Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
E. SHARPSTON
fremsat den 24. september 2014[1]

Sag C-359/13

B. Martens
mod
Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

(anmodning om præjudiciel afgørelse indleveret af Centrale Raad van Beroep (Nederlandene))

»Støtte til videregående uddannelse i oversøiske territorier — bopælskrav — »tre-ud-af-seks-års-reglen« — tidligere grænsearbejder«

1. Domstolen har modtaget en ny anmodning om præjudiciel afgørelse vedrørende Nederlandenes støtte til videregående uddannelse uden for selve Nederlandene – den såkaldte *meeneembare studie financiering* (herefter »MNSF« eller »studiestøtte, der kan medbringes«). I dommen i sag C-542/09, Kommissionen mod Nederlandene[2], fastslog Domstolen, at den nederlandske regel om, at ansøgere af denne støtte ud over at være berettiget til studiestøtte i Nederlandene også skulle have haft lovligt ophold i Nederlandene i mindst tre af de seneste seks år forud for optagelsen på den pågældende uddannelse (»tre-ud-af-seks-års-reglen«), var i modstrid med artikel 45 TEUF og med artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68[3], fordi den var udtryk for indirekte forskelsbehandling.

2. Tre-ud-af-seks-års-reglen blev dog alligevel anvendt på Babette Martens, en nederlandsk statsborger, der boede i Belgien under det meste af sin skolegang, og som ansøgte de nederlandske myndigheder om studiestøtte, der kan medbringes, med henblik på videregående uddannelse på Curaçao. Hendes far (der også er nederlandsk statsborger og bor i Belgien) havde deltidsarbejde i Nederlandene i en periode, og Babette Martens blev tildelt MNSF til sit universitetsstudium på grundlag af denne periode. Hun blev dog ikke tildelt studiestøtte for den resterende del af sin uddannelse, efter at hendes far var ophørt med at være grænsearbejder, fordi tre-ud-af-seks-års-reglen blev anvendt på hendes situation, og hun ikke overholdt denne regel.

3. Centrale Raad van Beroep (Nederlandene) (den centrale appelret, herefter også »den forelæggende ret«) ønsker i det væsentlige oplyst, om i) arbejdskraftens frie bevægelighed eller ii) de rettigheder, der er knyttet til unionsborgerskabet, er til hinder for, at Nederlandene anvender tre-ud-af-seks-års-reglen i en sådan situation. Den ønsker navnlig oplyst, om E. Martens over for Nederlandene kan påberåbe sig rettigheder, der følger af arbejdskraftens frie bevægelighed, når han ikke længere er grænsearbejder i denne medlemsstat. I benægtende fald ønsker den forelæggende ret oplyst, om Babette Martens kan påberåbe sig sine egne rettigheder som unionsborger.

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — EU:C:2012:346.

3 — Rådets forordning af 15.10.1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467). Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 492/2011 af 5.4.2011 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Unionen (EUT L 141, s. 1) ophævede forordning nr. 1612/68 med virkning fra den 16.6.2011 (dvs. efter tidspunktet for de faktiske omstændigheder i den foreliggende sag). Indholdet af artikel 7, stk. 2, og artikel 12 i forordning nr. 1612/68 gengives imidlertid uændret i forordning nr. 492/2011, og jeg henviser derfor til begge forordninger i nutid.

EU-retten

Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

4. Artikel 20, stk. 1, TEUF indfører et unionsborgerskab. Unionsborgerne har ifølge artikel 20, stk. 2, »de rettigheder og er underlagt de pligter, der er indeholdt i traktaterne«. I artikel 20, stk. 2, litra a), gives unionsborgerne nærmere bestemt »ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område«. Artikel 21 gentager dette og tilføjer, at denne ret tildeles »med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i gennemførelsesbestemmelserne hertil«.

5. Artikel 45 TEUF har følgende ordlyd:

»1. Arbejdskraftens frie bevægelighed sikres inden for Unionen.

2. Den forudsætter afskaffelse af enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling af medlemsstaternes arbejdstagere, for så vidt angår beskæftigelse, aflønning og øvrige arbejdsvilkår.

[…]«

6. Artikel 52, stk. 1, TEU bestemmer, at traktaterne bl.a. gælder for »Kongeriget Nederlandene«, som Curaçao er en del af[4], og artikel 52, stk. 2, TEU indeholder en krydshenvisning til definitionen af traktaternes territoriale anvendelsesområde i artikel 355 TEUF. Det fremgår af artikel 355, stk. 2, TEUF, at den særlige associeringsordning, som er nærmere fastlagt i fjerde del af traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, anvendes på de oversøiske lande og territorier (»OLT'er«), der er opregnet i listen i bilag II til denne traktat[5]. Listen i bilag II indeholder De Nederlandske Antiller, herunder Curaçao. Disse lande og territorier beskrives i artikel 198, stk. 1, TEUF (den første bestemmelse i fjerde del) som »ikke-europæiske lande og territorier, der opretholder særlige forbindelser med Danmark, Frankrig, Nederlandene og Det Forenede Kongerige«, og som medlemsstaterne »er enige om at associere […] med Unionen«.

7. Fjerde del af traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde vedrører »De oversøiske lande og territoriers associering«. Artikel 202 TEUF bestemmer, at »[m]ed forbehold af bestemmelserne vedrørende den offentlige sundhed, den offentlige sikkerhed og den offentlige orden fastsættes bestemmelser om fri bevægelighed for arbejdskraften fra disse lande og territorier inden for medlemsstaterne og for arbejdskraften fra medlemsstaterne inden for disse lande og territorier ved retsakter vedtaget i overensstemmelse med artikel 203«[6].

Forordning nr. 1612/68

8. Forordning nr. 1612/68 indeholder supplerende regler, der skal gøre det muligt for statsborgere i en medlemsstat at arbejde i en anden medlemsstat, og gennemfører dermed traktatens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed. Ifølge første betragtning til denne forordning er det overordnede formål at sikre »afskaffelse af enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling mellem medlemsstaternes arbejdstagere for så vidt angår beskæftigelse, aflønning og øvrige arbejdsvilkår samt ret for disse arbejdstagere til – med forbehold af de begrænsninger, der retfærdiggøres af hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed – frit at skifte opholdssted inden for [Unionen] med henblik på at have lønnet beskæftigelse«.

4 — Jf. artikel 1 i Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (punkt 14 nedenfor).

5 — Bilag II – Oversøiske lande og territorier, på hvilke bestemmelserne i fjerde del af traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde finder anvendelse (EUT 2012 C 326, s. 336).

6 — Det fremgår ikke af den lovgivning, der er vedtaget i henhold til artikel 203 TEUF, om E. Martens og hans datter kan påberåbe sig EU-retten i den foreliggende sag.

9. Det fremgår af henholdsvis tredje og fjerde betragtning, at »den frie bevægelighed for arbejdstagere og deres familie er en fundamental ret«, og at denne ret skal anerkendes »for »permanente« arbejdstagere, sæsonarbejdere, grænsearbejdere og arbejdstagere, der udfører arbejde som led i en tjenesteydelse«.

10. I henhold til femte betragtning forudsætter denne fundamentale ret, »for at den objektivt set kan udøves i frihed og værdighed, at der sikres ligestilling, faktisk som retlig, i alt, der vedrører den egentlige udførelse af lønnet beskæftigelse og adgang til bolig; alle hindringer, der står i vejen for arbejdskraftens bevægelighed skal endvidere fjernes, især med henblik på at arbejdstageren kan samles med sin familie i modtagerlandet og betingelserne for denne families integration i modtagerlandets miljø«.

11. Artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 bestemmer, at en arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat, »nyder samme sociale og samfundsmæssige fordele som indenlandske arbejdstagere« på de øvrige medlemsstaters område.

12. Artikel 12 i forordning nr. 1612/68 har følgende ordlyd:

»Såfremt en statsborger i en medlemsstat er eller har været beskæftiget på en anden medlemsstats område, har hans børn, hvis de er bosat på denne medlemsstats område, adgang til almindelig undervisning, lærlingeuddannelse og faglig uddannelse på samme vilkår som statsborgere i denne stat.

[…]«

Direktiv 2004/38

13. Artikel 24 i direktiv 2004/38/EF[7] bestemmer:

»1. Med forbehold af specifikke bestemmelser, der udtrykkeligt fremgår af traktaten og den afledte ret, anvendes traktatens bestemmelser uden forskelsbehandling på alle unionsborgere, der i henhold til dette direktiv opholder sig i værtsmedlemsstaten, og på værtsmedlemsstatens egne statsborgere. Denne ligebehandling gælder også familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, men som har ret til ophold eller ret til tidsubegrænset ophold.

2. Uanset stk. 1 er værtsmedlemsstaten ikke forpligtet til at tillægge ret til […] forud for erhvervelse af ret til tidsubegrænset ophold, at yde studiestøtte, herunder støtte til erhvervsuddannelse, i form af stipendier eller lån, til andre personer end arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og personer, der har bevaret denne status, samt deres familiemedlemmer.«

7 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 29.4.2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT L 158, s. 77), og berigtigelser i EUT 2004 L 229, s. 35, EUT 2005 L 30, s. 27, EUT 2005 L 197, s. 34, og EUT 2007 L 204, s. 28.

Nederlandsk ret

Kongeriget Nederlandenes statut

14. Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (herefter Kongeriget Nederlandenes statut), som ændret i 2010, bestemmer, at Kongeriget Nederlandene består af Nederlandene, Aruba, Curaçao og Sint-Maarten [8]. Nederlandene og de andre enheder, der indgår i Kongeriget Nederlandene, har fælles nationalitet, statsoverhoved, udenrigspolitik og forsvar. Områder som uddannelse og studiestøtte forvaltes imidlertid autonomt, selv om der er mulighed for samarbejde.

Lov om studiestøtte

15. Wet Studiefinanciering (lov om studiestøtte, herefter »Wsf 2000«) fastlægger betingelserne for tildeling af studiestøtte i Nederlandene og i udlandet. Studerende, der er mellem 18 og 29 år, læser ved en udpeget eller godkendt uddannelsesinstitution og opfylder kravet om nationalitet, kan opnå støtte til videregående uddannelse i Nederlandene. Kravet om nationalitet er defineret i artikel 2.2. Studiestøtte kan tildeles personer, der er nederlandske statsborgere, og personer, der ikke er nederlandske statsborgere, men som i henhold til en traktat eller en afgørelse truffet af en international organisation ligestilles med nederlandske statsborgere for så vidt angår studiestøtte.

