

12. september 2013

Redegørelse om konsekvenserne af EU-domme om ret til SU til uddannelser i udlandet

1. Resumé

Der er over det seneste halvandet år afsagt en række EU-domme, der vedrører tilknytningskrav ved studiestøtte til uddannelse i udlandet.

Danmark har under skiftende regeringer forfulgt en aktiv politik i relation til sager vedrørende studiestøtte ved EU-Domstolen. Danmark har således gennem de senere år støttet bl.a. Tyskland, Nederlandene og Luxembourg i en række sager om studiestøtte ved EU-Domstolen for at sikre muligheden for at kunne opretholde et krav om tilknytning til giverlandet som betingelse for studiestøtte i tilfælde, hvor den studerende ønsker at medtage SU til studier i et andet EU-land end giverlandet. Danmark vil fortsætte en sådan aktiv linje fremadrettet.

Som opfølgning på drøftelserne i SU-forligskredsen i forlængelse af aftalen om reform af SU-systemet i foråret 2013 er der udarbejdet en vurdering af dommenes konsekvenser for de danske SU-regler.

De danske regler om SU til hele uddannelser i udlandet indeholder en betingelse om 2 års bopæl i Danmark inden for de sidste 10 år (2-årsreglen). Derfor har regeringen vurderet, i hvilket omfang EU-Domstolens domme om tilknytningskrav har konsekvenser for de danske regler om SU til hele uddannelser i udlandet.

På baggrund af denne vurdering lægger regeringen op til at ændre SU-loven så 2-årsreglen suppleres med en række nye kriterier, der kan sandsynliggøre ansøgerens reelle tilknytning til Danmark.¹

Lovforslaget forventes fremsat FEB II i den kommende Folketingssamling.

2. Beskrivelse af relevante domme og verserende sager

Inden for det seneste halvandet år har EU-Domstolen afsagt dom i sagerne C-542/09, Kommissionen mod Nederlandene (juni 2012), C-20/12, Giersch (juni 2013), og senest i de forenede sager C-523/11, Prinz, og C-585/11, Seeberger (juli 2013), alle vedrørende tilknytningskrav i forbindelse med studiestøtte til uddannelse i udlandet. (Oversigt over dommene vedlagte som *bilag A*)

Sagerne omhandler følgende ansøgergrupper: Vandrende arbejdstagere og deres familiemedlemmer (Kommissionen mod Nederlandene), børn af grænsearbejdere (Giersch) og egne statsborgere (Prinz og Seeberger).

Endvidere afsagde EU-Domstolen under forårets forhandlinger om SU-reformen dom i sag C-46/12, L.N. (februar 2013). Sagen omhandler adgangen til dansk SU for

¹ 2-årsreglen gælder også i forhold til specialpædagogisk støtte til uddannelse i udlandet. Derfor vil lovændringen også vedrøre lov om specialpædagogisk støtte til uddannelse i udlandet.

EU/EØS-borgere, der er arbejdstagere i Danmark og samtidig ønsker at uddanne sig i Danmark.

Det skal bemærkes, at det alene er dommen i sag C-46/12, L.N., der forholder sig specifikt til de danske SU-regler. EU-Domstolen har således ikke taget direkte stilling til det danske krav om 2 års ophold i Danmark inden for de sidste 10 år som betingelse for studiestøtte til en hel uddannelse i udlandet. Men som følge af de generelle udtalelser, som EU-Domstolen fremkom med i de ovennævnte domme, har dommene også indvirkning på EU-medholdeligheden af de danske regler om SU.

a. Dommen i C-542/09, Kommissionen mod Nederlandene

Sagen drejede sig om, hvorvidt et nederlandsk bopælskrav, hvorefter retten til at medtage studiestøtte til en uddannelse i et andet EU-land var betinget af, at den studerende havde haft mindst tre års ophold i Nederlandene inden for de seneste seks år, var i strid med reglerne om arbejdskraftens frie bevægelighed. Spørgsmålet i sagen var, om bopælskravet udgjorde en uberettiget forskelsbehandling af vandrede arbejdstagere (og deres familiemedlemmer), der var bosat i Nederlandene eller arbejdede der som grænsegængere, dvs. at de arbejdede i Nederlandene og var bosat i et andet EU-land.

