



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (пети състав)

20 юни 2013 година*

„Свободно движение на хора — Равно третиране — Социални предимства — Регламент (ЕИО) № 1612/68 — Член 7, параграф 2 — Финансова помощ за висше образование — Условие за пребиваване в държавата членка, която предоставя помощта — Отказ да се предостави помощта на студенти, граждани на Съюза, които не пребивават в съответната държава членка и чийто баща или майка, пограничен работник, работи в посочената държава членка — Непряка дискриминация — Обосноваване — Цел да се увеличи процентът на пребиваващите лица, които притежават диплом за висше образование — Подходящ характер — Пропорционалност“

По дело C-20/12

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Tribunal administratif (Люксембург) с акт от 11 януари 2012 г., постъпил в Съда на 16 януари 2012 г., в рамките на производство по дело

Elodie Giersch,

Benjamin Marco Stemper,

Julien Taminiaux,

Xavier Renaud Hodin,

Joëlle Hodin

срещу

État du Grand-Duché de Luxembourg,

в присъствието на:

Didier Taminiaux,

СЪДЪТ (пети състав),

състоящ се от: г-н T. von Danwitz, председател на състав, г-н A. Rosas (докладчик), г-н E. Juhász, г-н D. Šváby и г-н C. Vajda, съдии,

генерален адвокат: г-н P. Mengozzi,

секретар: г-н V. Tourrès, администратор,

* Език на производството: френски.

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 28 ноември 2012 г., като има предвид становищата, представени:

- за г-ца Giersch, от S. Coï, avocat,
- за г-н M. Stemper, от S. Jacquet, avocate,
- за г-н J. Taminiaux, от P. Peuvrel и V. Wauthoz, avocats,
- за г-н и г-ца Hodin, от G. Thomas, avocat,
- за г-н D. Taminiaux, от P. Peuvrel и V. Wauthoz, avocats,
- за люксембургското правителство, от г-жа P. Frantzen и г-н C. Schiltz, в качеството на представители, подпомагани от P. Kinsch, avocat,
- за датското правителство, от г-жа M. Wolff и г-н C. Vang, в качеството на представители,
- за гръцкото правителство, от г-жа G. Papagianni, в качеството на представител,
- за австрийското правителство, от г-жа C. Pesendorfer и г-н G. Eberhard, в качеството на представители,
- за шведското правителство, от г-жа A. Falk, г-жа C. Stege и г-жа U. Persson, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от г-н G. Rozet и г-н M. Van Hoof, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 7 февруари 2013 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуване на член 7, параграф 2 от Регламент (ЕИО) № 1612/68 на Съвета от 15 октомври 1968 година относно свободното движение на работници в Общността (ОВ L 257, стр. 2; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 1, стр. 11), изменен с Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. (ОВ L 158, стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56, наричан по-нататък „Регламент № 1612/68“).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между люксембургското Министерство на висшето образование и науката (наричано по-нататък „министерството“) и студенти, които са поискали да се ползват от държавната финансова помощ за висше образование, за да следват такова образование в държава членка, различна от Великото херцогство Люксембург.
- 3 Същевременно през април 2011 г. Европейската комисия е започнала производство срещу Великото херцогство Люксембург за установяване на нарушение, която е още в досъдебната си фаза. С мотивирано становище от 27 февруари 2012 г. Комисията е поискала от тази държава членка да преустанови установената дискриминация срещу работниците мигранти и членовете

на техните семейства при предоставянето на държавната финансова помощ за висше образование, а също и на месечната помощ за младежи доброволци и на помощите, наречени „бонус за дете“.

Правна уредба

Правото на Съюза

4 Съгласно член 7 от Регламент № 1612/68:

„1. Работник, който е гражданин на държава членка, не може поради своето гражданство да бъде третиран на територията на друга държава членка различно от работниците — нейни граждани по отношение на условията за наемане на работа, и в частност, по отношение на трудовото възнаграждение, уволнението и ако остане безработен — на възстановяването или новото наемане на работа.

2. Той има право на същите социални и данъчни предимства, както работниците местни граждани.

[...]“.