16. Unionsborgere, der er erhvervsaktive i Nederlandene, og deres familiemedlemmer behøver ikke at have haft bopæl i Nederlandene for at være berettiget til denne type støtte. Grænseoverskridende arbejdsarbejdere [9], der arbejder i Nederlandene, men bor et andet sted, er således støtteberettiget. Derimod kan unionsborgere, der ikke er erhvervsaktive i Nederlandene, først få tildelt støtte efter fem års lovligt ophold i Nederlandene.

17. Det bestemmes i Wsf 2000's artikel 2.13, stk. 1, litra d), at en studerende fra den 1. september 2007 ikke har ret til studiestøtte, såfremt han for den pågældende støtteperiode søger om støtte til dækning af omkostninger til undervisning eller til sit underhold, som ydes af en for sådanne ydelser kompetent myndighed i et andet land end Nederlandene.

18. Ifølge Wsf 2000's artikel 2.14, stk. 2, litra c), skal studerende (uafhængigt af deres nationalitet), som søger om studiestøtte, der kan medbringes, ud over at være berettiget til støtte til videregående uddannelse i Nederlandene også opfylde tre-ud-af-seks-års-reglen. Denne bestemmelse finder kun anvendelse på studerende, som var indskrevet på en videregående uddannelse uden for Nederlandene efter den 31. august 2007.

19. Der kan i henhold til Wsf 2000's artikel 3.21, stk. 2, ikke tildeles studiestøtte for en studieperiode, der ligger forud for støtteansøgningen. Der er imidlertid fastsat visse overgangsbestemmelser. Der er bl.a. fastsat følgende i artikel 12.1ba: »For studerende, der før den 1. september 2007 modtog studiestøtte til at tage en videregående uddannelse uden for Nederlandene, gælder artikel […] fortsat, således som de lød den 31. august 2007, så længe vedkommende uden afbrydelse oppebærer studiestøtte.«

8 — De øvrige dele af De Nederlandske Antiller, der er opregnet i bilag II til TEUF (Bonaire, Sint-Eustatius og Saba) synes at have en lidt anden status i henhold til statutten.

9 — Denne kategori er bredere end kategorien af grænsearbejdere. Grænsearbejdere arbejder i en medlemsstat og bor i grænseområdet i en tilstødende medlemsstat. Den førstnævnte kategori omfatter imidlertid også arbejdstagere, der arbejder i en medlemsstat og bor i en anden medlemsstat og ikke bare i grænseområdet i en tilstødende medlemsstat. Jf. også bl.a. dom S, C-457/12, EU:C:2014:136, præmis 38 og 39.

20. Ifølge Wsf 2000's artikel 11.5 kan Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (ministeren for uddannelse, kultur og videnskab, herefter »ministeren«) undlade at anvende tre-ud-af-seks-års-reglen, såfremt det vil være åbenbart urimeligt at opretholde dette krav i lyset af de interesser, som Wsf 2000 tilsigter at beskytte (den såkaldte urimelighedsklausul).

21. Indtil den 1. januar 2014 fandt tre-ud-af-seks-års-reglen ikke anvendelse på studerende (uafhængigt af deres nationalitet), der ansøgte om MNSF med henblik på videregående uddannelse i »grænseområderne« til Nederlandene [10].

22. MNSF består ifølge den nationale ret af: et basisstipendium, hvor beløbet afhænger af, om den studerende er hjemmeboende (dvs. bor hos en eller begge forældre) eller udeboende, et tillæg til rejseudgifter (»OV vergoeding«), et supplerende lån, der ikke kan overstige en vis grænse, et supplerende stipendium, hvor beløbet afhænger af forældrenes indkomst, og et lån til dækning af undervisningsafgifter, som i princippet ikke kan overstige nederlandske uddannelsesinstitutioners afgifter for et tilsvarende studium.

De faktiske omstændigheder, retsforhandlingerne og de præjudicielle spørgsmål

23. Babette Martens er født den 2. oktober 1987 i Nederlandene. Der boede hun, indtil hun i juni 1993 (hvor hun var næsten seks år gammel) sammen med sine forældre (der også er nederlandske statsborgere) flyttede til Belgien, hvor hun voksede op og afsluttede sin skolegang. Hendes far arbejdede i Belgien, og det gør han stadig. I perioden fra den 1. oktober 2006 til den 31. oktober 2008 havde han imidlertid også deltidsarbejde i Nederlandene. Det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at han ikke var arbejdssøgende i Nederlandene efter oktober 2008, og at han heller ikke på anden måde stod til rådighed for det nederlandske arbejdsmarked. Han havde i stedet fuldtidsarbejde i Belgien.

24. Den 15. august 2006 indskrev Babette Martens sig på et bachelorstudium ved Universiteit van de Nederlandse Antillen på Curaçao for studieåret 2006/2007. Mens hun studerede, modtog hun omfattende økonomisk støtte (til dækning af leveomkostninger og undervisningsafgifter) fra sine forældre, og de modtog belgisk børnetilskud for deres datter. Den forelæggende ret har forklaret, at børnetilskuddet adskiller sig fra studiestøtten til voksne studerende, og at det flamske fællesskab normalt ikke yder studiestøtte til studier ved uddannelsesinstitutioner, der ligger uden for det europæiske område for videregående uddannelse.

25. Den 24. juni 2008 indgav Babette Martens en ansøgning om studiestøtte (et basisstipendium og et tillæg til rejseudgifter) til de nederlandske myndigheder. Hun erklærede, at hun ikke modtog studiestøtte fra noget andet land, og at hun havde boet mindst tre år i Nederlandene i de seneste seks år, før hun blev optaget på Universiteit van de Nederlandse Antillen (dvs. fra 2000 til 2006). Den forelæggende ret synes ikke at være i tvivl om, at Babette Martens afgav denne erklæring i god tro, og mener, at der på daværende tidspunkt kan være sket en misforståelse med hensyn til tre-ud-af-seks-års-reglen.

26. Ved afgørelse af 22. august 2008 blev Babette Martens bevilget studiestøtte med virkning fra september 2007, hvilket betød, at hun modtog støtte fra begyndelsen af det andet studieår. Denne bevilling blev løbende forlænget ud fra den antagelse, at Babette Martens overholdt tre-ud-af-seks-år-reglen.

27. Den 1. februar 2009 søgte Babette Martens om et supplerende lån, hvilket hun også fik.

10 — Det drejer sig om hovedstadsregionen Bruxelles i Belgien og delstaterne Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen og Bremen i Tyskland.

28. Efter en kontrol fastslog ministeren den 28. maj 2010, at Babette Martens *ikke* havde boet tre år i Nederlandene i perioden fra august 2000 til juli 2006, og bestemte, at den allerede udbetalte støtte (19 481,64 EUR) skulle inddrages. Babette Martens blev anmodet om at tilbagebetale de beløb, hun allerede havde modtaget.

29. Babette Martens fik afslag på sin klage over disse afgørelser og fik ikke medhold i den sag, hun anlagde ved rechtbank's-Gravenhage (herefter »rechtbank«) til prøvelse af dette afslag. Hun appellerede herefter rechtbanks afgørelse til den forelæggende ret. Babette Martens gjorde gældende, at afgørelserne stred mod princippet om den berettigede forventning, og at ministerens afgørelse ikke kunne begrundes i den påståede utilstrækkelige tilknytning til Nederlandene.

30. Den 1. juli 2011 fik Babette Martens sin bachelorgrad, hvorefter hun flyttede til Nederlandene.

31. Den forelæggende ret udskød sin afgørelse i appelsagen, indtil Domstolen havde afsagt dom i sagen Kommissionen mod Nederlandene, hvilket den gjorde den 14. juni 2012 [11].

32. Ministeren medgav herefter, at Babette Martens' far var grænsearbejder i Nederlandene fra den 1. oktober 2006 til den 31. oktober 2008, og at Babette Martens derfor var berettiget til studiestøtte, der kan medbringes, fra september 2007 til oktober 2008 [12]. Det skyldtes, at tre-ud-af-seks-års-reglen som følge af dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene ikke kunne anvendes under sådanne omstændigheder. Ministeren fastholdt imidlertid afgørelsen om at inddrage støtten fra det tidspunkt, hvor Babette Martens' far ophørte med at være grænsearbejder i Nederlandene (dvs. fra november 2008).

33. Ifølge den forelæggende ret baserede ministeren ikke sin afgørelse på den omstændighed, at Babette Martens måske havde ret til økonomisk støtte fra Belgien (den forelæggende ret har bemærket, at Belgien øjensynligt ikke yder studiestøtte til studier ved uddannelsesinstitutioner uden for Den Europæiske Union), og den forelæggende ret har derfor ikke beskæftiget sig nærmere med dette spørgsmål [13].

34. Den forelæggende ret har på denne baggrund udsat sagen og anmodet om præjudiciel afgørelse af disse spørgsmål:

»1A) Skal EU-retten, især artikel 45 TEUF og artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68, fortolkes således, at den er til hinder for, at […] Nederlandene indstiller studiestøtten til en uddannelse uden for EU til et voksent barn, over for hvem en i Belgien bosat grænsearbejder med nederlandsk statsborgerskab, som arbejder dels i Nederlandene, dels i Belgien, har forsørgerpligt, og dette sker på det tidspunkt, da grænsearbejdet ophører, og arbejdstageren nu kun arbejder i Belgien, og med den begrundelse, at barnet ikke opfylder betingelsen om at have boet i Nederlandene i mindst tre af de seneste seks år forud for optagelsen på den pågældende undervisningsanstalt?

1B) Såfremt spørgsmål 1A skal besvares bekræftende, og det antages, at de øvrige betingelser for studiestøtte er opfyldt, er EU-retten da til hinder for, at studiestøtten tilkendes for en periode, der er kortere end varigheden af den uddannelse, som studiestøtten er bevilget til?

11 — EU:C:2012:346.

12 — Jf. også punkt 19 og 20 ovenfor.

13 — Jf. punkt 17 og 24 ovenfor.