Domstolen fandt, at tre-ud-af-seks-års kravet udgjorde indirekte forskelsbehandling på baggrund af nationalitet, og at kravet derfor kun var i overensstemmelse med EU-retten, hvis det var begrundet i objektive hensyn, der var egnet til at fremme formålet, og ikke gik videre end, hvad der var nødvendigt for at nå formålet.

Domstolen udtalte herom, at fremme af de studerendes mobilitet var et såkaldt tvingende alment hensyn, der kunne begrunde en indskrænkning af princippet om forbud mod forskelsbehandling på grund af nationalitet. Videre fandt Domstolen, at det nederlandske bopælskrav var ”passende” med henblik på at gennemføre formålet om at fremme studerendes mobilitet. Imidlertid fastslog Domstolen, at bopælskravet gik ud over, hvad der var nødvendigt for at opnå formålet. Domstolen fandt således, at bopælskravet efter sin karakter var for ekskluderende. Ved at pålægge specifikke perioder med ophold på Nederlandenes område prioriterede den såkaldte »tre-ud-af-seks-års-regel« nemlig en faktor, der ikke nødvendigvis var den eneste indikator for den reelle grad af tilknytning mellem den berørte og Nederlandene. Domstolen fandt derfor samlet, at det af Nederlandene indførte bopælskrav var i strid med de rettigheder, der følger af arbejdskraftens fri bevægelighed.

b. Dommen i C-20/12, Giersch

Sagen drejer sig om en luxembourgsk regel, hvorefter det var en betingelse for at opnå ret til at medbringe studiestøtte til uddannelse i udlandet, at den pågældende havde bopæl i Luxembourg. I sagen havde de luxembourgiske myndigheder meddelt bl.a. Giersch afslag på ret til at medbringe studiestøtte til et studie i et andet EU-land på baggrund af, at Giersch ikke var bosiddende i Luxembourg.

Giersch blev forsørget af sine forældre, der var grænsegængere, dvs. at de boede i et EU-land og arbejdede i et andet – i dette tilfælde Luxembourg. Spørgsmålet for Domstolen var, om et sådant krav var i overensstemmelse med art. 7, stk. 2, i forordning 1612/68 (nu 492/11) om arbejdskraftens frie bevægelighed.

Domstolen fandt, at bopælskravet i den luxembourgske lovgivning udgjorde indirekte forskelsbehandling af statsborgere fra andre medlemsstater end Luxembourg. Dette skyldes, at der er risiko for, at bopælskravet hovedsageligt vil være til skade for statsborgere fra andre medlemsstater, idet ikke-bosiddende personer som oftest er statsborgere i andre stater. Kravet kunne derfor kun accepteres, hvis foranstaltningen har et lovligt formål, er egnet til at fremme formålet og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål.

Domstolen udtalte herom, at bopælskravet forfølger et lovligt socialt formål og er egnet til at opfylde det mål, som Luxembourg forfølger, nemlig i betydelig grad at øge antallet af bosiddende personer i Luxembourg, som har afsluttet en videregående uddannelse.

Domstolen fastslår imidlertid, at den i hovedsagen omhandlede ordning med økonomisk støtte efter sin karakter er for ekskluderende. Det er således muligt, at en ikke-bosiddende studerende kan have en anden tilstrækkelig tilknytning til Luxembourg, der kan gøre det muligt at fastslå, at der er en rimelig sandsynlighed for, at den pågældende vender tilbage for at etablere sig i denne medlemsstat og stiller sig til rådighed for dens arbejdsmarked.

Domstolen fandt på den baggrund, at den anfægtede luxembourgske lovgivning går ud over, hvad der er nødvendigt for at opfylde det lovlige formål, der forfølges af lovgiveren. Derfor er denne lovgivning i strid med princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed.

