

Zaak C-638/20

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

25 november 2020

Verwijzende rechter:

Överklagandenämnden för studiestöd (Zweden)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

14 oktober 2020

Verzoekende partij:

MCM

ÖVERKLAGANDENÄMNDEN FÖR STUDIESTÖD

[omissis]

BESLISSING

Beslissing van de Centrala studiestödsnämnd (centrale commissie voor studiefinanciering, Zweden) van 8 april 2020 [omissis]

VOORWERP

Studiefinanciering voor studies in het buitenland; thans aan het Hof van Justitie van de Europese Unie gericht verzoek om een prejudiciële beslissing

De Överklagandenämnd för studiestöd (college van beroep voor studiefinanciering, Zweden; hierna: „college van beroep”) geeft de volgende

BESLISSING

In de procedure moet worden verzocht om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267, derde alinea, VWEU.

=Het college van beroep schorst de behandeling van de procedure in afwachting van de uitspraak van het Hof.

[omissis]

[or. 3] VERZOEK OM EEN PREJUDICIËLE BESLISSING

Feiten

- 1 MCM is net zoals zijn vader Zweeds staatsburger en woont sinds zijn geboorte in Spanje. Hij heeft in maart 2020 bij de Centrala studiestödsnämnd (centrale commissie voor studiefinanciering, de instantie die in Zweden verantwoordelijk is voor de toekenning van studiebeurzen; hierna: „centrale commissie”) een aanvraag ingediend voor de financiering van universitaire studies in Spanje die in januari 2020 waren aangevangen. In verband met de aanvraag heeft MCM onder meer aangevoerd dat zijn vader sinds november 2011 woont en werkt in Zweden, maar dat hij voordien gedurende ongeveer twintig jaar als migrerende werknemer in Spanje werkzaam is geweest.
- 2 De centrale commissie heeft de aanvraag van MCM afgewezen omdat hij niet voldeed aan het in hoofdstuk 3, § 23, eerste alinea, van de studiestödslag (1999:1395) [studiefinancieringswet (1999:1395); hierna: „studiefinancieringswet”] neergelegde vereiste dat de betrokkene in Zweden woont, en omdat er evenmin redenen waren om hem de aangevraagde financiering toe te kennen op grond van een van de uitzonderingsregels die zijn vervat in hoofdstuk 12, §§ 6–6 b van de Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd om beviljning av studiemedel (CSNFS 2001:1) [voorschriften en algemene richtsnoeren van de centrale commissie voor studiefinanciering betreffende de toekenning van studiebeurzen (CSNFS 2001:1); hierna: „voorschriften en algemene richtsnoeren studiebeurzen”].
- 3 Aan haar beslissing heeft de centrale commissie tevens ten grondslag gelegd dat er geen redenen waren om op grond van het Unierecht een uitzondering te maken op het woonplaatsvereiste. De centrale commissie was namelijk van mening dat MCM niet voldeed aan de alternatieve eis inzake maatschappelijke integratie die zij stelt aan personen die niet voldoen aan het woonplaatsvereiste en die een aanvraag indienen voor studiefinanciering met het oog op studies in een andere lidstaat van de Europese Unie.
- 4 De centrale commissie heeft voorts opgemerkt dat MCM geen recht op studiefinanciering kon ontlenen aan het feit dat zijn vader eerder had gebruikgemaakt van zijn vrije verkeer als werknemer door te migreren naar Spanje. In zoverre heeft de centrale commissie zich op het standpunt gesteld dat de vader niet langer kon worden beschouwd als migrerende werknemer, omdat hij sinds 2011 woont en werkt in Zweden.
- 5 MCM heeft beroep ingesteld tegen de beslissing. In zijn beroepschrift heeft hij in hoofdzaak omstandigheden aangevoerd waaruit volgens hem bleek dat hij moest worden geacht maatschappelijk geïntegreerd te zijn in Zweden en dat zijn vader nog steeds moest worden geacht een binding te hebben met Spanje.
- 6 In haar reactie op het beroepschrift dat was ingediend bij het college van beroep, dat in hoofdstuk 6, § 11, eerste alinea, van de studiefinancieringswet is

aangewezen als beroepsinstantie is, heeft de centrale commissie haar beoordeling gehandhaafd. [or. 4] Zij heeft er tevens op gewezen dat de beslissing om MCM studiefinanciering met het oog op studies in het buitenland te weigeren zou kunnen worden beschouwd als een belemmering van het vrije verkeer van de vader van MCM. Immers, als zijn vader op de hoogte was geweest van een dergelijk gevolg, zou dat hem ervan hebben kunnen weerhouden om überhaupt naar Spanje te migreren.