Såfremt Domstolen ved besvarelsen af spørgsmål 1A og 1B når til den afgørelse, at reglerne om arbejdskraftens frie bevægelighed ikke er til hinder for, at der i perioden fra november 2008 til juni 2011 eller i en del af denne periode ikke tilkendes Babette Martens nogen studiestøtte:

2) Skal artikel 20 TEUF og artikel 21 TEUF da fortolkes således, at de er til hinder for, at EU-medlemsstaten Nederlandene ikke forlænger studiestøtten til en uddannelse på en undervisningsanstalt i et OLT-område (Curaçao), som der var ret til, da den pågældendes fader var beskæftiget i Nederlandene som grænsearbejder, idet den manglende forlængelse begrundes med, at den pågældende ikke opfylder den betingelse, der gælder for enhver unionsborger, herunder egne statsborgere, nemlig at den pågældende i mindst tre af de seneste seks år forud for optagelsen på den omhandlede uddannelse skal have boet i Nederlandene?«

35. Den danske og den nederlandske regering samt Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Disse parter afgav også mundtlige indlæg i retsmødet den 2. juli 2014.

Bedømmelse

Indledende bemærkninger

36. Uddannelser koster penge – i hvert fald for den medlemsstat, der udbyder uddannelsen, den studerende selv (hvis vedkommende er økonomisk uafhængig) eller de personer, som den studerende er økonomisk afhængig af, og andre (offentlige og private) uddannelsessponsorer. Medlemsstaterne har ifølge EU-retten stadig kompetence til at bestemme, om og i hvilket omfang de vil finansiere en videregående uddannelse. EU-retten er principielt ikke til hinder for en medlemsstats beslutning om at tilbyde støtte til studier ved højere læreanstalter uden for sit område og eventuelt uden for Den Europæiske Union og for de betingelser, som den fastsætter for denne støtte.

37. Den situation, som visse støtteansøgere befinder sig i, kan imidlertid være omfattet af EU-retten. Disse ansøgere vil således kunne udlede rettigheder af EU-retten, bl.a. i forhold til deres oprindelsesmedlemsstat. Medlemsstaterne skal derfor udøve deres (ubestridelige) kompetence under overholdelse af EU-retten [14]. De skal f.eks. drage omsorg for, at betingelserne for tildeling af denne støtte ikke skaber ubegrundede restriktioner for retten til at færdes og opholde sig på medlemsstaternes område eller medfører forskelsbehandling på grund af nationalitet [15].

38. Den foreliggende sag handler derfor ikke om Nederlandenes beslutning om at yde støtte til videregående uddannelse uden for Nederlandene, men om en betingelse (tre-ud-af-seks-års-reglen), der anvendes ved afgørelsen af, om en bestemt ansøger skal tildeles denne støtte eller ej.

39. De første sager om bopælskrav og studiestøtte drejede sig ofte om arbejdstagere, som var gået i gang med en uddannelse, og som ikke længere blev forsørget af andre [16]. Det er imidlertid ikke usædvanligt, at studerende fortsætter med at være afhængige af familiemedlemmer (typisk en eller begge forældre) i al den tid, hvor de er under uddannelse. Når der tildeles studiestøtte, kan det i så fald lette den økonomiske byrde, der ellers ville påhvile disse familiemedlemmer. Det følger af fast retspraksis, at støtte til underhold og uddannelse, som tildeles med henblik på gennemførelse af et erhvervskvalificerende universitetsstudium, udgør en social fordel som omhandlet i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 [17], men kun såfremt den vandrende arbejdstager fortsat forsørger barnet [18].

14 — Jf. bl.a. dom Prinz, C-523/11 og C-585/11, EU:C:2013:524, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis.

15 — Jf. bl.a. dom Morgan og Bucher, C-11/06 og C-12/06, EU:C:2007:626, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis, dom Prinz, EU:C:2013:524, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis, samt dom Elrick, C-275/12, EU:C:2013:684, præmis 25.

16 — Jf. bl.a. dom Förster, C-158/07, EU:C:2008:630.

17 — Jf. også punkt 90 nedenfor.

18 — Dom Kommissionen mod Nederlandene, EU:C:2012:346, præmis 34, 35 og 48 og den deri nævnte retspraksis.

40. Det er i den foreliggende sag ubestridt, at Babette Martens' far forsørgede hende under hendes studier på Curaçao. Den af Babette Martens ansøgte støtte, der kan medbringes, udgør derfor en social fordel for hendes far som omhandlet i forordning nr. 1612/68. Det ligger fast, at Babette Martens var berettiget til MNSF for perioden fra oktober 2007 til oktober 2008, hvor hendes far var grænsearbejder i Nederlandene. Det er mere usikkert, om hun var støtteberettiget for den efterfølgende periode.

41. Med det første præjudicielle spørgsmål anmodes Domstolen om at fokusere på Babette Martens' position som et barn, der forsørges af en tidligere grænsearbejder. Hvis Babette Martens kan påberåbe sig faderens status som tidligere grænsearbejder i Nederlandene og udlede rettigheder heraf med henblik på at modtage fortsat studiestøtte for den resterende del af sin uddannelse på Curaçao, er det ikke nødvendigt at behandle det andet præjudicielle spørgsmål, der fokuserer på Babette Martens' egne rettigheder som unionsborger [19] (Nederlandene har kun udtalt sig klart om, hvorvidt det kan være begrundet at begrænse disse rettigheder i den sidstnævnte sammenhæng).

42. Jeg vil for fuldstændighedens skyld besvare begge spørgsmål. Jeg vil dog først undersøge, om Babette Martens' uddannelsessted (Curaçao) rejser spørgsmål om den territoriale anvendelse af arbejdskraftens frie bevægelighed og de rettigheder, der er knyttet til unionsborgerskabet.

EU-rettens territoriale anvendelsesområde

43. Curaçao er en del af Kongeriget Nederlandene, men betragtes også som et oversøisk territorium. Når tre-ud-af-seks-års-reglen blev anvendt på Babette Martens, tyder det på, at ministeren ikke mente, hun studerede »i Nederlandene« [20]. Den nederlandske regering bekræftede dette under retsmødet.

44. Rejser Babette Martens' uddannelsessted spørgsmål om den territoriale anvendelse af arbejdskraftens frie bevægelighed og/eller de rettigheder, der er knyttet til unionsborgerskabet?

45. Når der findes en særlig ordning mellem Den Europæiske Union og OLT'er, finder de bestemmelser, der ikke er opført i fjerde del af traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, som bekendt kun anvendelse, hvis dette er udtrykkeligt bestemt [21]. Medmindre det fremgår udtrykkeligt af traktaterne, at en bestemt artikel finder anvendelse på territorier uden for Den Europæiske Union eller tredjelande [22], finder denne artikel således ikke anvendelse på OLT'er [23].

46. Jeg mener ikke, at denne problematik gør sig gældende i det foreliggende tilfælde.

47. Det har ikke den store betydning her, om EU-retten finder anvendelse, fordi en (erhvervsaktiv eller ikke-erhvervsaktiv) unionsborger er flyttet fra en medlemsstat til et OLT. Det er mere vigtigt, om en unionsborger kan opnå rettigheder, når denne borger flytter mellem to medlemsstater (Nederlandene og Belgien) og efterfølgende tager ophold i en medlemsstat (Belgien), som ikke er den medlemsstat, hvor vedkommende er statsborger, i forbindelse med studiestøtte, der stilles til rådighed af en af disse medlemsstater (Nederlandene) med henblik på studier i udlandet.

19 — Jf. vedrørende forholdet mellem artikel 21 og artikel 45 TEUF bl.a. dom Caves Krier Frères, C-379/11, EU:C:2012:798, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis.

20 — Jf. punkt 15 ovenfor. Hvis ministeren mente, at Babette Martens' uddannelse foregik »i Nederlandene« og ikke et andet sted (således at hun havde behov for støtte, der kan medbringes), ville hun automatisk have været støtteberettiget som nederlandsk statsborger.

21 — Jf. bl.a. dom X BV og TBG, C-24/12 og C-27/12, EU:C:2014:1385, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis.

22 — Der findes f.eks. ingen udtrykkelig bestemmelse om kapitalbevægelser mellem medlemsstaterne og OLT'er. De frie kapitalbevægelser er imidlertid forankret i en bestemmelse (artikel 63 TEUF), hvis territoriale anvendelsesområde er ubegrænset, og som derfor nødvendigvis må finde anvendelse på kapitalbevægelser til og fra OLT'er i deres egenskab af tredjelande. Jf. bl.a. dom Prunus og Polonium, C-384/09, EU:C:2011:276, præmis 20 og 31.

23 — Jf. dom Prunus og Polonium, EU:C:2011:276, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis.

48. I det konkrete tilfælde blev der anvendt en betingelse (tre-ud-af-seks-års-reglen) for en unionsborger (Babette Martens), som har udnyttet retten til fri bevægelighed og ophold ved at flytte fra Nederlandene til Belgien, og som i hvert fald boede i Belgien, indtil hun flyttede til Curaçao for at tage en uddannelse der [24]. Hun udøvede derfor rettigheder i henhold til EU-retten i hvert fald indtil det tidspunkt, hvor hun ønskede at påberåbe sig disse rettigheder for at få tilkendt MNSF [25]. Babette Martens forsørges også af en unionsborger, der har udøvet sine rettigheder som arbejdstager ved at flytte fra sin oprindelsesmedlemsstat (Nederlandene) til en værtsmedlemsstat (Belgien) for at bo og arbejde der, og som efterfølgende fik deltidsarbejde i Nederlandene, mens han fortsatte med at bo i Belgien, hvorefter han igen fik fuldtidsarbejde i den værtsmedlemsstat, hvor han bor (Belgien).

49. Babette Martens og hendes fars situation er under disse omstændigheder omfattet af EU-rettens anvendelsesområde.

Det første spørgsmål: arbejdskraftens frie bevægelighed

Indledning

50. Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, om E. Martens, der er tidligere grænsearbejder, og hans datter, som han forsørger, og som har søgt om MNSF, kan påberåbe sig rettigheder som følge af hans status som arbejdstager i Nederlandene, hvor han ikke længere arbejder, fordi han har fået fuldtidsarbejde i Belgien.

51. De parter, der har indgivet skriftlige indlæg og deltaget i retsmødet, mener samstemmende, at artikel 45 TEUF og artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 er til hinder for, at Nederlandene anvender tre-ud-af-seks-års-reglen som betingelse for tildeling af MNSF til vandrende arbejdstagere og grænsearbejdere i Nederlandene. Domstolen fastslog det samme i sag C-542/09 [26]. Så længe E. Martens arbejdede i Nederlandene, havde Babette Martens (efter deres opfattelse) ret til studiestøtte, der kan medbringes. De har imidlertid anført, at de to bestemmelser ikke længere finder anvendelse, hvis en arbejdstager ophører med at være grænsearbejder.

