geding

- 1 Op 3 oktober 2014 heeft  (hierna: „verzoeker”), die destijds bij zijn ouders in Villerupt (57) in Frankrijk woonde, de minister van Hoger Onderwijs en Onderzoek van het Groothertogdom Luxemburg (hierna: „minister”) verzocht om toekenning van studiefinanciering voor hoger onderwijs voor het wintersemester van het studiejaar 2014/2015.
- 2 Op 5 november 2014 heeft de minister hem deze studiefinanciering geweigerd op grond van het feit dat zijn vader „niet 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”, overeenkomstig artikel 3, punt 5, onder b), van de loi du 24 juillet 2014 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures (Luxemburgse wet van 24 juli 2014 betreffende financiële overheidssteun voor hoger onderwijs; hierna: „wet van 24 juli 2014”).

- 3 De vader van verzoeker heeft gedurende een totale periode van meer dan 17 jaar, verspreid over 23 jaar, in loondienst gewerkt in Luxemburg en sociale premies afgedragen, en wel van 1 oktober 1991 tot en met 14 januari 2008, en vervolgens van 17 december 2012 tot en met september 2014, de maand waarin de aanvraag voor studiefinanciering is ingediend.
- 4 Bij op 6 mei 2015 neergelegd verzoekschrift heeft verzoeker beroep tot nietigverklaring van het weigeringsbesluit ingesteld.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

- 5 Artikel 45, leden 1 en 2, VWEU luidt: „1. Het verkeer van werknemers binnen de Unie is vrij. 2. Dit houdt de afschaffing in van elke discriminatie op grond van de nationaliteit tussen de werknemers der lidstaten, wat betreft de werkgelegenheid, de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden.”
- 6 In artikel 7, leden 1 en 2, van verordening nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie („verordening nr. 492/2011”) is het volgende bepaald:
 - „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 [...].”

B. Luxemburgs recht

- 7 In artikel 3 van de wet van 24 juli 2014, in de versie die gold ten tijde van het litigieuze besluit, is bepaald:

„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) [...]

■■■■■

b) kind zijn van een werknemer die [...] staatsburger [is] van de Europese Unie [...] 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 [...].”

III. Argumenten van partijen

A. Betoog van verzoeker

- 8 De drie middelen van verzoeker zijn in wezen ontleend aan de gelijke behandeling van werknemers die zich binnen de Unie verplaatsen, die met name is verankerd in artikel 45 VWEU en artikel 7 van verordening nr. 492/2011.
- 9 Verzoeker benadrukt ten eerste dat zijn vader onbetwistbaar een band met Luxemburg heeft als grensarbeider in loondienst, die tussen 1991 en 2014 meer dan 17 jaar belastingplichtig is geweest en sociale premies heeft afgedragen in Luxemburg, dat zijn familie altijd zeer dicht bij de grens met Luxemburg heeft gewoond en dat hij zich bereid heeft getoond om zijn kennis in te brengen en zich ter beschikking te stellen van de arbeidsmarkt van Luxemburg om bij te dragen aan de economische ontwikkeling van het land.
- 10 Verzoeker voegt hieraan toe dat hijzelf volledig is geïntegreerd op het Luxemburgse grondgebied, doordat hij stage heeft gelopen in het Groothertogdom Luxemburg en daar werkt sinds de afronding van zijn hogeronderwijsopleiding.
- 11 Verzoeker voert aan dat artikel 3, punt 5, onder b), van de wet van 24 juli 2014 tot ongelijke behandeling of verkapte discriminatie zou leiden doordat studenten die in Luxemburg wonen, niet zouden hoeven aan te tonen dat hun ouders voldoen aan de voorwaarden voor de arbeidsduur, terwijl studenten die buiten Luxemburg wonen, moeten aantonen dat hun ouders op het tijdstip waarop zij hun aanvraag indienen, meer dan vijf jaar hebben gewerkt gedurende een referentieperiode van zeven jaar. Deze voorwaarde zou niet-ingezetenen studenten benadelen, terwijl hun band met Luxemburg buiten kijf zou staan.
- 12 Verzoeker beroept zich op de arresten van 20 juni 2013, ■■■■■ e.a. (C-20/12, EU:C:2013:411) en 14 december 2016, ■■■■■ e.a. (C-238/15, EU:C:2016:949), die volgens hem in casu het meest relevant zijn.
- 13 Het Hof zou inderdaad hebben aangegeven dat de toekenning van steun afhankelijk zou kunnen worden gesteld van de voorwaarde dat de ouder die grensarbeider is, gedurende een „minimale” periode in Luxemburg heeft gewerkt. Niettemin zou het Hof de Luxemburgse Staat volgens verzoeker in geen geval