- 7 De centrale commissie heeft echter beklemtoond dat het onduidelijk lijkt te zijn of het Unierecht nog wel van toepassing is op de situatie in kwestie, omdat het al zo lang geleden is dat de vader heeft gebruikgemaakt van zijn vrije verkeer. In dit verband vroeg de centrale commissie zich ook af of migrerende werknemers die terugkeren naar hun land van herkomst, zich jegens dat land zonder enige beperking in de tijd kunnen beroepen op de beschermingsregels die voor migrerende werknemers en hun familieleden gelden op grond van verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie [(PB L 141, 2011, blz. 1)].

Toepasselijke bepalingen en noodzaak van een prejudiciële beslissing

- 8 Zweedse studiefinanciering van overheidswege kan onder meer aan Zweedse staatsburgers en aan bepaalde buitenlandse onderdanen¹ worden toegekend voor postsecundaire studies in het buitenland. In het jaar 2019 werd ongeveer 26,5 miljard SEK (ongeveer 2,6 miljard EUR) aan studiefinanciering uitbetaald voor studies op postsecundair niveau. Daarvan had ongeveer 2,4 miljard SEK (ongeveer 235 miljoen EUR) betrekking op studies in het buitenland.² Studiefinanciering bestaat uit een beursdeel (studiebeurs) en een leningdeel (studielening) en bedraagt bij een voltijdstudie maximaal 10 860 SEK (ongeveer 1 050 EUR) per maand. Daarnaast kan de student een studielening verkrijgen voor bepaalde meerkosten die normaal gesproken ontstaan wanneer studies in het buitenland worden gevolgd. Dit zijn voornamelijk kosten voor collegegeld, reizen en verzekeringen. Studenten met kinderen hebben bovendien recht op een hogere studiebeurs, waarvan het bedrag afhangt van het aantal kinderen.
- 9 Het recht op studiefinanciering en de omvang van deze financiering zijn in Zweden niet afhankelijk van de inkomsten van de ouders of andere sociale omstandigheden. Studiefinanciering kan daarentegen geheel of gedeeltelijk worden geweigerd aan studenten die eigen inkomsten hebben boven een bepaald plafond. In de regel kan studiefinanciering worden toegekend voor een totale studieduur van 240 weken, wat overeenkomt met ongeveer twaalf collegeperiodes. Het recht op [or. 5] studiefinanciering vervalt geleidelijk

¹ Het gaat onder meer om personen die aan het Unierecht een recht op studiefinanciering kunnen ontlenen en die op grond van hoofdstuk 1, §§ 4–7, van de studiefinancieringswet moeten worden gelijkgesteld met Zweedse staatsburgers.

² Berekend op grond van de wisselkoers op 11 november 2020.

met de leeftijd en stopt volledig op de leeftijd van 56 jaar. De periode voor de terugbetaling van een studielening bedraagt maximaal 25 jaar en de lening moet uiterlijk worden afgelost in het kalenderjaar waarin de student zestig jaar wordt.