52. Jeg mener ikke, at det spiller nogen rolle, hvad en tidligere grænsearbejder kan (eller ikke kan) gøre krav på. E. Martens er jo stadig vandrende arbejdstager. Parterne har fokuseret på konsekvenserne af, at E. Martens ikke længere har status som grænsearbejder, og glemt at se på konsekvenserne af hans nuværende status.

Begrænsning af E. Martens' rettigheder i henhold til artikel 45 TEUF

53. Artikel 45 TEUF indebærer såvel afskaffelse af enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling af medlemsstaternes arbejdstagere for så vidt angår beskæftigelse, aflønning og øvrige arbejdsvilkår og beskæftigelse som ret til fri bevægelighed på medlemsstaternes område med henblik på at tage imod tilbud om beskæftigelse.

24 — Det fremgår ikke klart af forelæggelseskendelsen, om hun fik bopæl på Curaçao, da hun påbegyndte sin uddannelse der, eller om hun retligt set stadig havde bopæl i Belgien.

25 — Jf. også punkt 106 nedenfor.

26 — Jf. dom Kommissionen mod Nederlandene, EU:C:2012:346, præmis 64.

54. Formålet med traktatens bestemmelser om den frie bevægelighed for personer er at gøre det muligt for unionsborgerne at udøve erhvervsaktiviteter af enhver art på hele EU's område. De er i lyset af dette formål også til hinder for ordninger, som kan skade unionsborgere, der ønsker at udøve en erhvervsaktivitet på en anden medlemsstats område (og dermed forlade deres oprindelsesland) [27]. Disse bestemmelser er følgelig til hinder for foranstaltninger, som kan gøre det vanskeligere eller mindre attraktivt for unionsborgerne at udøve disse friheder [28]. Foranstaltninger, der har den virkning, at arbejdstagere ved at udøve deres frie bevægelighed mister de sociale fordele, som sikres dem ved en medlemsstats lovgivning, kan betragtes som hindringer for denne frihed [29]. Dette gælder også for nationale bestemmelser, som uafhængigt af den pågældende arbejdstagers nationalitet forhindrer en statsborger i at forlade sit oprindelsesland med henblik på at udøve retten til fri bevægelighed, eller som får ham til at afholde sig fra dette forehavende [30].

55. I det foreliggende tilfælde blev tre-ud-af-seks-års-reglen anvendt på Babette Martens, fordi hendes fars beskæftigelse som grænsearbejder i *Nederlandene* ophørte. Det fremgår ikke af den forelæggende rets sagsfremstilling, at han bevarede sin status som arbejdstager i Nederlandene (f.eks. fordi han søgte arbejde der eller på anden måde stod til rådighed for det nederlandske arbejdsmarked) [31]. E. Martens ophørte imidlertid ikke med at være erhvervsaktiv eller med at stå til rådighed for arbejdsmarkedet. Han udnyttede i stedet sin ret til fri bevægelighed som arbejdstager til at tage fuldtidsarbejde i *Belgien*, hvor han stadig bor og arbejder [32]. Han kan derfor påberåbe sig artikel 45 TEUF, som beskytter ham mod foranstaltninger, der stiller ham ringere, fordi han har valgt at arbejde i en anden medlemsstat.

56. Anvendelsen af tre-ud-af-seks-års-reglen tvinger reelt E. Martens til ikke at udnytte den frie bevægelighed som arbejdstager og blot søge yderligere beskæftigelse i Nederlandene (for at hans datter kan bevare retten til MNSF) eller til at udnytte denne frihed og acceptere det økonomiske tab af studiestøtten og den eventuelle risiko for, at det ikke lykkes at skaffe pengene på anden vis.

57. En sådan foranstaltning begrænser Babette Martens' fars rettigheder i henhold til artikel 45 TEUF, hvilket er forbudt efter denne bestemmelse, medmindre der foreligger en objektiv begrundelse [33].

58. Såfremt Domstolen ikke er enig i denne vurdering, er det nødvendigt at se på rækkevidden af dom i sag C-542/09, Kommissionen mod Nederlandene, og på beskyttelsesreglen i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 (og/eller denne forordnings artikel 12) og at undersøge, under hvilke omstændigheder en tidligere status som arbejdstager fortsat kan have virkninger.

27 — Jf. bl.a. dom Gouvernement de la Communauté française og Gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis.

28 — Jf. bl.a. dom Gouvernement de la Communauté française og Gouvernement wallon, EU:C:2008:178, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis.

29 — Jf. bl.a. dom Gouvernement de la Communauté française og Gouvernement wallon, EU:C:2008:178, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis.

30 — Jf. bl.a. dom Terhoeve, C-18/95, EU:C:1999:22, præmis 38 og 39 den deri nævnte retspraksis.

31 — Det fremgår af artikel 7, stk. 3, i direktiv 2004/38, under hvilke omstændigheder en unionsborger bevarer sin status som arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende som omhandlet i artikel 7, stk. 1, med hensyn til at have ret til ophold på værtsmedlemsstatens område i mere end tre måneder.

32 — E. Martens er således *ikke* i samme situation som Esmoris Cerdeiro-Pinedo Amado. I dom Fahmi og Esmoris Cerdeiro-Pinedo Amado, C-33/99, EU:C:2001:176, fastslog Domstolen, at Esmoris Cerdeiro-Pinedo Amado ikke kunne påberåbe sig artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 med henblik på at bevare en social fordel som uddannelsesstøtte, fordi hun havde afsluttet sin beskæftigelse i værtsmedlemsstaten og var rejst tilbage til sin oprindelsesmedlemsstat (præmis 46 og 47). Til forskel fra E. Martens udnyttede Esmoris Cerdeiro-Pinedo Amado imidlertid ikke sin ret i henhold til arbejdskraftens frie bevægelighed, eftersom hun flyttede (tilbage) til sin oprindelsesmedlemsstat.

33 — En hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed kan godkendes, hvis den forfølger et legitimt mål, som er foreneligt med traktaterne, og er begrundet i tvingende almene hensyn. Foranstaltningen skal også være egnet til at sikre gennemførelsen af det pågældende mål og må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det. Jf. bl.a. dom Olympique Lyonnais, C-325/08, EU:C:2010:143, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis. I den foreliggende sag er det imidlertid ikke blevet dokumenteret over for Domstolen, at der foreligger en objektiv begrundelse for en sådan hindring i henhold til artikel 45 TEUF.

Rækkevidden af Domstolens dom i sag C-542/09, Kommissionen mod Nederlandene

59. Parterne i den foreliggende sag har taget udgangspunkt i Domstolens dom i sag C-542/09. Domstolens bemærkninger var i denne traktatbrudssag baseret på artikel 45 TEUF og artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 og vedrørte indirekte forskelsbehandling på grund af nationalitet af vandrende arbejdstagere og grænsearbejdere i forhold til indenlandske arbejdstagere.

60. Jeg har forstået Domstolens afgørelse i denne sag således, at den *ikke* udtrykkeligt omfatter situationen for en nederlandsk statsborger, der bor uden for oprindelsesmedlemsstaten, men udøver sine rettigheder til fri bevægelighed i henhold til EU-retten til at arbejde i Nederlandene (denne kategori vil jeg for nemheds skyld betegne som »nederlandske grænsearbejdere«).

61. Domstolen kendte i dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene for ret, at Nederlandene havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 45 TEUF og artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68, idet Nederlandene havde krævet, at vandrende arbejdstagere og grænsearbejdere og deres familiemedlemmer, som forsørges af dem, skulle overholde tre-ud-af-seks-års-reglen (der er fastsat i Wsf 2000's artikel 2.14, stk. 2) for at kunne komme i betragtning til støtte til videregående studier, der blev gennemført uden for Nederlandene. Ifølge Domstolen sikrer artikel 7, stk. 2, at vandrende arbejdstagere, der er bosat i værtsmedlemsstaten, og grænsearbejdere, der har lønnet beskæftigelse i værtsmedlemsstaten, mens de er bosat i en anden medlemsstat, nyder samme sociale og samfundsmæssige fordele som indenlandske arbejdstagere [34].

62. Domstolen fandt, at en foranstaltning som tre-ud-af-seks-års-reglen »navnlig rammer vandrende arbejdstagere og grænsearbejdere fra *andre* medlemsstater, for så vidt som ikke-bosiddende personer som oftest er statsborgere i andre stater« [35]. Domstolen udtalte, at det med henblik på at påvise indirekte forskelsbehandling »ikke [er] nødvendigt, at [foranstaltningen] fører til en begunstigelse af alle indenlandske statsborgere eller til en ringere stilling alene for statsborgere i andre medlemsstater, og ikke desuden for indenlandske statsborgere« [36]. Domstolen pegede herefter på de situationer, der skulle sammenlignes hvad angik adgangen til studiestøtte, der kan medbringes, dvs. situationen for i) på den ene side vandrende arbejdstagere, der udøver beskæftigelse i Nederlandene, men er bosat i en anden medlemsstat, og vandrende arbejdstagere, der bor og udøver beskæftigelse i Nederlandene, men ikke opfylder tre-ud-af-seks-års-reglen, og ii) på den anden side nederlandske arbejdstagere, der arbejder og bor i Nederlandene [37].

63. Domstolen foretog ikke nogen særskilt vurdering af nederlandske grænsearbejderes situation. Den fokuserede på forskelsbehandling på grund af nationalitet, da den pegede på de to kategorier, der skulle sammenlignes med hinanden.

64. En nederlandsk grænsearbejder som Babette Martens' far behandles i det væsentlige anderledes end indenlandske arbejdstagere, fordi han har udøvet retten til fri bevægelighed og ophold, og *ikke* på grund af hans nationalitet, der er den samme som deres. Derfor er jeg af den opfattelse, at han ikke uden videre kan påberåbe sig den indirekte forskelsbehandling, der blev fastslået i sag C-542/09.

65. Det er derfor nødvendigt at gennemgå artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 mere detaljeret.

34 — Dom Kommissionen mod Nederlandene, EU:C:2012:346, præmis 32 og 33 og den deri nævnte retspraksis.

35 — Dom Kommissionen mod Nederlandene, EU:C:2012:346, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis (min fremhævelse). Jf. bl.a. også dom Giersch m.fl., C-20/12, EU:C:2013:411, præmis 44.

36 — Dom Kommissionen mod Nederlandene, EU:C:2012:346, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis. Jf. bl.a. også dom Giersch m.fl., EU:C:2013:411, præmis 45.