Domstolen bemærkede i forlængelse heraf, at det er muligt at opstille værnsregler, idet medlemsstaterne for at forhindre »studiestøtteturisme« og for at sikre, at den skattepligtige og -betalende grænsegænger fremviser en tilstrækkelig tilknytning til medlemsstaten, kan gøre tildelingen af den økonomiske støtte betinget af, at grænsegænger (forælderen til den studerende) har arbejdet i medlemsstaten i en bestemt minimumsperiode. EU-Domstolen henviser i den forbindelse til, at direktiv 2004/38/EF (opholdsdirektivet) i en anden sammenhæng bestemmer, at en medlemsstat ikke er forpligtet til at yde studiestøtte forud for erhvervelse af ret til tidsubegrænset ophold – dvs. 5 år – til andre personer end arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og personer, der har bevaret denne status, samt deres familiemedlemmer. Domstolen nævnte en omlægning til en låneordning som et andet eksempel på et værn mod studiestøtteturisme.

c. Dommen i de forenede sager C-523/11, Prinz, og C-585/11, Seeberger

Dommen i de forenede sager C-523/11, Prinz, og C-585/11, Seeberger, vedrører det tyske tilknytningskrav til tyske statsborgere, når de ønsker uddannelsesstøtte til en uddannelse i udlandet.

EU-Domstolen udtaler i dommen, at det er legitimt at stille krav om en vis grad af integration i det tyske samfund som betingelse for studiestøtte til uddannelse i udlandet, men vurderer dog, at det tyske krav i forhold til egne statsborgere om tre års sammenhængende ophold i Tyskland umiddelbart før uddannelsen i udlandet har for generel og ensidig karakter og ikke nødvendigvis er udtryk for den reelle og faktiske grad

af tilknytning mellem ansøgeren og giverstaten. Det tyske krav risikerer dermed at udelukke studerende med tilstrækkelig tilknytning til det tyske samfund fra studiestøtte.

d. Verserende sager

Der er pt. tre verserende sager for EU-Domstolen vedrørende tilknytningskrav i forbindelse med studiestøtte til uddannelse i udlandet: to tyske sager C-220/12, Meneses, C-603/12, Braun og den hollandske sag C-359/13, Martens². Herudover verserer sagen C-275/12, Elrick, vedrørende SU til uddannelse i udlandet, der ikke vedrører tilknytningskrav, men indholdet af uddannelsen³.

For så vidt angår de to første anses spørgsmålet som afgjort i dommene i Prinz/Seeberger og Giersch og forventes derfor ikke at ændre retstilstanden yderligere. For så vidt angår Martens kan spørgsmålet næppe anses for omfattet af Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) art. 21 om unionsborgernes ret til fri bevægelighed inden for Unionen, da aktiviteten skal have tilknytning til et EU-land. Da dette ikke er tilfældet i den konkrete sag, forventes sagen næppe at få betydning for retstilstanden.

Uddannelsesministeriet har desuden modtaget en henvendelse om den danske befordringsrabatordning til studerende i videregående uddannelser som led i Kommissionens pilotprojekt vedrørende eventuelle traktatbrudssager.⁴ Henvendelsen vedrører ikke ovennævnte domme eller spørgsmålet om SU til uddannelse i udlandet generelt, men nævnes for god ordens skyld. Henvendelsen behandles i øjeblikket og forligskredsen vil blive orienteret om sagen på et senere tidspunkt.

3. SU til uddannelse i udlandet

Det følger af SU-loven, at det er en betingelse for at få SU, at den uddannelsessøgende er dansk statsborger. EU- og EØS-statsborgere og deres familiemedlemmer kan få SU til uddannelse i Danmark og i udlandet efter de betingelser, der følger af EU-retten og EØS-aftalen. Det betyder, at EU og EØS-statsborgere, der er vandrende arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende i Danmark og deres familiemedlemmer har ret til dansk SU efter samme betingelser som danske statsborgere. EU- og EØS-statsborgere, der ikke er erhvervsaktive i Danmark, og deres familiemedlemmer har ret til SU efter 5 års sammenhængende ophold i Danmark. Tredjelandstatsborgere, der ikke er familiemedlemmer til EU/EØS-statsborgere, kan som udgangspunkt kun få SU til uddannelse i Danmark.

² Danmark vil medio oktober afgive skriftligt indlæg i sagen til støtte for Nederlandene.

³ Sagen drejer sig om, at der efter tysk ret stilles skærpede krav til godkendelse af uddannelsesstøtte til uddannelser i udlandet end til uddannelsesstøtte til uddannelser i Tyskland. Sagen kan have interesse i relation til de danske SU-regler, fordi der ikke gives SU til de samme uddannelser i udlandet som i Danmark, for eksempel gives der SU til fjernundervisning udbudt i Danmark, men ikke i udlandet. .