hebben opgedragen of voorgesteld een referentieperiode van zeven jaar vóór de aanvraag van studiefinanciering vast te stellen. Het Hof zou de arbeidsperiode die noodzakelijk is voor de vaststelling van het criterium van een band daarentegen meermalen hebben aangeduid met de bewoordingen „welbepaalde minimumperiode” en „sinds geruime tijd”.

- 14 De Luxemburgse wetgever zou het arrest ██████ dan ook verkeerd hebben verwerkt in de wetswijziging. In het onderhavige beroep betwist de minister bovendien ten onrechte de relevantie van het arrest ██████ e.a.
- 15 In dit laatste arrest heeft het Hof erkend dat het gerechtvaardigd is dat het Groothertogdom Luxemburg zich er door middel van het vereiste van een voldoende nauwe band van wil vergewissen dat er een band bestaat tussen de grensarbeider wiens kind financiële steun voor hoger onderwijs in Luxemburg wil ontvangen en de Luxemburgse samenleving, teneinde te vermijden dat er een studiebeurstoerisme ontstaat. Het Hof achtte een voorwaarde van een minimale arbeidsduur weliswaar gepast, maar zou van oordeel zijn geweest dat de voormalige voorwaarde van een ononderbroken arbeidsperiode van vijf jaar verder gaat dan noodzakelijk is om de nagestreefde doelstelling te verwezenlijken. Op grond van deze voorwaarde zouden de bevoegde autoriteiten geen studiefinanciering kunnen toekennen indien de ouders, afgezien van enkele onderbrekingen, gedurende geruime tijd voorafgaand aan de aanvraag in het Groothertogdom Luxemburg hebben gewerkt.
- 16 In casu zouden de onderbrekingen in de loopbaan van verzoekers vader absoluut niet van dien aard zijn dat zij de duidelijke band tussen verzoeker en het Groothertogdom Luxemburg verbreken. Verzoeker is van mening dat de voorwaarde dat een ouder gedurende een periode van zeven jaar vijf jaar moet hebben gewerkt, net zoals de voormalige voorwaarde van een ononderbroken arbeidsduur van vijf jaar, een beperking inhoudt die verder gaat dan noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de legitieme doelstelling van het Groothertogdom Luxemburg om het aantal ingezetenen in Luxemburg met een hogeronderwijsdiploma te verhogen en hen ter beschikking van de Luxemburgse arbeidsmarkt te stellen.

B. Betoog van de Luxemburgse Staat

- 17 De Luxemburgse Staat concludeert tot verwerping van het beroep. Aangezien verzoekers vader gedurende een lange periode niet heeft gewerkt, komt hij niet aan de vereiste arbeidsduur van vijf jaar. Er wordt dus niet voldaan aan de voorwaarden van artikel 3, punt 5, onder b), van de wet van 24 juli 2014.
- 18 De Luxemburgse Staat concludeert tevens tot verwerping van het middel dat is ontleend aan het non-discriminatiebeginsel, op grond dat verzoeker de legitimiteit van de wetgevende macht die de wettelijke voorwaarden heeft bepaald, niet zou kunnen aanvechten.