Люксембургската правна уредба

5 Държавната финансова помощ за висше образование е уредена в Закон от 22 юни 2000 г. за държавната финансова помощ за висше образование (Mémorial A 2000 г., стр. 1106), изменена със закон от 26 юли 2010 г. (Mémorial A 2010 г., стр. 2040, наричан по-нататък „измененият Закон от 22 юни 2000 г.“).

6 Тази финансова помощ е отпускана под формата на стипендия или заем и може да бъде поискана, независимо от това в коя държава заявителят възнамерява да следва висшето си образование.

7 В първоначалната си редакция Законът от 22 юни 2000 г. за държавната финансова помощ за висше образование определя в член 2 от него лицата, които могат да се ползват от помощта, както следва:

„От държавната финансова помощ за висше образование могат да се ползват студентите, които са приети да следват висше образование и отговарят на едно от следните условия:

а) да имат люксембургско гражданство, или

б) да са граждани на друга държава — членка на Европейския съюз, да имат местожителство във Великото херцогство Люксембург и да попадат в приложното поле на разпоредбите на членове 7 и 12 от Регламент [№ 1612/68] [...]

[...]“.

- 8 Законът от 4 април 2005 г. за изменение на Закона от 22 юни 2000 г. за държавната финансова помощ за висше образование (Mémorial A 2005, стр. 786) заменя член 2, буква а) от последния със следния текст:

„а) да имат люксембургско гражданство и местожителство във Великото херцогство Люксембург или [...]“.

- 9 След измененията, въведени с член 1, точка 2, от Закона от 26 юли 2010 г., член 2 от изменения Закон от 22 юни 2000 г. гласи:

„Лица, които могат да се ползват от финансовата помощ

От държавната финансова помощ за висше образование могат да се ползват студентите, които са приети да следват висше образование и отговарят на едно от следните условия:

а) да имат люксембургско гражданство или да са членове на семейството на люксембургски гражданин и да имат местожителство във Великото херцогство Люксембург, или

б) да са граждани на друга държава — членка на Европейския съюз, или на някоя от другите държави — страни по Споразумението за Европейското икономическо пространство, или на Конфедерация Швейцария и да пребивават във Великото херцогство Люксембург, в съответствие с глава втора на изменения Закон от 29 август 2008 г. за свободното движение на хора и работници мигранти, в качеството на заето или самостоятелно заето лице, на лице, което запазва този статут, или на член на семейството на лице от някоя от предходните категории, или на лице, придобило право на постоянно пребиваване [...]

[...]“.

- 10 Законът от 29 август 2008 г за свободното движение на хора и имиграцията (Mémorial A 2008, стр. 2024) транспонира в люксембургското право Директива 2004/38. Член 6, параграф 1 от този закон гласи, че гражданинът на Съюза има право да пребивава на територията на Люксембург за срок над три месеца, ако отговаря на условието да упражнява дейност в качеството на работник като заето или самостоятелно заето лице или на условието да е записан в акредитирано в Люксембург публично или частно учебно заведение, за да следва в него основно курс на обучение, и ако гарантира, че има здравна осигуровка и разполага с достатъчно средства за себе си и за семейството си, за да се избегне обременяването на системата на социално подпомагане.

Споровете в главното производство и преюдициалният въпрос

- 11 Посредством формуляр, изготвен от Центъра за документация и информация, относно висшето образование към Министерството на висшето образование и науката, г-ца Giersch, г-ца Hodin, както и г-н Taminaux и г-н Stemper подават в качеството на студенти молба да им бъде отпусната за академичната 2010/2011 година финансова помощ за висше образование във връзка с получаване на съответен диплом.
- 12 Г-ца Giersch и г-ца Hodin, както и г-н Taminaux пребивават в Белгия и са посочили, че желаят да следват образованието си в тази държава членка за академичната 2010/2011 година. Г-н Stemper пребивава в Германия и е заявил, че желае да следва в Обединеното кралство.
- 13 Министърът отказва да уважи тези молби за финансова помощ, като се основава на един и същи мотив, а именно че не е изпълнено условието за пребиваване, предвидено в член 2, буква б) от изменения Закон от 22 юни 2000 г.