⁴ Henvendelsen er afstedkommet af en klage til Kommissionen vedrørende de nuværende bestemmelser for befordringsrabat til studerende ved videregående uddannelser i Danmark. Kommissionens opfattelse er, at eftersom kun studerende, der modtager statens uddannelsesstøtte, er berettiget til rabat på billetter til offentlige bus- og togtransportmidler, stilles de studerende fra andre medlemsstater, som ikke er berettiget til dansk uddannelsesstøtte, ringere. Uddannelsesministeriet er pt. ved at udarbejde svar til Kommissionen.

Det følger af SU-lovens § 2, stk. 4, at det er en betingelse for at få SU til **en hel**⁵ uddannelse i udlandet, at den uddannelsessøgende har haft sammenhængende ophold i Danmark i mindst 2 år inden for de sidste 10 år forud for ansøgningstidspunktet (2-årsreglen). 2-årsreglen gælder ikke for studieophold⁶ i udlandet som et led i en dansk uddannelse.

Uddannelsessøgende, der søger støtte til dansk studentereksamen ved Duborg-Skolen i Flensborg eller A.P. Møller skolen i Sydslesvig, og uddannelsessøgende, der ikke er registrerede i CPR som udrejst, jf. CPR-lovens § 24, stk. 5 og 6 (danske diplomater og deres familiemedlemmer) er undtaget fra 2-årsreglen.

3.1. Baggrunden for indførelsen af 2-årsreglen

Baggrunden for indførelsen af 2-årsreglen var et ønske om at begrænse retten til SU for udvandrede danske statsborgere, så kun de, der fortsat har en reel tilknytning til Danmark kan få SU til uddannelse i udlandet.

Af bemærkningerne til lovforslaget, der indførte ordningen⁷ fremgår følgende:

"Det er en betingelse for at få SU til en uddannelse i udlandet, at den uddannelsessøgende er dansk statsborger eller har ret til SU i henhold til EU-retten eller EØS-aftalen. For at sikre at der kun tildeles SU til uddannelse i udlandet til personer, der ved at have boet her i landet i en periode har opnået en tilknytning til Danmark, foreslås der som § 2, stk. 3, i loven indsat en bestemmelse, hvorefter det er en betingelse for at få SU til uddannelse i udlandet, at de pågældende har opholdt sig i Danmark i en sammenhængende periode på mindst 2 år inden for de sidste 10 år forud for ansøgningstidspunktet. Betingelsen kommer ifølge den foreslåede bestemmelse i § 2, stk. 3, 2. pkt., ikke til at gælde for uddannelsessøgende, der ansøger om uddannelsesstøtte til studentereksamen ved Duborgskolen i Flensborg. Disse uddannelsessøgende må anses for at opfylde kravet om tilknytning til Danmark."

I forbindelse med en besvarelse til Folketingets Uddannelsesudvalg i 2002⁸ vedrørende hvor mange personer, der ville miste retten til SU som følge af lovforslaget, og hvilken baggrund der typisk har været for personer, der dengang kunne få SU uden at have boet i Danmark i 2 ud af 10 år, svarede den daværende undervisningsminister:

"Det drejer sig om ca. 200-250 personer pr. år, der fremover ikke vil være SU-berettiget til uddannelse i udlandet ifølge dette lovforslag. Hovedparten af disse personer er udvandret og har bosat sig i udlandet sammen med deres forældre. Heraf er en stor del født og opvokset i udlandet og har aldrig været bosat i Danmark."

Det skal bemærkes, at den del af dem, der er bosat i de øvrige EU- og EØS-lande, vil have mulighed for at søge uddannelsesstøtte i deres opholdsland i henhold til EU-retten og EØS-aftalen."

⁵ Der er tale om en hel uddannelse i udlandet, når den studerende optages og indskrives på en uddannelse på en udenlandsk uddannelsesinstitution i udlandet. Der skal være tale om et afsluttet forløb som for eksempel en kandidat- eller mastergrad i økonomi på London School of Economics.

⁶ Der er tale om et studieophold, når den studerende tager en del af sin danske uddannelse på en uddannelsesinstitution i udlandet for eksempel et Erasmus-ophold på Sorbonne.