-
- 19 Voor wat betreft de rechtspraak van het Hof benadrukt de Luxemburgse Staat dat de Luxemburgse wetgever zijn wetgeving naar aanleiding van het arrest van 20 juni 2013, ■■■■■ e.a. (C-20/12, EU:C:2013:411), heeft aangepast.
 - 20 De Luxemburgse Staat is tot slot van mening dat het probleem dat in de onderhavige zaak aan de orde is, verschilt van de kwestie waarover het Hof uitspraak heeft gedaan in zijn arrest van 14 december 2016, ■■■■■ e.a. (C-238/15, EU:C:2016:949).

IV. Beoordeling door de verwijzende rechter

- 21 Niet betwist wordt dat verzoekers vader, die sinds 1991 als grensarbeider werkzaam is, tussen 15 januari 2008 en 16 december 2012 niet was verzekerd bij het socialezekerheidsstelsel, zodat hij op het tijdstip van het verzoek om studiefinanciering niet vijf jaar had gewerkt gedurende de referentieperiode van zeven jaar voorafgaand aan het verzoek. De minister heeft het verzoek om studiefinanciering a priori dan ook terecht afgewezen.
- 22 In het licht van de middelen die verzoeker heeft aangedragen, dient echter te worden onderzocht of deze beslissing strookt met het ingeroepen Unierecht, en in het bijzonder met artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 juncto artikel 45 VWEU.
- 23 Vast staat dat het beginsel van gelijke behandeling niet alleen rechtstreekse discriminatie op grond van de nationaliteit verbiedt, maar ook elke verkapte vorm van discriminatie die, door toepassing van andere onderscheidingscriteria, in feite tot hetzelfde resultaat leidt.
- 24 In het arrest van 20 juni 2013, ■■■■■ e.a. (C-20/12, EU:C:2013:411), heeft het Hof erop gewezen dat „hoewel de doelstelling die bestaat in het verhogen van het aantal ingezetenen met een diploma van hoger onderwijs teneinde de ontwikkeling van de economie van die lidstaat te bevorderen, een legitieme doelstelling is die een dergelijk verschil in behandeling kan rechtvaardigen”, een vereiste waarmee een verkapte discriminatie ontstaat, evenwel verder gaat dan noodzakelijk is om de daarmee nagestreefde doelstelling te verwezenlijken wanneer „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 financiële steun en de samenleving of de arbeidsmarkt van de betrokken lidstaat”.
- 25 Teneinde gevolg te geven aan het arrest ■■■■■ heeft de Luxemburgse wetgever de wet betreffende financiële steun gewijzigd middels een wet van 19 juli 2013, waarin de toekenning van studiefinanciering voor hoger onderwijs aan kinderen van niet-ingezetenen afhankelijk werd gesteld van de voorwaarde dat een van de ouders op het tijdstip van de aanvraag gedurende een ononderbroken periode van ten minste vijf jaar in Luxemburg heeft gewerkt.