- 14 Жалбоподателите в главното производство сезират Tribunal administratif с жалби за изменение или отмяна на взетите от министъра решения за отказ. Всеки от тях се позовава по-конкретно на обстоятелството, че един от родителите му работи в Люксембург. Жалбите са приети за допустими в частта относно отмяната на посочените решения.
- 15 Сезиран с още 600 подобни жалби само за академичната 2010/2011 година, производствата по които понастоящем са висящи пред него, Tribunal administratif решава да съедини делата по жалбите на жалбоподателите в главното производство.
- 16 Посочените жалбоподатели поддържат пред тази юрисдикция, че държавната финансова помощ за висше образование представлява социално предимство по смисъла на член 7, параграф 2 от Регламент № 1612/68, така че тя попада в обхвата на закрепения в тази разпоредба принцип на равно третиране.
- 17 Според тях условието за пребиваване, на което се позовава министърът, представлява пряка или най-малкото непряка дискриминация.
- 18 По този начин се поддържа, че е налице пряка дискриминация, доколкото, за да могат да се ползват от финансовата помощ за висше образование, люксембургските граждани или членовете на семейството на люксембургски гражданин трябва да имат местожителство в Люксембург, докато гражданите на друга държава членка трябва да пребивават в Люксембург. Ако трябва обаче да се счита, че за люксембургските граждани и за гражданите на останалите държави членки е предвидено едно и също условие за пребиваване на територията на Люксембург, това условие би представлявало непряка дискриминация, тъй като то би могло да бъде изпълнено по-лесно от люксембургските граждани, отколкото от гражданите на други държави членки.
- 19 Пред Tribunal administratif люксембургското правителство оспорва твърдението, че тази финансова помощ е социално предимство по смисъла на член 7, параграф 2 от Регламент № 1612/68, тъй като получателят на тази помощ е пълнолетен и самостоятелен студент, който има собствено домакинство и не е на издръжка на родителите си.
- 20 Посоченото правителство твърди, че целта на люксембургската система за помощ обосновава ограничаване на кръга на получателите на тази помощ само до пребиваващите лица. Целта на закона, с който е въведена посочената финансова помощ, е да се насърчи увеличаването на процента на притежаващите диплом за висше образование лица сред пребиваващото в Люксембург население, за да достигне 40 % до 2020 г., докато през 2010 г. този процент е бил едва 28 %. Последният процент обаче е много по-нисък от процента на притежаващите подобни дипломи лица в държави, сравними с Великото херцогство Люксембург.
- 21 Според люксембургското правителство при липсата на условие за пребиваване всеки студент, дори изобщо да не е свързан с обществото в Люксембург, би могъл да се ползва от държавната финансова помощ, за да следва висше образование в която и да било страна в света, което би довело до „туризъм за получаване на стипендии за образование“, който не може да бъде понесен от националния бюджет.
- 22 Според това правителство не е налице нито пряка, нито непряка дискриминация. Условието за пребиваване, прилагано както за местните граждани, така и за чужденците, било легитимен критерий за предоставяне на разглежданата в главното производство помощ с оглед на следваната от изменения Закон от 22 юни 2000 г. цел от общ интерес.