⁷ Lovforslag nr. L 177 af 20. marts 2002: Forslag til ændring af Lov om ændring af lov om statens uddannelsesstøtte og lov om specialpædagogisk støtte ved videregående uddannelser (Den Internationale Brigade, støtte til uddannelse i udlandet m.v.).

⁸ Folketingssamling 2001-02 (2), Uddannelsesudvalget, L 177- bilag 5.

De vil desuden stadig være berettiget til SU til uddannelse i Danmark. Uddannelsessøgende, der allerede har fået tildelt SU til en uddannelse i udlandet, vil fortsat kunne modtage støtte."

3.2. Hvem (hvilke persongrupper) er omfattet i dag og hvor mange

Alle danske statsborgere, der opfylder de grundlæggende betingelser, er berettigede til SU. Ud over danske statsborgere, kan udenlandske statsborgere få dansk SU, hvis de kan ligestilles efter EU-retten, jf. SU-bekendtgørelsen § 67, eller efter de nationale regler, jf. SU-bekendtgørelsens § 66. Kun udenlandske statsborgere, der ligestilles efter EU-rettens regler kan få SU til en hel uddannelse i udlandet.

2-årsreglen gælder for alle uddannelsessøgende, der opfylder de grundlæggende betingelser for at få SU, og søger SU til uddannelse i udlandet. Nedenfor beskrives de persongrupper, der er berettiget til SU til en hel uddannelse i udlandet og konsekvenserne af 2-årsreglen for disse grupper.

- Danske statsborgere, der er berettigede til SU i Danmark og opfylder 2-årsreglen er berettigede til SU til en hel uddannelse i udlandet

Danske statsborgere, der er udvandrede, og ikke har haft bopæl i Danmark i en sammenhængende periode på 2 år inden for de sidste 10 år vil med det nuværende bopælskrav ikke være berettigede til SU til en hel uddannelse i udlandet. Undtaget herfra er dog danske statsborgere, der er udstationerede for Danmark og deres familie (diplomater), der ikke er registrerede i CPR som udrejst, jf. CPR-lovens § 24, stk. 5 og 6.

- Børn eller andre familiemedlemmer til en EU- eller EØS-statsborger, der er eller har været vandrende arbejdstagere eller selvstændig erhvervsdrivende i Danmark, kan ligestilles med danske statsborgere til SU, hvis de er:
 - **Børn** af en EU- eller EØS-statsborger, der
 - er bosat i Danmark og enten bor hos eller har boet i Danmark sammen med en af forældrene i en periode, hvor denne forælder har været arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende i Danmark, *eller*
 - er forsørget af den forælder, der er arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende frem til uddannelsens start.
 - **Ægtefælle/registreret partner** til en EU- eller EØS-statsborger, der er arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende i Danmark og bor eller har boet sammen med partneren, mens denne er/var arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende i Danmark.
 - **Forældre** til en EU- eller EØS-statsborger, der er arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende i Danmark, hvis de bliver forsørget af og bor eller har boet sammen med EU- eller EØS-statsborgeren, mens denne er/var arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende i Danmark.

Børn eller andre familiemedlemmer, der har ret til SU, fordi de forsørges af en EU- eller EØS-borger, der er arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende i Danmark, er med det nuværende bopælskrav ikke berettiget til SU til en hel uddannelse i

udlandet, hvis SU-ansøgerne ikke har boet i Danmark i en sammenhængende periode på 2 år inden for de seneste 10 år. Barnet eller familiemedlemmet selv behøver ikke at være EU- eller EØS-statsborger. Der kan både være tale om børn eller familiemedlemmer til grænsegængere - det vil sige personer, der er vandrende arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende i Danmark, men ikke har bopæl i Danmark - og børn eller familiemedlemmer, der forsørges af en vandrende arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende, der har bopæl i Danmark. Det er efter EU-retten ikke en betingelse, at den vandrende arbejdstager eller selvstændige erhvervsdrivende bor sammen med barnet eller familiemedlemmet, for at der er tale om forsørgelse.