- 10 Studiefinanciering voor studies in het buitenland kan volgens hoofdstuk 3, § 23, eerste alinea, van de studiefinancieringswet worden toegekend indien de student gedurende een aaneengesloten periode van ten minste twee van de afgelopen vijf jaar in Zweden heeft gewoond.
- 11 Indien de student niet voldoet aan het woonplaatsvereiste, kan niettemin studiefinanciering worden toegekend indien er sprake is van bijzondere redenen als bedoeld in hoofdstuk 12, § 6 b, van de voorschriften en algemene richtsnoeren studiebeurzen.
- 12 Aan het woonplaatsvereiste van hoofdstuk 3, § 23, eerste alinea, van de studiefinancieringswet wordt op grond van artikel 7, lid 2, van verordening (EU) nr. 492/2011 niet vastgehouden jegens personen in Zweden die de centrale commissie beschouwt als migrerende werknemers, noch jegens hun familieleden. De centrale commissie stelt, behalve wanneer het familielid een kind is, in de plaats daarvan als voorwaarde voor de toekenning van studiefinanciering dat de betrokkene een binding heeft met de Zweedse samenleving.³
- 13 Aan het woonplaatsvereiste wordt evenmin vastgehouden jegens personen, onder wie Zweedse staatsburgers, die niet voldoen aan dat vereiste en die een aanvraag voor studiefinanciering indienen met het oog op studies in een andere lidstaat van de Europese Unie. De reden hiervoor is dat soortgelijke woonplaatsvereisten door het Hof zijn aangemerkt als onverenigbaar met het vrije verkeer van Unieburgers als bedoeld in de artikelen 20 en 21 [VWEU] (zie arrest van 24 oktober 2013, Thiele Meneses, C-220/12, EU:C:2013:683, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 14 In dat laatste geval stelt de centrale commissie in de plaats daarvan als voorwaarde voor de toekenning van studiefinanciering dat de betrokkene een binding heeft met de Zweedse samenleving, hetgeen in overeenstemming is met de richtsnoeren die worden gegeven in het arrest van 18 juli 2013, gevoegde zaken Prinz en Seeberger (C-523/11 en C-587/11, EU:C:2013:524, punt 38). **[or. 6]**

Verzoek om een prejudiciële beslissing van het Hof van Justitie van de Europese Unie

- 15 Zoals uit het voorgaande blijkt, was de centrale commissie van oordeel dat MCM geen recht op studiefinanciering voor studies in het buitenland kan ontleen aan [omissis] de eerdere werkzaamheden van zijn vader als migrerende werknemer in Spanje. Voorts blijkt uit het vermelde arrest Prinz en Seeberger dat een lidstaat, zonder dat het vrije verkeer van Unieburgers als bedoeld in de artikelen 20

³ Rechtsopvattingen van de centrale commissie, nr. 2013-113-9290 en nr. 2014-112-8426.

en 21 VWEU eraan in de weg staat, om fiscale redenen de eis kan stellen dat een burger die verzoekt om studiefinanciering voor studies in een ander land binnen de Europese Unie aantoont dat hij een binding heeft met de betrokken lidstaat (zie met name punt 36 van het arrest).