- 23 На първо място, Tribunal administratif не приема довода, с който люксембургското правителство оспорва квалифицирането на държавната финансова помощ за висше образование като социално предимство по смисъла на член 7, параграф 2 от Регламент № 1612/68, тъй като получателят на тази помощ бил самостоятелен пълнолетен студент, който не е на издръжка на родителите си.
- 24 В това отношение Tribunal administratif отбелязва, че тази финансова помощ, уредена в закона, за да се улесни достъпът до висше образование, се състои от основен размер и евентуално от добавки, които могат да са различни в зависимост, от една страна, от финансовото и социалното положение на студента, както и от друга страна, от поеманите от него разходи за записване. Тази юрисдикция счита обаче, че оценката на финансовото и социалното положение на студента изисква да се провери дали отвъд възприетата от законодателя фикция този студент действително е самостоятелен или, напротив, е на издръжка на родителите си.
- 25 Като приема по делата в главното производство, че всички жалбоподатели имат качеството на редовни студенти и не разполагат с никакъв доход за академичната 2010/2011 година, както и че все още са част от домакинството съответно на своите баща и майка, Tribunal administratif заключава, че те трябва да се считат за лица на издръжка на родителите си, които са работници мигранти. Тази юрисдикция отбелязва и че всъщност всички жалбоподатели се позовават на факта, че техният баща или тяхната майка работи в Люксембург.
- 26 Освен това, като се позовава на точка 23 от Решение от 26 февруари 1992 г. по дело Bernini (C-3/90, Recueil, стр. I-1071), Tribunal administratif напомня, че от практиката на Съда е видно, че помощ, предоставена за издръжка и обучение с оглед на следването на университетско образование за получаване на професионална квалификация, представлява за студента социално предимство по смисъла на член 7, параграф 2 от Регламент № 1612/68.
- 27 Освен това според запитващата юрисдикция, която посочва точка 24 от Решение от 18 юли 2007 г. по дело Hartmann (C-212/05, Сборник, стр. I-6303), финансирането на образование, предоставено от държава членка за децата на работници, представлява за работника мигрант и за пограничния работник социално предимство по смисъла на член 7, параграф 2 от Регламент № 1612/68, когато работникът продължава да осигурява издръжката на съответното дете. Тази юрисдикция отбелязва, че в такъв случай в съответствие с точка 28 от Решение по дело Bernini, посочено по-горе, това дете може да се позовава на посочения член 7, параграф 2, за да получи финансиране за образованието си при същите условия като тези, които се прилагат за децата на работниците — местни граждани, тъй като с предвиденото в член 7 от Регламент № 1612/68 равно третиране се цели и да се преодолее дискриминацията, упражнявана във вреда на низходящите, които са на издръжка на работника.
- 28 При това положение според Tribunal administratif жалбоподателите в главното производство могат да се позовават на член 7, параграф 2 от Регламент № 1612/68, за да получат финансиране за образованието си при същите условия като тези, които се прилагат за децата на работниците — местни граждани.
- 29 На второ място, тази юрисдикция не приема довода за наличие на пряка дискриминация. Според нея с понятията „местожителство“ и „пребиваване“ по смисъла на член 2 от изменения Закон от 22 юни 2000 г. се обозначава едно и също фактическо понятие, а именно мястото, което заинтересованото лице действително, законно и продължително обитава. Тази идентичност се потвърждава от член 3 от Постановление на Великия херцог от 12 ноември 2010 г. за изменение на Постановление на Великия херцог от 5 октомври 2000 г. за държавната финансова помощ за висше образование (Mémorial A 2010, стр. 3430), в което се уточнява, че студентите, посочени в член 2 от изменения Закон от 22 юни 2000 г., а именно както люксембургските граждани или членовете на семейството на люксембургски гражданин, така и гражданите на друга държава членка, са длъжни да представят удостоверение за пребиваване в Люксембург, за да могат да се ползват от тази помощ.

- 30 На трето място, що се отнася до твърдяното наличие на непряка дискриминация, Tribunal administratif напомня, че принципът на равно третиране забранява всички прикрити форми на дискриминация, които чрез прилагане на други критерии за разграничаване, различни от основаващите се на гражданство, фактически водят до същия резултат. Като се позовава на точка 53 от Решение от 15 март 2005 г. по дело Vidar (C-209/03, Recueil, стр. I-2119), тази юрисдикция уточнява, че щом като изискването, свързано с условие за пребиваване, поражда опасност от това да се поставят в неблагоприятно положение главно гражданите на други държави членки, тъй като то може да бъде изпълнено по-лесно от люксембургските граждани, в посочения контекст това изискване може да се счита за дискриминационно.
- 31 Различното третиране обаче би могло да бъде обосновано, ако се основава на обективни съображения, несвързани с гражданството на съответните лица, и ако е съразмерно с легитимната цел, преследвана от националното право.
- 32 Като приема, че в конкретния случай е необходимо да се провери легитимността на подобна непряка дискриминация с оглед на принципа на равно третиране, Tribunal administratif решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„С оглед на общностния принцип на равно третиране, закрепен в член 7 от Регламент № 1612/68, изтъкнатите от люксембургската държава съображения за образователна и бюджетна политика — а именно да се насърчава увеличаването на процента притежаващи диплом за висше образование лица, който понастоящем е недостатъчен в сравнителен международен план по отношение на пребиваващото в Люксембург население, — които биха били сериозно застрашени, ако люксембургската държава трябва да заплаща финансова помощ за висше образование на всеки несвързан с обществото във Великото херцогство Люксембург студент, за да следва висше образование в която и да е страна в света, което би довело до неразумна тежест за бюджета на люксембургската държава, представляват ли съображения по смисъла на посочената по-горе общностна съдебна практика, обосноваващи различното третиране, произтичащо от изискването за пребиваване, предвидено както за люксембургските граждани, така и за гражданите на други държави членки с оглед на получаване на помощ за висше образование?“.