- EU- eller EØS-statsborgere, der
 - er **arbejdstagere** eller selvstændige erhvervsdrivende i Danmark *eller*
 - tidligere har været arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende i Danmark, og hvor der er indholdsmæssig og tidsmæssig sammenhæng mellem arbejdet i Danmark og den uddannelse der søges SU til, *eller*
 - har været arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende i Danmark, men har behov for omskoling som følge af ufrivillig arbejdsløshed.

Vandrede arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende i Danmark, mister som udgangspunkt retten til SU, hvis de flytter til udlandet for at studere, idet de ikke kan opretholde status som arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende i Danmark. Der er dog en mindre gruppe, der kan opfylde de grundlæggende betingelser for at få SU, og hvor 2-årsreglen derfor er relevant.

- Grænsegængere: Uddannelsessøgende, der under studierne er arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende i Danmark, men bor i udlandet og søger SU til uddannelse i udlandet.
- Ved kontinuitet: Uddannelsessøgende, der har været arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende i Danmark, og beholder retten til SU, fordi der er indholdsmæssig og tidsmæssig sammenhæng mellem uddannelsen i udlandet og det tidligere arbejde i Danmark.
- Ved omskoling: Uddannelsessøgende, der har været arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende i Danmark, og beholder retten til SU, fordi den uddannelsessøgende er blevet ufrivillig arbejdsløs og som følge af helbredsmæssige forhold eller strukturelle forhold på arbejdsmarkedet har behov for omskoling (i form af uddannelse i udlandet) med henblik på beskæftigelse.

Det skal bemærkes, at ikke-erhvervsaktive EU- og EØS-borgere har ret til SU efter 5 års ophold i Danmark. De ikke-erhvervsaktive EU- og EØS-borgere, der har ret til SU, vil derfor altid kunne opfylde 2-årsreglen.

4. Hvad er problemstillingen

4.1. Hvorfor har dommene betydning for det danske SU-system?

Danmark har – i lighed med en række andre europæiske lande – et bopælskrav som betingelse for ret til studiestøtte til en hel uddannelse i udlandet.

EU-Domstolen har med de nævnte domme slået fast, at det er legitimt at stille krav om en vis grad af integration i giverstaten som betingelse for studiestøtte til uddannelse i

udlandet. Domstolen har dog i alle afgørelser vurderet, at de konkrete bopælskrav har en for generel og ensidig karakter, der ikke nødvendigvis er udtryk for den reelle og faktiske tilknytning mellem ansøgeren og giverstaten.

Det danske bopælskrav er ikke identisk med de udenlandske bopælskrav, men det er vurderingen, at Domstolens afgørelser i ovenstående sager vil have betydning for muligheden for efter EU-retten at kunne opretholde den danske 2-årsregel, som efter de afsagte domme må vurderes at have en for generel og ensidig karakter, der - når kravet står alene - ikke giver ansøgeren mulighed for at påvise sin reelle og faktiske tilknytning til Danmark ved hjælp af andre kriterier end bopælskriteriet.

Der var knapt 400.000 SU-modtagere i 2011. Heraf modtog 4.000 studerende SU til en hel uddannelse i udlandet, svarende til ca. 1 pct. af SU-modtagerne (hvoraf ca. 200 er EU eller EØS-borgere).

5. Supplerende tilknytningskrav

5.1. Tilknytningskrav som supplement til 2-årsreglen mv.

EU-Domstolen slår i de nævnte domme fast, at et enkeltstående bopælskrav har for generel og ensidig en karakter, men giver samtidig udtryk for, at en medlemsstat kan kræve en vis grad af integration i nævnte stats samfund som betingelse for studiestøtte til uddannelse i udlandet.