- 16 De vraag die in deze zaak rijst, is of een dergelijke eis betreffende een binding met de betrokken lidstaat kan worden gesteld aan een in de Europese Unie woonachtig kind van een migrerende werknemer die is teruggekeerd naar zijn land van herkomst.
- 17 Volgens het college van beroep zou een dergelijk vereiste in strijd kunnen zijn met artikel 7, lid 2, van verordening (EU) nr. 492/2011. Daarbij komt dat een dergelijk bindingsvereiste, gelet op het genereuze Zweedse systeem voor studiefinanciering, bepaalde ouders of toekomstige ouders ervan zou kunnen weerhouden om gebruik te maken van hun vrije verkeer als werknemer overeenkomstig artikel 45 [VWEU].
- 18 Wat dit laatste betreft stelt het college van beroep zich op het standpunt dat een beperking van het in artikel 45 VWEU bedoelde vrije verkeer van werknemers die voortvloeit uit een bindingsvereiste voor studiefinanciering, om systematische redenen zou moeten kunnen worden gerechtvaardigd op grond van artikel 45, lid 3, VWEU, waarbij het college van beroep verwijst naar dezelfde fiscale redenen als die welke in de rechtspraak van het Hof voor soortgelijke vereisten zijn aanvaard met betrekking tot de artikelen 20 en 21 VWEU.
- 19 Het college van beroep merkt echter op dat de rechtspraak geen specifieke steun biedt voor die gevolgtrekking. Daarom is er in casu sprake van enige onzekerheid over de vraag of de ruimte voor de rechtvaardiging van beperkingen van het vrije verkeer van Unieburgers in dit verband overeenkomt met de ruimte voor beperkingen van het vrije verkeer van werknemers.
- 20 Wat de verhouding met verordening (EU) nr. 492/2011 betreft, geeft de beoordeling van de centrale commissie aanleiding tot een vraag over de beschermende werking van de verordening in de tijd voor terugkerende migrerende werknemers die zich niet bezighouden met grensoverschrijdende werkzaamheden. De vraag is of een dergelijke werknemer ook kan worden geacht onder de bijzondere beschermingsregels van de verordening te vallen wanneer er, zoals in het onderhavige [or. 7] geval, veel tijd is verstreken sinds de werknemer is teruggekeerd naar zijn land van herkomst.
- 21 Voorts lijkt het onduidelijk of in een dergelijk geval een beschermde status als migrerende werknemer in het land van herkomst inhoudt dat de werknemer voor zijn kinderen *die niet zijn teruggekeerd naar het land van herkomst*, kan leiden tot een *beter recht* op studiefinanciering voor studies in het buitenland dan wat anders geldt voor burgers in het land van herkomst die niet voldoen aan het woonplaatsvereiste, dan wel of het land van herkomst ook aan die kinderen een evenredige eis betreffende een binding met het land van herkomst kan stellen.

- 22 Met andere woorden, de vraag rijst of het kind met betrekking tot het recht op studiefinanciering voor studies in het buitenland, op grond van artikel 7, lid 2, van verordening (EU) nr. 492/2011, moet worden gelijkgesteld met burgers in het land van herkomst die voldoen aan het woonplaatsvereiste, dan wel met burgers die niet voldoen aan dat vereiste en dus enkel studiefinanciering met het oog op studies in het buitenland kunnen ontvangen indien zij aantonen dat zij een toereikende binding hebben met het land van herkomst.
- 23 Het college van beroep, een bijzonder besluitvormingsorgaan binnen de administratieve overheidsinstantie Överklagandenämnden för studiestöd, dat volgens nationale rechtspraak⁴ wordt geacht te voldoen aan de eisen die aan een beroepsinstantie worden gesteld opdat deze kan worden aangemerkt als een rechterlijke instantie in de zin van artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en dat tevens in laatste aanleg beslist over kwesties die verband houden met de toekenning van studiefinanciering, acht het gelet op het voorgaande noodzakelijk om het Hof een vraag voor te leggen overeenkomstig artikel 267, derde alinea, VWEU.

Prejudiciële vraag

- 24 Kan een lidstaat (het land van herkomst) gelet op zijn fiscale belangen, zonder dat artikel 45 VWEU en artikel 7, lid 2, van verordening (EU) nr. 492/2011 eraan in de weg staan, de toekenning van studiefinanciering aan het kind van een terugkerende migrerende werknemer voor buitenlandse studies in een andere lidstaat van de Europese Unie (het gastland), waar de ouder van het kind voorheen werkzaam was, afhankelijk maken van het vereiste dat het kind een binding heeft met het land van herkomst, wanneer:
- i) de ouder van het kind na terugkomst uit het gastland gedurende ten minste acht jaar woont en werkt in het land van herkomst; **[or. 8]**
 - ii) het kind zijn ouder niet heeft gevolgd naar het land van herkomst, maar sinds zijn geboorte altijd in het gastland heeft gewoond, en
 - iii) het land van herkomst dezelfde eis betreffende een binding stelt aan andere burgers in het land van herkomst die niet voldoen aan het woonplaatsvereiste en die studiefinanciering aanvragen voor buitenlandse studies in een andere lidstaat van de Europese Unie?

⁴ Arrest van de Högsta förvaltningsdomstol (hoogste bestuursrechter, Zweden) van 17 maart 2015 in zaak nr. 4160-14 (HFD 2015 ref. 6).