По преюдициалния въпрос

- 33 С въпроса си запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 7, параграф 2 от Регламент № 1612/68 трябва се тълкува в смисъл, че не допуска законодателство на държава членка като разглежданото в главното производство, което поставя предоставянето на финансова помощ за висше образование в зависимост от условие за пребиваване на студента и въвежда различно третиране между лицата, които пребивават в съответната държава членка, и тези, които, без да пребивават в тази държава членка, са деца на погранични работници, упражняващи дейност в посочената държава членка, с цел да се насърчи увеличаването на процента на пребиваващите лица, които притежават диплом за висше образование, както същевременно се избегне прекалено голямата финансова тежест, до която би довело предоставянето на тази помощ на всеки студент.

Относно наличието на дискриминация

- 34 В това отношение трябва да се напомни в началото, че член 45, параграф 2 ДФЕС предвижда, че свободното движение на работници налага премахването на всякаква дискриминация, основаваща се на гражданство, между работниците от държавите членки, що се отнася до заетостта, възнаграждението и другите условия на труд.

- 35 В специфичната област на предоставянето на социални предимства член 7, параграф 2 от Регламент № 1612/68 е особен израз на правилото за равно третиране, закрепено в член 45, параграф 2 ДФЕС, и трябва да се тълкува по същия начин, както последната разпоредба (Решение от 11 септември 2007 г. по дело Hendrix, C-287/05, Сборник, стр. I-6909, точка 53).
- 36 Съгласно член 7, параграф 2 от Регламент № 1612/68 работник, гражданин на държава членка, на територията на другите държави членки има право на същите социални и данъчни предимства, както работниците — местни граждани.
- 37 От тази разпоредба се ползват еднакво както работниците мигранти, пребиваващи в приемащата държава членка, така и пограничните работници, които упражняват дейността си като заети лица в тази държава членка, като същевременно пребивават в друга държава членка (Решение от 18 юли 2007 г. по дело Geven, C-213/05, Сборник, стр. I-6347, точка 15 и Решение от 14 юни 2012 г. по дело Комисия/Нидерландия, C-542/09, точка 33).
- 38 Съгласно постоянната съдебна практика помощ, предоставена за издръжка и обучение с оглед на следването на университетско образование за получаване на професионална квалификация, представлява за студента социално предимство по смисъла на член 7, параграф 2 от Регламент № 1612/68 (Решение от 21 юни 1988 г. по дело Lair, 39/86, Recueil, стр. 3161, точка 24, Решение по дело Bernini, посочено по-горе, точка 23 и Решение по дело Комисия/Нидерландия, посочено по-горе, точка 34).
- 39 Съдът е приел и че финансирането на образование, предоставено от държава членка за децата на работници, представлява за работника мигрант социално предимство по смисъла на посочения член 7, параграф 2, когато работникът продължава да осигурява издръжката на детето си (Решение по дело Bernini, посочено по-горе, точки 25 и 29, Решение от 8 юни 1999 г. по дело Meeusen, C-337/97, Recueil, стр. I-3289, точка 19 и Решение по дело Комисия/Нидерландия, посочено по-горе, точка 35).
- 40 Членовете на семейството на работник мигрант се ползват непряко от равното третиране, предоставено на този работник с член 7, параграф 2 от Регламент № 1612/68. При положение че предоставянето на финансиране на образование на дете на работник мигрант представлява за последния социално предимство, самото дете може да се позовава на тази разпоредба, за да получи посоченото финансиране, ако съгласно националното право това финансиране се предоставя пряко на студента (Решение от 18 юни 1987 г. по дело Lebon, 316/85, Recueil, стр. 2811, точки 12 и 13, Решение по дело Bernini, посочено по-горе, точка 26 и Решение по дело Комисия/Нидерландия, посочено по-горе, точка 48).
- 41 Също според постоянната съдебна практика принципът на равно третиране, закрепен както в член 45 ДФЕС, така и в член 7, параграф 2 от Регламент № 1612/68, забранява не само явната дискриминация, основана на гражданство, но и всички прикрити форми на дискриминация, които чрез прилагане на други критерии за разграничаване на практика фактически водят до същия резултат (вж. Решение от 27 ноември 1997 г. по дело Meints, C-57/96, Recueil, стр. I-6689, точка 44, Решение от 7 юли 2005 г. по дело Комисия/Австрия, C-147/03, Recueil, стр. I-5969, точка 41, Решение от 10 септември 2009 г. по дело Комисия/Германия, C-269/07, Сборник, стр. I-7811, точка 53 и Решение по дело Комисия/Нидерландия, посочено по-горе, точка 37).
- 42 По настоящото дело в главното производство запитващата юрисдикция е счела, като е тълкувала националното право, че изискваните от изменения Закон от 22 юни 2000 г. условия за местоживееене и пребиваване са еквивалентни, така че условието за пребиваване се прилага еднакво към люксембургските граждани и към гражданите на други държави членки.
- 43 При тези обстоятелства изискването по отношение на гражданите на други държави членки, свързано с условие за пребиваване в Люксембург, не представлява пряка дискриминация.