- 26 Deze nieuwe voorwaarde, waarin de woonplaats is losgelaten maar een „ononderbroken arbeidsduur van vijf jaar” verplicht is gesteld, is op haar beurt aangevochten in een beroep dat heeft geleid tot het arrest van 14 december 2016, [REDACTED] e.a. (C-238/15, EU:C:2016:949). In dat arrest heeft het Hof gesteld 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 hoger onderwijsdiploma te vergroten, de toekenning van studiefinanciering voor hoger onderwijs aan niet-ingezetenen 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.” Het Hof heeft daarom geoordeeld dat de voorwaarde van een ononderbroken arbeidsperiode van vijf jaar een beperking inhoudt die verder gaat dan noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de legitieme doelstelling, en erop gewezen dat onderbrekingen van de arbeidsperiode niet van dien aard zijn dat zij de band tussen de aanvrager van de studiefinanciering en Luxemburg verbreken.
- 27 Met de wet van 24 juli 2014 heeft de Luxemburgse wetgever de voorwaarde van een ononderbroken arbeidsduur van vijf jaar vervangen door de voorwaarde dat een ouder op het tijdstip van de aanvraag van de studiefinanciering gedurende een referentieperiode van zeven jaar ten minste vijf jaar heeft gewerkt. Deze wijziging moet het mogelijk maken rekening te houden met arbeidsonderbrekingen vanwege met name perioden van werkloosheid.
- 28 De door het Hof gekozen oplossing in het arrest [REDACTED] werpt dus de vraag op of de voorwaarde die is gesteld in de wet van 24 juli 2014 die in casu van toepassing is, mogelijk buitensporig van aard is.
- 29 In het licht van de voornoemde rechtspraak concludeert de Tribunal administratif (bestuursrechter, Luxemburg) daarom dat met de betwiste voorwaarde verkapt discriminatie ontstaat, die in beginsel verboden is, tenzij zij op objectieve gronden is gerechtvaardigd, dat de doelstelling die de Luxemburgse wetgever nastreeft in beginsel moet worden beschouwd als legitiem en dat een voorwaarde van een minimale arbeidsduur in beginsel adequaat is.
- 30 Wel rijst de vraag of de voorwaarde die wordt opgelegd aan studenten die niet woonachtig zijn in het Groothertogdom Luxemburg, waarmee elk ander aanknopingscriterium wordt uitgesloten, namelijk kind zijn van werknemers die op het tijdstip van de studiefinancieringsaanvraag gedurende een referentieperiode van zeven jaar ten minste vijf jaar in loondienst of als zelfstandige hebben gewerkt in het Groothertogdom Luxemburg, niet verder gaat dan wat noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de door de wetgever beoogde doelstelling.
- 31 De vraag of de voorwaarde zoals vastgelegd in de wet van 24 juli 2014 noodzakelijk is, rijst inderdaad omdat deze ook betrekking heeft op een minimale

■■■■■

arbeidsduur, weliswaar minder strikt dan de voorwaarde in de vorige wet (een ononderbroken periode van vijf jaar) in die zin dat de minimale arbeidsduur moet worden beoordeeld over een bepaalde referentieperiode (vijf jaar op een periode van zeven jaar), en wel onder uitsluiting van enig ander criterium. Feit blijft inderdaad dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat de verwijzing naar een ononderbroken periode van vijf jaar onder uitsluiting van elk ander criterium niet strookte met de vereiste noodzaak.

IV. Prejudiciële vraag

- 32 Aangezien het een nieuwe uitleggingsvraag betreft die van algemeen belang is voor de uniforme toepassing van het recht van de Unie in alle lidstaten, het Hof nog geen uitspraak heeft gedaan over het voorwerp van het geding en de gekozen oplossing in de zaak ■■■■■ daarentegen de vraag opwerpt of de betwiste voorwaarde noodzakelijk is, moet de behandeling van de zaak worden geschorst en het Hof worden verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:
- 33 „Is de voorwaarde die bij artikel 3, punt 5, onder b), van de gewijzigde loi du 24 juillet 2014 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures (Luxemburgse wet van 24 juli 2014 betreffende financiële overheidssteun voor hoger onderwijs) – onder uitsluiting van de toepassing van enig ander aanknopingscriterium – is opgelegd aan niet in het Groothertogdom Luxemburg wonende studenten, namelijk dat zij kind zijn van werknemers die op het tijdstip van het verzoek om studiefinanciering gedurende een referentieperiode van zeven jaar ten minste vijf jaar in Luxemburg in loondienst of als zelfstandige hebben gewerkt, noodzakelijk ter verwezenlijking van de door de Luxemburgse wetgever nagestreefde doelstelling ervoor te zorgen dat het bevolkingsaandeel met een hogeronderwijsdiploma toeneemt?”