37 — Jf. dom Kommissionen mod Nederlandene, EU:C:2012:346, præmis 44.

Kravet om ligebehandling i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68

66. Reglerne i artikel 7 (og i artikel 12) i forordning nr. 1612/68 konkretiserer arbejdskraftens frie bevægelighed inden for EU, som er sikret ved artikel 45 TEUF[38]. Ifølge fjerde betragtning i præamblen til denne forordning skal denne ret også anerkendes uden forskel for grænsearbejdere. Artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 sikrer således, at vandrende arbejdstagere og grænsearbejdere behandles på lige fod med indenlandske arbejdstagere. Denne bestemmelse beskytter mod direkte og indirekte forskelsbehandling på grund af nationalitet[39].

67. Arbejdstageren skal fortsat forsørge det pågældende familiemedlem for at kunne påberåbe sig retten til ligebehandling med hensyn til tildeling af studiestøtte, der udgør en social fordel i henhold til artikel 7, stk. 2[40]. Det synes at være tilfældet her. Det er ikke nødvendigt, at barnet har bopæl i den medlemsstat, hvor arbejdstageren bor og arbejder (eller hvor grænsearbejderen arbejder)[41].

68. I den foreliggende sag behandles E. Martens mindre fordelagtigt, fordi han har udøvet retten til fri bevægelighed som arbejdstager, og *ikke* fordi han er nederlandsk statsborger.

69. I artikel 7, stk. 2, hvorefter »[a]rbejdstageren nyder samme sociale og samfundsmæssige fordele som indenlandske arbejdstagere«, er der tale om den samme arbejdstager som i artikel 7, stk. 1 – dvs. en arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat og beskæftiget i en anden medlemsstat. Der henvises også i andre bestemmelser i forordning nr. 1612/68, navnlig i afsnit II om »Udøvelse af beskæftigelse og ligestilling«, til en arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat og beskæftiget på en anden medlemsstats område.

70. Domstolens praksis viser imidlertid, at reglen om ligebehandling i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 er mere omfattende end princippet om forbud mod forskelsbehandling på grund af nationalitet[42].

71. I Hartmann-dommen bekræftede Domstolen således, at »enhver arbejdstager i en medlemsstat, som har gjort brug af sin ret i henhold til reglerne om arbejdskraftens frie bevægelighed, og som har haft erhvervsmæssig beskæftigelse i en anden medlemsstat end sin bopælsmedlemsstat, er omfattet af [anvendelsesområdet for traktatens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed] *uanset sin bopæl og sit statsborgerskab*«[43]. En sådan person var også omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 1612/68[44]. Det blev som følge heraf fastslået, at Gertraud Hartmanns ægtefælle, der arbejdede i den medlemsstat, hvor han var statsborger, men boede i en anden medlemsstat, var omfattet af anvendelsesområdet for traktatens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed og dermed også bestemmelserne i forordning nr. 1612/68[45]. Han kunne påberåbe sig status som vandrende arbejdstager som omhandlet i forordning nr. 1612/68 og påberåbe sig artikel 7 på lige fod

38 — Jf. bl.a. første og anden betragtning i præamblen til forordning nr. 1612/68. Jf. hvad angår artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 bl.a. dom Hendrix, C-287/05, EU:C:2007:494, præmis 53.

39 — Jf. bl.a. dom Giersch m.fl., EU:C:2013:411, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis.

40 — Jf. dom Kommissionen mod Nederlandene, EU:C:2012:346, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis.

41 — Jf. bl.a. dom Meeusen, C-337/97, EU:C:1999:284, præmis 25.

42 — Generaladvokat Kokott har påpeget, at (ordlyden af) artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 ganske vist synes at stå tilbage for garantien i artikel 45 TEUF, men at Domstolen anvender artikel 7, stk. 2, og artikel 45 parallelt og fortolker artikel 7 på samme måde som artikel 45, jf. forslag til afgørelse i sag Hendrix, C-287/05, EU:C:2007:196, punkt 31.

43 — Jf. dom Hartmann, C-212/05, EU:C:2007:437, præmis 17 (min fremhævelse), hvori Domstolen sammenfattede sin holdning i dom Ritter-Coulais, C-152/03, EU:C:2006:123, præmis 31 og 32. I denne sag havde Gertraud Hartmanns ægtefælle blot flyttet sin bopæl til en anden medlemsstat. I den foreliggende sag flyttede E. Martens først både sin bopæl og sit arbejdssted til en anden medlemsstat, hvorefter han tog deltidsarbejde i Nederlandene, men blev boende i Belgien. Jf. bl.a. også dom Hendrix, EU:C:2007:494, præmis 46: D.P.W. Hendrix, der er nederlandsk statsborger, boede og arbejdede i Nederlandene, hvorefter han flyttede til en anden medlemsstat. Dernæst fandt han et andet arbejde i Nederlandene. Jf. ligeledes dom Gouvernement de la Communauté française og Gouvernement wallon, EU:C:2008:178, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis, dom Caves Krier Frères, EU:C:2012:798, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis, og dom Saint Prix, C-507/12, EU:C:2014:2007, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis.

44 — Dom Hartmann, EU:C:2007:437, præmis 19.

45 — Dom Hartmann, EU:C:2007:437, præmis 19 og den deri nævnte retspraksis.

med enhver anden arbejdstager, som er omfattet af denne bestemmelse [46]. Domstolen sammenlignede den måde, en person i hans situation (en arbejdstager, der havde udnyttet den frie bevægelighed) behandles på, med den måde, indenlandske arbejdstagere (dvs. indenlandske arbejdstagere, der *ikke* havde udøvet retten til fri bevægelighed og ophold) behandles på.

72. Domstolen henviste i den forbindelse også til fjerde betragtning til forordning nr. 1612/68, hvori det bestemmes, at retten til fri bevægelighed skal anerkendes »uden forskel for »permanente« arbejdstagere, sæsonarbejdere, grænsearbejdere […]« [47]. En arbejdstager kan også påberåbe sig artikel 7 i forordning nr. 1612/68 over for den medlemsstat, i hvilken han er statsborger, når han har boet og udøvet lønnet beskæftigelse i en anden medlemsstat [48].

73. Det ser således ud til, at begrebet »indenlandsk arbejdstager« i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 skal forstås således, at det omfatter en indenlandsk arbejdstager, der *ikke* har udøvet retten til fri bevægelighed og ophold, og at beskyttelsesreglen i denne bestemmelse skal sikre ligebehandling uanset nationalitet med henblik på at fremme udøvelsen af retten til fri bevægelighed og ophold i henhold til EU-retten.

74. Det følger heraf, at både artikel 45 TEUF og artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 er til hinder for, at en medlemsstat forfordeler arbejdstagere (permanente arbejdstagere, sæsonarbejdere eller grænsearbejdere) [49], der har udøvet retten til fri bevægelighed og ophold. Uanset ordlyden af artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 er denne bestemmelse og artikel 45 TEUF således til hinder for, at Nederlandene med henvisning til tre-ud-af-seks-års-reglen nægter at tildele studiestøtte til et barn af en grænsearbejder, som er nederlandsk statsborger og forsørger dette barn, og som fortsat er grænsearbejder. Det skyldes, at tre-ud-af-seks-års-reglen stiller grænsearbejdere ringere end indenlandske arbejdstagere, der befinder sig i en tilsvarende situation.

Tab af status som arbejdstager

75. Jeg har allerede redegjort for, hvorfor jeg *ikke* mener, at Domstolen behøver at tage stilling til, om (og i givet fald i hvilket omfang) en person fortsat kan påberåbe sig (visse) bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed efter at have mistet sin status som vandrende arbejdstager eller grænsearbejder [50]. For fuldstændighedens skyld vil jeg dog fremsætte nogle generelle bemærkninger herom.

76. Dette spørgsmål er efter min opfattelse kun relevant, når en person ikke længere udnytter denne frihed ved at arbejde, reelt søge beskæftigelse [51] eller i øvrigt stå til rådighed for arbejdsmarkedet i værtsmedlemsstaten [52]. Det vil eksempelvis være tilfældet, hvis en person i E. Martens' situation er holdt op med at arbejde og er gået på pension (i Belgien eller et andet sted).

46 — Dom Hartmann, EU:C:2007:437, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis.

47 — Dom Hartmann, EU:C:2007:437, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis; jf. også bl.a. dom Hendrix, EU:C:2007:494, præmis 47.

48 — Jf. bl.a. dom Terhoeve, EU:C:1999:22, præmis 28 og 29. I denne sag fastslog Domstolen imidlertid, at den omhandlede foranstaltning udgjorde en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed i henhold til (den nuværende) artikel 45 TEUF, og at det derfor ikke var nødvendigt at undersøge, om der også var tale om indirekte forskelsbehandling på grund af nationalitet i henhold til (den nuværende) artikel 18 og 45 TEUF og i henhold til artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 (jf. præmis 41).

49 — Jf. fjerde betragtning til forordning nr. 1612/68.

50 — Jf. punkt 52-57 ovenfor.

51 — Domstolen har gentagne gange bemærket, at en person, der reelt søger beskæftigelse, skal anses for arbejdstager, jf. bl.a. dom Martínez Sala, C-85/96, EU:C:1998:217, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis. En sådan person befinder sig således i en anden situation end en grænsearbejder eller vandrende arbejdstager, der har mistet denne status og *ikke* søger arbejde.

52 — Jf. bl.a. dom Saint Prix, EU:C:2014:2007, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis.

77. En sådan person kan i princippet ikke længere udlede rettigheder af sin tidligere status som arbejdstager [53]. Tabet af denne status medfører også tab af den beskyttelse, der følger af denne status i henhold til EU-retten. At arbejdstageren får nyt arbejde er imidlertid ikke tilstrækkeligt til, at denne beskyttelse ophører [54].

78. Hvis en sådan unionsborger fortsat bor på værtsmedlemsstatens område, kan han under alle omstændigheder påberåbe sig ligebehandlingsprincippet i artikel 24, stk. 1, i direktiv 2004/38, der beskytter ham i kraft af hans unionsborgerskab [55]. Netop den omstændighed, at han tidligere var arbejdstager og/eller har bevaret denne status, kan i denne sammenhæng danne grundlag for opholdsretten [56]. Det kan desuden bestemmes i selve EU-lovgivningen, at en tidligere status som arbejdstager afføder eller er forbundet med rettigheder [57].