EU-Domstolen åbner således op for, at medlemsstaterne på anden vis kan sikre, at studerende, der modtager studiestøtte til uddannelse i udlandet har en reel tilknytning til det land, der udbetaler studiestøtten. I dommen i de forenede sager Prinz og Seeberger nævner Domstolen således, at der kan være tale om tilstrækkelig tilknytning, når den studerende har gået i skole i en medlemsstat i en betydelig periode, eller som følge af andre forhold, såsom bl.a. den studerendes familie, beskæftigelse og sprogkundskaber eller andre sociale eller økonomiske bånd. Som et alternativ til et bopæls-/tilknytningskrav nævner Domstolen i Giersch-dommen muligheden for helt at omlægge studiestøtteordningen til fx en låneordning, der gør tildeling af dette lån, lånets størrelse eller dets ikke-tilbagebetaling betinget af, at den støttemodtagende studerende efter at have afsluttet sin uddannelse i udlandet vender tilbage til giverlandet for at arbejde og bo dér. Derudover bemærker EU-Domstolen i Giersch-dommen, at det er muligt at opstille værnsregler, idet medlemsstaterne for at forhindre »studiestøtteturisme« og for at sikre, at den skattepligtige og -betalende grænsegænger fremviser en tilstrækkelig tilknytning til medlemsstaten, kan gøre tildelingen af den økonomiske støtte betinget af, at grænsegænger (forælderen til den studerende) har arbejdet i medlemsstaten i en bestemt minimumsperiode. EU-Domstolen henviser i den forbindelse til, at direktiv 2004/38/EF (opholdsdirektivet) i en anden sammenhæng bestemmer, at en medlemsstat ikke er forpligtet til at yde studiestøtte forud for erhvervelse af ret til tidsubegrænset ophold – dvs. 5 år – til andre personer end arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og personer, der har bevaret denne status, samt deres familiemedlemmer.

Det er vurderingen, at kravet om 2 års ophold i Danmark inden for de sidste 10 år ikke kan stå alene, men må suppleres med nogle yderligere indikatorer for tilknytning til Danmark. Nedenfor gennemgås de relevante indikatorer for tilknytning i forhold til de forskellige persongrupper. (Se oversigt i *bilag B*)

For familiemedlemmer, der forsørges af vandrede arbejdstagere i Danmark; vandrede arbejdstagere; selvstændige erhvervsdrivende og danske statsborgere (der ikke er omfattet af en af de foregående grupper) og ønsker at tage en uddannelse inden for EU lempes reglerne, så ansøgerne enten skal opfylde 2-årsreglen eller et af følgende nye tilknytningskriterier:

- Ansøgeren har gået i skole i en betydelig periode i Danmark (folkeskole eller ungdomsuddannelse) (for at sikre en vis grad af integration i Danmark) *eller*
- Ansøgeren har familiemedlemmer i Danmark – udover de familiemedlemmer, der forsørger ansøgeren – og ansøgeren har haft nær kontakt med disse i en betydelig periode (for at sikre en vis grad af integration i Danmark) *eller*
- Ansøgeren har haft betydelige økonomiske bånd til Danmark i en betydelig periode (for at sikre en vis grad af integration i Danmark) *eller*
- Ansøgeren har haft arbejde af et vist omfang i en betydelig periode (for at sikre en vis grad af integration i Danmark) *eller*
- Ansøger har en betydelig tilknytning til Danmark gennem opnåelse af tilknytning til landet på baggrund af flere af de ovenstående kriterier (dog uden særskilt at opfylde disse) eller mindst ét af de ovenstående kriterier (dog uden særskilt at opfylde dette kriterium/disse kriterier) i kombination med betydelige dansk kundskaber.

For familiemedlemmer, der forsørges af grænsegængere, og ønsker at tage en uddannelse inden for EU, foreslås det, at 2-årsreglen erstattes af et krav om, at ansøgerens forælder har arbejdet i Danmark i mindst 5 år.⁹

For familiemedlemmer, der forsørges af vandrede arbejdstagere i Danmark eller grænsegængere; vandrede arbejdstagere; selvstændige erhvervsdrivende og danske statsborgere (der ikke er en af de foregående) og ønsker at tage en uddannelse uden for EU kan 2-årsreglen opretholdes.

For familiemedlemmer, der forsørges af vandrede arbejdstagere i Danmark eller grænsegængere; og danske statsborgere (der ikke er en af de foregående)¹⁰, der efter

9 Baggrunden for, at et familiemedlem, der forsørges af en grænsegænger kun har ret til eksport af SU, hvis vedkommendes forældre har arbejdet i Danmark i mindst 5 år - og således udelukkes fra at kunne opfylde de øvrige kriterier er, at den person vedkommende afleder sin ret fra, grænsegænger, alt andet lige må anses for at have en mindre integration i Danmark.