- 44 За разлика от това, доколкото предвижда разграничение, основаващо се на пребиваването, една мярка, като разглежданата в главното производство, може да има действие главно във вреда на гражданите на други държави членки, тъй като лицата, които не пребивават в съответната държава, са най-често чужди граждани (вж. по-специално Решение от 29 април 1999 г. по дело *Ciola*, C-224/97, *Recueil*, стр. I-2517, точка 14, Решение от 25 януари 2011 г. по дело *Neukirchinger*, C-382/08, *Сборник*, стр. I-139, точка 34 и Решение по дело Комисия/Нидерландия, посочено по-горе, точка 38).
- 45 В този контекст е без значение, че разглежданата в главното производство мярка евентуално засяга както местните граждани, които не са в състояние да изпълнят подобен критерий, така и гражданите на други държави членки. За да може дадена мярка да бъде квалифицирана като непряко дискриминационна, не е необходимо тя да поставя в по-благоприятно положение всички местни граждани или в по-неблагоприятно положение единствено гражданите на други държави членки, а не местните граждани (вж. в този смисъл Решение от 16 януари 2003 г. по дело Комисия/Италия, C-388/01, *Recueil*, стр. I-721, точка 14, Решение по дело Комисия/Нидерландия, посочено по-горе, точка 38 и Решение от 28 юни 2012 г. по дело *Erny*, C-172/11, точка 41).
- 46 По този начин неравното третиране, произтичащо от факта, че по отношение на студентите — деца на погранични работници, е предвидено условие за пребиваване, представлява непряка дискриминация, която по принцип е забранена, освен ако е обективно обоснована. За да бъде обективно обоснована, тя трябва да може да гарантира осъществяването на легитимна цел и да не надхвърля това, което е необходимо за постигането на тази цел (вж. в този смисъл Решение от 13 април 2010 г. по дело *Bressol и др.*, C-73/08, *Сборник*, стр. I-2735, точки 47 и 48 и Решение по дело Комисия/Нидерландия, посочено по-горе, точка 55).