79. Domstolen har også anerkendt, at en status som tidligere vandrende arbejdstager eller grænsearbejder kan have retsvirkninger efter arbejdsforholdets ophør [58]. Den (bedre) beskyttelse kan stadig finde anvendelse, selv om denne person omfattes af de rettigheder, der er knyttet til unionsborgerskabet, når han ophører med at være erhvervsaktiv. Arbejdskraftens frie bevægelighed sikrer en bedre beskyttelse. Hvad specifikt angår studiestøtte har Domstolen fastslået, at så længe den pågældende forælder har status som vandrende arbejdstager eller grænsearbejder, kan medlemsstaten ikke anvende et bopælskrav og anse formålet om at undgå en urimelig økonomisk byrde for et tvingende alment hensyn, der kan begrunde en forskelsbehandling mellem indenlandske arbejdstagere og grænsearbejdere og vandrende arbejdstagere [59]. Den kan således ikke vedtage en foranstaltning såsom et bopælskrav for at begrænse den økonomiske solidaritet, der udvises over for vandrende arbejdstagere og grænsearbejdere sammenlignet med indenlandske arbejdstagere. Til forskel fra denne foranstaltnings begrundelse i *samme hensyn* i forbindelse med unionsborgerskabsrettigheder rejser et sådant krav derfor ikke spørgsmål om forholdsmæssigheden [60].

80. Under hvilke omstændigheder bør en tidligere grænsearbejder eller vandrende arbejdstager fortsat omfattes af arbejdstagernes ret til fri bevægelighed (dvs. beskyttes ud over, hvad der udtrykkeligt er fastsat i lovgivningen)?

81. Retsvirkningerne af visse sociale fordele bør naturligvis fortsat bestå uafhængigt af bopælen. Det gælder især for fordele, der indholdsmæssigt er forbundet med, at et arbejdsforhold ophører, eller at arbejdstageren ophører med at være erhvervsaktiv [61]. Det er således pr. definition kun muligt at opnå godtgørelse ved et arbejdsforholds ophør for personer, der tidligere var beskæftiget, men ikke længere er det. Det skal under disse omstændigheder være muligt at påberåbe sig sin tidligere status som arbejdstager. Dette bekræftes i den afledte ret [62].

53 — Eksempelvis kan en arbejdstager, der bor i den medlemsstat, hvor han er statsborger, og som efter at være gået på pension bosætter sig i en anden medlemsstat uden at have til hensigt at udøve lønnet beskæftigelse dér, ikke påberåbe sig arbejdstagernes ret til fri bevægelighed, jf. dom van Delft m.fl., C-345/09, EU:C:2010:610, præmis 90 og den deri nævnte retspraksis.

54 — Jf. eksempelvis punkt 53-58 ovenfor.

55 — Jf. artikel 24, stk. 1, i direktiv 2004/38.

56 — Jf. bl.a. artikel 7, stk. 3, artikel 17 og artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38.

57 — Jf. bl.a. artikel 12 i forordning nr. 1612/68.

58 — Jf. bl.a. dom Saint Prix, EU:C:2014:2007, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis, og dom Caves Krier Frères, EU:C:2012:798, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis.

59 — Jf. dom Kommissionen mod Nederlandene, EU:C:2012:346, præmis 69.

60 — Jf. også punkt 102 nedenfor.

61 — Jf. bl.a. dom Leclere og Deaconescu, C-43/99, EU:C:2001:303, præmis 56 og 57 og den deri nævnte retspraksis.

62 — Jf. bl.a. artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 1612/68, hvorefter der skal sikres ligebehandling med hensyn til »beskæftigelses- og arbejdsvilkår, navnlig for så vidt angår aflønning, afskedigelse og, i tilfælde af [at arbejdstageren, der er statsborger i en medlemsstat, bliver arbejdsløs], genoptagelse af beskæftigelse i faget eller genansættelse«.

82. Hvis den begivenhed eller situation, der giver anledning til en social fordel, indtræffer efter arbejdsforholdets ophør og *ikke* er forbundet med denne omstændighed eller med arbejdstagerens tidligere beskæftigelse, er det i princippet ikke længere muligt at påberåbe sig f.eks. artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 eller artikel 45 TEUF [63]. Når den tidligere arbejdstager efterfølgende påbegynder en uddannelse i værtsmedlemsstaten, har Domstolen således fastslået, at vedkommende fortsat skal betragtes som arbejdstager og derfor kan ansøge om støtte til underhold og uddannelse med hjemmel i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68, forudsat at der består en sammenhæng mellem den tidligere erhvervsmæssige beskæftigelse og det pågældende studium [64]. Hvis det tidligere arbejdsforhold er af rent sekundær betydning i forhold til den uddannelse, støtten skal finansiere, er den pågældende til gengæld ikke længere arbejdstager og kan ikke påberåbe sig denne status [65]. Når en arbejdstager ufrivilligt er blevet arbejdsløs og på grund af forholdene på arbejdsmarkedet er nødt til at omskole sig i et andet fag, er det dog ikke nødvendigt, at der er en sammenhæng med den tidligere beskæftigelse [66].

83. Hvordan forholder det sig, hvis den begivenhed eller situation, der skabte behovet for den sociale fordel, indtraf, før grænsearbejderen eller den vandrende arbejdstager mistede sin status, men består efter tabet af denne status?

84. Dette vil efter min opfattelse også afhænge af anvendelsesområdet for denne fordel og årsagen til, at den indrømmes.

85. Flere af parterne har i denne forbindelse påberåbt sig dommen i sagen Fahmi og Esmoris Cerdeiro-Pinedo Amado. Jeg vil derfor undersøge denne sag nærmere.

86. Domstolen fastslog i denne sag, at der ikke forelå særlige forhold, som dannede grundlag for at fravige princippet om, at tabet af status som grænsearbejder eller vandrende arbejdstager medfører tab af den beskyttelse, der er forbundet med denne status, i et tilfælde, hvor en tidligere arbejdstager (der ikke længere boede i værtsmedlemsstaten) forsøgte at påberåbe sig arbejdstagernes ret til fri bevægelighed med henblik på opnå ret til uddannelsesstøtte i denne medlemsstat på samme betingelser som dem, denne medlemsstat anvender for sine egne statsborgere [67].

87. Det fremgår af de faktiske omstændigheder, at denne sag vedrørte en tidligere arbejdstager, der havde modtaget børnetilskud, var ophørt med at arbejde, fik tilkendt invalidepension og herefter i forbindelse med en lovgivningsreform, hvor retten til børnetilskud blev erstattet af retten til uddannelsesstøtte [68], mistede børnetilskuddet, fordi hendes datter havde afsluttet sin gymnasieuddannelse og derfor ikke længere opfyldte overgangsordningens betingelse om, at barnet skulle følge samme type undervisning som den, det fulgte pr. 1. oktober 1995.

88. Det kunne ifølge Domstolen ikke hævdes, at betingelserne for tildeling af uddannelsesstøtte kan hindre rettigheder i henhold til artikel 45 TEUF under omstændigheder, hvor en vandrende arbejdstager er ophørt med at arbejde og vendt tilbage til sin oprindelsesmedlemsstat, hvor hans børn også bor [69]. Domstolen anførte til støtte for denne konklusion, at i) artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 ikke kan fortolkes således, at tidligere arbejdstagere kan påberåbe sig denne bestemmelse

63 — Jf. bl.a. dom Leclere og Deaconescu, EU:C:2001:303, præmis 58 og 59 og den deri nævnte retspraksis.

64 — Jf. bl.a. dom Lair, 39/86, EU:C:1988:322, præmis 39.

65 — Jf. bl.a. dom Brown, 197/86, EU:C:1988:323, præmis 27 og 28.

66 — Jf. bl.a. dom Raulin, C-357/89, EU:C:1992:87, præmis 21. Dette princip afspejles også i artikel 7, stk. 3, i direktiv 2004/38.

67 — Dom Fahmi og Esmoris Cerdeiro-Pinedo Amado, EU:C:2001:176, præmis 51.

68 — Denne sag vedrørte også MNSF, men på et tidligere udviklingsstadium.

69 — Dom Fahmi og Esmoris Cerdeiro-Pinedo Amado, EU:C:2001:176, præmis 43.

med henblik på at få adgang uden forskelsbehandling til de sociale fordele, der tildeles af værtsmedlemsstaten [70], men at ii) visse retsvirkninger kan bevares, hvis fordelen indholdsmæssigt er forbundet med, at et arbejdsforhold ophører, eller at arbejdstageren ophører med at være erhvervsaktiv [71], og hvis dette udtrykkeligt følger af lovgivningen [72].

89. Umiddelbart herefter fastslog Domstolen i dommen i sagen Leclere og Deaconescu, at en arbejdstager, der ikke længere er erhvervsmæssigt beskæftiget, »fortsat [har] ret til *visse* fordele, som er erhvervet i kraft af hans ansættelsesforhold« [73]. Generaladvokat Jacobs anførte i denne sag, at det afgørende er, om en tidligere indenlandsk arbejdstager (der ikke har udøvet retten til fri bevægelighed) indrømmes en fordel på grund af sin status som tidligere arbejdstager, *uanset* hvor han er bosat. Hvis det ikke er tilfældet, kan den tidligere vandrende arbejdstager eller grænsearbejder ikke længere gøre krav på den beskyttelse, der følger af denne status [74].

90. Jeg må heraf udlede – og det skal understreges, at der er tale om en generel betragtning – at en tidligere arbejdstager ikke har ret til fortsat at nyde alle de fordele, han har erhvervet i forbindelse med sit ansættelsesforhold. Begrebet »social fordel« i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 er meget bredt og dækker fordele, som eventuelt er forbundet med en ansættelseskontrakt, og som hovedsageligt indrømmes indenlandske arbejdstagere på grund af deres objektive status som arbejdstagere, eller alene fordi de har bopæl på det nationale område [75]. En tidligere arbejdstager kan fortsat påberåbe sig arbejdstagernes ret til fri bevægelighed for så vidt angår de sociale fordele, der er forbundet med dennes tidligere ansættelsesforhold. Studiestøtte, der kan medbringes, såsom MNSF tildeles dog som regel ikke arbejdstagere (eller de børn, som de forsørger) på grund af deres ansættelsesforhold. Studiestøtte udgør en social fordel, som Nederlandene tilbyder alle unionsborgere, som ønsker at studere uden for Nederlandene, og som er tilstrækkeligt integreret i Nederlandene. EU-retten er derfor til hinder for, at Nederlandene nægter at indrømme unionsborgere, der har udnyttet arbejdskraftens frie bevægelighed, en sådan fordel (eftersom deres objektive status som arbejdstagere i sig selv viser, at de er integreret).