10 Det bemærkes, at det i de forenede sager C-523/11 og C-585/11, Prinz og Seeberger, blev fastslået, at TEUF artikel 20 og 21 skal fortolkes således, at de er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter tildeling af uddannelsesstøtte til et studie i en anden medlemsstat gøres betinget af et enkeltstående krav om, at ansøgeren skal have haft fast bopæl i giverlandet i mindst tre år inden påbegyndelsen af studiet. EU-Domstolen fremkom med dette resultat efter at have fastslået, at de i traktaten fastsatte rettigheder med hensyn til fri bevægelighed ikke ville få fuld gennemslagskraft, såfremt en statsborger fra en medlemsstat - på grund af de hindringer, der skyldes hans ophold i en anden medlemsstat - kunne blive afskrækket fra at udøve dem som følge af en lovgivning i hans oprindelsesstat, der stiller ham ringere, alene fordi han har udnyttet rettighederne. EU-Domstolen udtalte endvidere, at et krav om uafbrudt bopæl i tre år i giverlandet kan afskrække nationale statsborgere fra at udøve deres ret til at færdes og opholde sig frit i en anden medlemsstat, henset til den indvirkning, som udøvelsen af denne frihed kan have på retten til uddannelsesstøtte. Imidlertid havde Prinz og dennes familie ikke ophold i en anden medlemsstat, men i et tredjeland (Tunesien), hvorfor dommens fortolkning af TEUF art. 21 efter Uddannelsesministeriets opfattelse næppe må kunne finde anvendelse i forhold til hende. Det må lægges til grund, at ophold uden for EU ikke er omfattet af TEUF art. 21.

bopæl uden for EU ønsker at tage en uddannelse inden for EU kan 2-årsreglen opretholdes.

For ikke økonomisk aktive unionsborgere, der ønsker at tage en uddannelse i eller uden for EU, er der krav om 5 års bopæl i Danmark som betingelse for ligestilling med danske statsborgere. For denne persongruppe er 2-årsreglen derfor automatisk opfyldt. Kravet om 5 års ophold fastholdes.

5.2. Økonomiske konsekvenser af supplerende tilknytningskriterier for SU til uddannelse i udlandet

Børn af udvandrede danske statsborgere, der ikke opfylder 2-årsreglen, må som udgangspunkt forventes i vidt omfang at kunne opfylde ét eller flere af de nye tilknytningskriterier. Det er ikke muligt præcist at fastlægge, hvor mange flere der dermed vil få adgang til dansk SU til en hel uddannelse i udlandet.

Det må ligeledes lægges til grund, at antallet af EU- og EØS-borgere og deres børn eller øvrige familiemedlemmer som ikke kan opfylde 2-årsreglen, men ét eller flere af de nye tilknytningskriterier, er meget begrænset.

For hver 100 studerende, der har adgang til SU til en hel uddannelse i udlandet, og hvor andelen, der også modtager udlandsstipendium svarer til de øvrige studerende, der modtager dansk SU til en uddannelse i et andet EU-land, vil omkostninger være ca. 7,5 mio. kr. om året før skat.

Hvis det som et regneeksempel antages, at de op til 250 personer, som det blev lagt til grund ved indførelsen af 2-årsreglen i 2002 blev afskåret fra SU til uddannelse i udlandet, igen – med de nye tilknytningskriterier – får adgang til SU i udlandet, vil omkostningerne udgøre i alt 19 mio. kr. om året før skat.

Hvis det alternativt som et regneeksempel lægges til grund, at i alt ekstra 500 personer vil få adgang til SU i udlandet, vil omkostningerne udgøre 38 mio. kr. om året før skat.

Personer, der har fået afslag på studiestøtte til en uddannelse i udlandet med henvisning til 2-årsreglen, kan rette henvendelse med henblik på at få genoptaget og afgjort deres sager efter de nye supplerende kriterier. Det vurderes, at der inden for de seneste 3 år er givet afslag på baggrund af 2-årsreglen i ca. 250 sager. Det forventes, at afslaget i op til 50 sager vil skulle ændres til et tilsagn.

Regeringen vil i forbindelse med den årlige opfølgning til SU-forligskredsen, som er aftalt i forbindelse med reformen af SU-systemet i foråret 2013, fremlægge en status for udviklingen i antallet af studerende, der får adgang til dansk SU til en hel uddannelse i udlandet med begrundelse i de nye tilknytningskriterier.