91. Som generaladvokat Jacobs har anført [76], betyder det også, at en medlemsstat, der stadig indrømmer tidligere arbejdstagere en social fordel, selv om arbejdsforholdet er ophørt, og uanset hvor de er bosat, ikke må forskelsbehandle tidligere arbejdstagere, som er statsborgere i andre medlemsstater, eller som har udnyttet arbejdskraftens frie bevægelighed. En tidligere grænsearbejder eller tidligere vandrende arbejdstager kan i denne forbindelse fortsat gøre krav på den beskyttelse, der sikres ved artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68, med hensyn til fordele, som han har erhvervet, før han mistede sin status som grænsearbejder eller vandrende arbejdstager.

92. Det tilkommer derfor medlemsstaten at bestemme, om tidligere (indenlandske) arbejdstagere fortsat skal nyde en social fordel som studiestøtte efter ansættelsesforholdets ophør i kraft af deres tidligere beskæftigelse. Hvis det er tilfældet, må en medlemsstat ikke behandle arbejdstagere, der er statsborgere i en anden medlemsstat og/eller har udnyttet deres ret til fri bevægelighed som arbejdstagere, mindre fordelagtigt.

70 — Dom Fahmi og Esmoris Cerdeiro-Pinedo Amado, EU:C:2001:176, præmis 46 og 47.

71 — Dom Fahmi og Esmoris Cerdeiro-Pinedo Amado, EU:C:2001:176, præmis 47. Jf. også punkt 81 ovenfor.

72 — Dom Fahmi og Esmoris Cerdeiro-Pinedo Amado, EU:C:2001:176, præmis 49.

73 — Jf. dom Leclere og Deaconescu, EU:C:2001:303, præmis 58 (min fremhævelse). Jeg mener dog ikke, at en person, der stadig indrømmes denne fordel, alene af den grund skal anses for fortsat at have status som arbejdstager i henhold til forordning nr. 1612/68 (jf. herved dommens præmis 59).

74 — Forslag til afgørelse i sag Leclere og Deaconescu, C-43/99, EU:C:2001:97, punkt 98.

75 — Jf. bl.a. dom Even og ONPTS, 207/78, EU:C:1979:144, præmis 22.

76 — Forslaget til afgørelse i sag Leclere og Deaconescu, EU:C:2001:97, punkt 98.

Artikel 12 i forordning nr. 1612/68

93. Selv om den forelæggende ret kun har anmodet om en præcisering af artikel 45 TEUF og artikel 7 i forordning nr. 1612/68, har samtlige parter også været inde på denne forordnings artikel 12 i forbindelse med deres besvarelse af det første spørgsmål (herunder spørgsmålet om, hvorvidt denne bestemmelse i det hele taget finder anvendelse på en grænsearbejders barn). Jeg vil for fuldstændighedens skyld afslutte denne del af mit forslag til afgørelse med en gennemgang af denne bestemmelse.

94. Artikel 12 giver en separat og særlig ret til børn af arbejdstagere, der arbejder eller har arbejdet på en anden medlemsstats område[77]. Den giver dem bl.a. adgang til almindelig undervisning i den medlemsstat, hvor en af deres forældre er eller har været beskæftiget (dvs. er eller har været vandrende arbejdstager), på samme vilkår som statsborgere i denne medlemsstat, forudsat at de bor på værtsmedlemsstatens område[78]. De pågældende børn kan påbegynde og i givet fald afslutte deres skolegang i værtsmedlemsstaten[79]. De kan også påberåbe sig artikel 12, hvis værtsmedlemsstaten giver sine egne statsborgere mulighed for at opnå støtte til at gennemføre en uddannelse i udlandet[80]. Ansøgeren behøver ikke at blive forsørget af en af sine forældre, der er vandrende arbejdstager, at godtgøre, at begge hans forældre har ret til ophold i værtsmedlemsstaten, eller at bevise, at hans forældre stadig er vandrende arbejdstagere, for at kunne påberåbe sig artikel 12[81]. Det er heller ikke nødvendigt, at forældrene stadig er gift eller begge er unionsborgere[82]. Det er til gengæld vigtigt, at barnet har boet med en eller begge forældre i værtsmedlemsstaten, mens i hvert fald én af forældrene var bosat dér som arbejdstager[83]. Artikel 12 bidrager på denne måde til det overordnede mål med forordning nr. 1612/68, som er at skabe de bedst mulige betingelser for at integrere den vandrende arbejdstagers familie i miljøet i værtsmedlemsstaten[84]. Børn af vandrende arbejdstagere skal have mulighed for at gå i skole og fortsætte deres uddannelse i værtsmedlemsstaten for at kunne afslutte denne uddannelse med held[85]. Retten til at tage en uddannelse og den tilhørende opholdsret gælder derfor, indtil barnet har afsluttet sin uddannelse[86].

95. Det siger imidlertid sig selv, at en grænsearbejder *ikke* bor *og* arbejder i værtsmedlemsstaten.

96. Henset til ordlyden af artikel 12 finder denne bestemmelse således ikke anvendelse på børn af vandrende arbejdstagere. En sådan fortolkning er dog vanskelig at forene med princippet om, at vandrende arbejdstagere og grænsearbejdere skal behandles ens, hvilket følger af fjerde betragtning til forordning nr. 1612/68 og af fast retspraksis vedrørende arbejdskraftens frie bevægelighed[87].

77 — Jf. mit forslag til afgørelse i sag Kommissionen mod Nederlandene, C-542/09, EU:C:2012:79, punkt 36; jf. også dommen i samme sag, EU:C:2012:346, præmis 49.

78 — Jf. bl.a. dom Teixeira, C-480/08, EU:C:2010:83, præmis 44 og 45.

79 — Jf. bl.a. dom Baumbast og R, C-413/99, EU:C:2002:493, præmis 69.

80 — Jf. bl.a. dom di Leo, C-308/89, EU:C:1990:400, præmis 12 og 15.

81 — Jf. dom Kommissionen mod Nederlandene, EU:C:2012:346, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis.

82 — Jf. også bl.a. dom Ibrahim, C-310/08, EU:C:2010:80, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis.

83 — Jf. dom Kommissionen mod Nederlandene, EU:C:2012:346, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis. Jf. også bl.a. dom Ibrahim, EU:C:2010:80, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis, og dom Czop og Punakova, C-147/11 og C-148/11, EU:C:2012:538, præmis 26.

84 — Jf. bl.a. dom Hadj Ahmed, C-45/12, EU:C:2013:390, præmis 44 og 45 og den deri nævnte retspraksis.

85 — Jf. bl.a. dom Hadj Ahmed, EU:C:2013:390, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis.

86 — Jf. bl.a. dom Alarape og Tijani, C-529/11, EU:C:2013:290, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis.

87 — Jf. bl.a. dom Giersch m.fl., EU:C:2013:411, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis. Jeg vil ikke tage stilling til her, om Domstolens vurdering af, om forskelsbehandlingen i dette tilfælde kan være begrundet, undergraver princippet om ligebehandling af vandrende arbejdstagere og grænsearbejdere.

97. Selv om den pågældende forælder (grænsearbejder) ikke behøver at være bosat i værtsmedlemsstaten for at udløse virkningerne af artikel 12 i forordning nr. 1612/68 (hvilket jeg vil lade stå åbent), mener jeg under alle omstændigheder ikke, at barnet behøver at godtgøre, at det er tilknyttet værtsmedlemsstaten eller integreret heri som følge af sin bopæl eller uddannelse der. Jeg vil ikke lægge mig fast på, hvordan den konkrete afgrænsning bør ske. Babette Martens boede i det foreliggende tilfælde ikke i Nederlandene, mens hendes far var grænsearbejder der, og hun ansøgte om støtte med henblik på studier ved en uddannelsesinstitution uden for Nederlandene.

98. Jeg konkluderer heraf, at artikel 12 i forordning nr. 1612/68 ikke er relevant for den foreliggende sag.

Det andet spørgsmål: unionsborgernes ret til fri bevægelighed og ophold

99. Det er min opfattelse, at Domstolen ikke behøver at besvare det andet spørgsmål om unionsborgerskabet. Artikel 20 og artikel 21, stk. 1, TEUF konkretiseres i artikel 45 TEUF for så vidt angår arbejdskraftens frie bevægelighed [88], og E. Martens kan fortsat påberåbe sig den sidstnævnte bestemmelse. Såfremt Domstolen ikke er enig i dette og beslutter at besvare det andet spørgsmål, mener jeg, at den gældende retspraksis giver de anvisninger, der er nødvendige for at vejlede den forelæggende ret.

100. Dommen i sag C-542/09 omhandlede ikke anvendelsen af tre-ud-af-seks-års-reglen på børn, der forsørges af nederlandske arbejdstagere, som hverken er erhvervsaktive i Nederlandene eller bor der. Domstolen har imidlertid behandlet en række lignende foranstaltninger efterfølgende i forbindelse med rettigheder, der er knyttet til unionsborgerskabet, bl.a. i præjudicielle sager vedrørende tyske statsborgere, som bor uden for Tyskland, og som har ansøgt om studiestøtte i Tyskland [89].

101. Domstolen har i det væsentlige fastslået, at medlemsstater, hvor det er muligt at opnå uddannelsesstøtte til at studere i en anden medlemsstat, skal drage omsorg for, at de nærmere bestemmelser om tildeling af støtten ikke skaber en ubegrundet restriktion for den i artikel 21 TEUF fastsatte ret til at færdes og opholde sig på medlemsstaternes område [90]. Domstolen betragter en betingelse om uafbrudt bopæl i en bestemt periode som en sådan restriktion. Den kan således afskrække borgerne fra at udøve deres ret til at færdes og opholde sig frit i en anden medlemsstat, fordi de i så fald risikerer at miste retten til uddannelsesstøtte [91].

102. Domstolen har ved undersøgelsen af, om en sådan restriktion kan være begrundet, fordi den er baseret på objektive almene hensyn (uanset nationalitet), og den pågældende foranstaltning står i rimeligt forhold til det legitime mål, der forfølges, forklaret, at det er legitimt, at medlemsstaterne yder økonomisk støtte til den samlede uddannelse i udlandet på betingelse af, at de studerende godtgør en tilstrækkelig grad af integration i den medlemsstat, der bevilger støtten [92]. Domstolen har beskrevet dette mål som et middel, der gør det muligt at nå et andet mål, nemlig at undgå at pålægge den medlemsstat, der finansierer støtten, en urimelig byrde, som kan have konsekvenser for det samlede støttebeløb, der kan udbetales af denne stat [93]. Det er imidlertid blevet fastslået, at et enkeltstående krav om uafbrudt bopæl i en bestemt periode er for generelt og ensidigt og går videre, end hvad der

88 — Jf. bl.a. dom S, EU:C:2014:136, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis.

89 — Jf. bl.a. dom Thiele Meneses, C-220/12, EU:C:2013:683, samt dom Elrick, EU:C:2013:684, og dom Prinz, EU:C:2013:524.

90 — Jf. bl.a. dom Thiele Meneses, EU:C:2013:683, præmis 25, dom Elrick, EU:C:2013:684, præmis 25, og dom Prinz, EU:C:2013:524, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis.

91 — Jf. bl.a. dom Thiele Meneses, EU:C:2013:683, præmis 27 og 28, samt dom Prinz, EU:C:2013:524, præmis 31 og 32.

92 — Jf. bl.a. dom Thiele Meneses, EU:C:2013:683, præmis 35, og dom Prinz, EU:C:2013:524, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis. En sådan begrundelse er ikke mulig, når støtten tildeles med hjemmel i artikel 45 TEUF og/eller artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68; jf. punkt 79 ovenfor og den deri nævnte retspraksis.

93 — Jf. bl.a. dom Thiele Meneses, EU:C:2013:683, præmis 35, og dom Prinz, EU:C:2013:524, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis. Jf. vedrørende beskrivelsen af dette mål også mit forslag til afgørelse i sag Prinz, C-523/11 og C-585/11, EU:C:2013:90, punkt 65-72.

er nødvendigt for at nå det forfulgte mål. Det blev følgelig ikke anset for at være forholdsmæssigt [94]. Det er muligt at godtgøre, om der foreligger en tilstrækkelig tilknytning til den medlemsstat, der finansierer støtten, ud fra andre forhold såsom nationalitet, uddannelse, familie, beskæftigelse, sprogkundskaber eller andre sociale og økonomiske bånd [95].

103. Selv om en unionsborger ikke (eller ikke længere) er erhvervsaktiv, kan denne borger således have en tilknytning til den medlemsstat, hvor der ansøges om støtte, som følge af beskæftigelses- og familiemæssige forhold. Det kan bl.a. være tale om den studerendes (tidligere) beskæftigelse, men også den nuværende eller tidligere beskæftigelse for de familiemedlemmer, som den studerende er afhængig af (typisk dennes forældre) [96]. Eftersom tilknytningsgraden blot er en betingelse, der anvendes til at begrænse gruppen af modtagere for at undgå risikoen for, at den medlemsstat, der finansierer støtten, pålægges en urimelig økonomisk byrde, mener jeg ikke, at der kan ses bort fra den omstændighed, at den pågældende forælder tidligere har bidraget til statskassen.

104. I visse tilfælde kan uddannelsesstedet og uddannelsestypen måske også være til hjælp, når det vurderes, om en unionsborger har tilstrækkelig tilknytning til den medlemsstat, der finansierer støtten, men der er efter min opfattelse tale om et supplerende og ikke et obligatorisk aspekt.

105. I det foreliggende tilfælde er Babette Martens i kraft af sin nationalitet en unionsborger, der udøvede sin ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, da hun som barn flyttede til Belgien sammen med sine forældre. Hun kan som følge heraf påberåbe sig artikel 20 og artikel 21 TEUF – også over for den medlemsstat, hvor hun er statsborger (Nederlandene).

106. Selv om der er gået lang tid, siden hun udøvede denne ret til fri bevægelighed, påvirker det ikke i sig selv spørgsmålet om, hvorvidt der kan udledes rettigheder af artikel 20 og artikel 21 TEUF under omstændigheder, hvor der har været en vedvarende udøvelse af retten til at opholde sig i en anden medlemsstat [97].

107. Selv om MNSF ikke fandtes på det tidspunkt, hvor Babette Martens og hendes familie flyttede til Belgien (og derfor ikke begrænsede udøvelsen af deres ret til fri bevægelighed på daværende tidspunkt), stiller anvendelsen af tre-ud-af-seks-års-reglen hende alligevel ringere på grund af hendes fortsatte ophold uden for Nederlandene.

108. Nederlandene skal sørge for, at ansøgere undergives samme retlige behandling uanset deres nationalitet, når det besluttes, hvem der skal tildeles den støtte, der ydes til studier i andre medlemsstater eller uden for Den Europæiske Union. Nederlandene må i den forbindelse ikke forfordele ansøgere, der har udøvet deres ret til at færdes og opholde sig i en anden medlemsstat. I D'Hoop-dommen gjorde Domstolen det fuldstændig klart, at det »ville […] være uforeneligt med

94 — Jf. bl.a. dom Thiele Meneses, EU:C:2013:683, præmis 38, og dom Prinz, EU:C:2013:524, præmis 40.

95 — Jf. bl.a. dom Thiele Meneses, EU:C:2013:683, præmis 38, og dom Prinz, EU:C:2013:524, præmis 38.

96 — Jf. også bl.a. dom Giersch m.fl., EU:C:2013:411, præmis 78, og dom Stewart, C-503/09, EU:C:2011:500), præmis 100. Som jeg allerede har påpeget i mit forslag til afgørelse i sag Prinz, EU:C:2013:90, fodnote 30, omhandlede Stewart-sagen en anden type social fordel. Med hensyn til det legitime mål om at sikre, at der består en reel forbindelse mellem den, der ansøger om en ydelse, og den kompetente medlemsstat, bemærkede Domstolen, at den familiemæssige sammenhæng (bl.a. det forhold, at ansøgerens forældre havde arbejdet og modtaget ydelser ved uarbejdsdygtighed og arbejdsophørspension) kunne være en omstændighed, som godtgjorde, at der forelå en sådan reel forbindelse.

97 — Halina Nerkowska, der er polsk statsborger, forlod således Polen i 1985 (efter at have studeret og arbejdet dér i mere end 20 år) og bosatte sig permanent i Tyskland. Domstolen bemærkede i sag C-499/06, at hun havde visse rettigheder som unionsborger for så vidt angik en ydelse, som hun havde ansøgt de polske myndigheder om i 2000, jf. dom Nerkowska, C-499/06, EU:C:2008:300, præmis 11 og 12 (vedrørende de faktiske omstændigheder) og præmis 47.

retten til fri bevægelighed, hvis den pågældende i den medlemsstat, hvori han er statsborger, får en behandling, der er mindre gunstig end den, han ville få, hvis han ikke havde gjort brug af sine beføjelser efter traktaten for så vidt angår borgernes bevægelig« [98]. Medlemsstaten ville i så fald reelt straffe sin egen statsborger for at have udøvet retten til fri bevægelighed [99].

109. Når tre-ud-af-seks-års-reglen anvendes på Babette Martens, har det netop denne virkning. Babette Martens kan ikke overholde denne regel, fordi hun flyttede fra Belgien til Nederlandene, da hun var barn, og hun blev boende i Belgien i hvert fald indtil det tidspunkt, hvor hun blev optaget på Universiteit van de Nederlandse Antillen.

110. Nederlandene har til støtte for tre-ud-af-seks-års-reglen gjort gældende, at Domstolen har anerkendt, at medlemsstaterne kan nøjes med at yde støtte til studerende, der har godtgjort en vis grad af integration i denne medlemsstats samfund [100].

111. Domstolen har ganske vist anerkendt dette mål, men også præciseret, at det er for ensidigt og generelt kun at anvende bopælskriteriet. Jeg mener ikke, at det i den henseende har nogen betydning, at Wsf 2000 til forskel fra det tyske bopælskrav, der bl.a. var omhandlet i Prinz-dommen og i Thiele Meneses-dommen, ikke kræver, at den studerende har boet i Nederlandene uafbrudt i tre år umiddelbart før påbegyndelsen af den udenlandske uddannelse. Denne forskel ændrer ikke noget ved den omstændighed, at bopælskravet er ubetinget og ensidigt.

112. Jeg vil for fuldstændighedens skyld bemærke, at tre-ud-af-seks-års-reglen ikke er en ubetinget regel (eftersom ministeren kan tilsidesætte den ved anvendelse af urimelighedsklausulen) [101]. Domstolen har imidlertid ingen eller meget få oplysninger om denne klausuls rækkevidde og funktion. Det berører under alle omstændigheder ikke denne vurdering, at ministeren i visse tilfælde kan udøve sit skøn ved ikke at anvende en ubegrundet restriktion for de rettigheder, der er knyttet til unionsborgerskabet. Regler, der strider mod EU-retten, kan ikke opretholdes (det samme gælder for undtagelsen for (børn af) grænsearbejdere og nederlandske statsborgere, der bor i et grænseområde og ønsker at studere ved en uddannelsesinstitution der).

Forslag til afgørelse

113. Henset til de ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen besvarer de spørgsmål, som Centrale Raad van Beroep har forelagt, således:

»Artikel 45 TEUF og artikel 7, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet er til hinder for, at Nederlandene med henvisning til tre-ud-af-seks-års-reglen nægter at tildele studiestøtte til et barn af en grænsearbejder, som er nederlandsk statsborger og forsørger dette barn, så længe denne er grænsearbejder. Hvis denne grænsearbejder ophører med at arbejde i Nederlandene og udnytter sin ret til fri bevægelighed som arbejdstager til at tage fuldtidsarbejde i en anden medlemsstat, uafhængigt af sin bopæl, er artikel 45 TEUF til hinder for, at Nederlandene anvender foranstaltninger, der – medmindre de er objektivt begrundede – har til virkning, at en sådan arbejdstager afskrækkes fra at udøve sine rettigheder i henhold til artikel 45 TEUF, og at han ved at udøve retten til fri bevægelighed mister sociale fordele, der sikres ham ved den nederlandske lovgivning, såsom studiestøtte, der kan medbringes, til et barn, som han forsørger.«

98 — Dom D'Hoop, C-224/98, EU:C:2002:432, præmis 30.

99 — Dom D'Hoop, EU:C:2002:432, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis. Jf. også bl.a. dom Morgan og Bucher, EU:C:2007:626, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis, samt dom Prinz, EU:C:2013:524, præmis 28.

100 — Jf. punkt 102 ovenfor.

101 — Jf. punkt 20 ovenfor.