Относно наличието на легитимна цел

- 47 За да обоснове различното третиране на пограничните работници, що се отнася до държавната финансова помощ за висше образование, люксембургското правителство се позовава на два довода, единият от социален характер, а другият от бюджетен характер, и поддържа, че двата довода се неделимо свързани.
- 48 Целта, квалифицирана от това правителство като „социална“, се състои в значителното увеличаване на частта от пребиваващите в Люксембург лица, които притежават диплом за висше образование. Установено е, че процентът им, а именно 28 %, е много по-нисък от процента на притежаващите подобни дипломи лица, които пребивават в държави, сравними с Великото херцогство Люксембург, и посоченото правителство счита, че е необходимо сред пребиваващото население да се достигне процент от 66 % на лицата с дипломи за висше образование, за да се отговори на нарастващото изискване да се осигури преходът на люксембургската икономика към икономика, основана на знанието.
- 49 Люксембургското правителство твърди, че правото на получаване на държавната финансова помощ за висше образование е запазено само за пребиваващите в Люксембург лица, тъй като според него само те имат връзка с люксембургското общество, от която може да се предположи, че след като са се ползвали от възможността, предоставена от съответната система за помощ, за да финансират обучението си, евентуално и в чужбина, те ще се завърнат в Люксембург, за да прилагат така придобитите си знания в полза на развитието на икономиката на тази държава членка.
- 50 Според посоченото правителство то няма възможност поради бюджетни ограничения да прояви по-голяма щедрост към студенти, които не са пребиваващи лица, без да се засегне финансирането на цялата система за помощ. Целта от бюджетен характер се състои в

избягването на неразумната тежест за държавния бюджет, до която би довело включването в на кръга на лицата, които могат да се ползват от финансовата помощ, и на студентите, които не са пребиваващи лица и са деца на погранични работници.

- 51 Що се отнася до обосновката, основаваща се на допълнителната тежест, която би произтекла от неприлагането на условието за пребиваване, важно е да се отбележи, че макар съображения от бюджетен характер да могат да бъдат в основата на социалната политика на дадена държава членка и да влияят върху естеството и обхвата на мерките за социална защита, която тази държава възнамерява да приеме, сами по себе си тези съображения не представляват преследвана от тази политика цел и следователно не могат да обосноват дискриминация във вреда на работниците мигранти (вж. Решение по дело Комисия/Нидерландия, посочено по-горе, точка 57 и цитираната съдебна практика).
- 52 Да се приеме, че съображения от бюджетен характер могат да обосноват различно третиране на работници мигранти и работници — местни граждани, би означавало прилагането и обхватът на едно толкова основно правило на правото на Съюза като принципа на недопускане на дискриминация да могат да бъдат различни във времево и пространствено отношение в зависимост от публичните финанси на държавите членки (вж. Решение по дело Комисия/Нидерландия, посочено по-горе, точка 58 и цитираната съдебна практика).
- 53 Що се отнася до социалната цел, трябва да се отбележи, че насърчаването към следване на висше образование е цел от общ интерес, призната на равнището на Съюза, както посочват по-специално люксембургското и австрийското правителство.
- 54 Така в Съобщение на Комисията от 3 март 2010 г., озаглавено „Европа 2020: Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“ (COM(2010) 2020 окончателен), е посочено, че една от основните цели, уговорени на равнището на Съюза, е да се увеличи частта от населението на възраст от 30 до 34 години със завършен курс на университетско образование от 31 % на поне 40 % през 2020 г. Този документ насърчава всяка държава членка да приложи на национално равнище тези основни цели с конкретни мерки.
- 55 Освен това в рамките на своите Заключения от 12 май 2009 г. относно стратегическа рамка за европейско сътрудничество в областта на образованието и обучението (ЕСЕТ 2020) (ОВ С 119, стр. 2) Съветът на Европейския съюз вече си е поставил тази цел за увеличаване на броя лица, притежаващи диплом за висше образование. В Заключенията на Съвета от 11 май 2010 г. относно социалното измерение на образованието и обучението (ОВ С 135, стр. 2) държавите членки са приканени, що се отнася до висшето образование, да следват политика, насочена към увеличаване на процента на успеваемост в това образование.
- 56 Следователно действията, предприети от държава членка, за да осигури високо равнище на образование на пребиваващото в нея население и да насърчи развитието на икономиката си, преследват легитимна цел, която може да обоснове непряка дискриминация въз основа на гражданство.

Относно подходящия характер на условието за пребиваване

- 57 Люксембургското правителство поддържа, че системата за помощи, запазени за пребиваващите в Люксембург лица, може да гарантира осъществяването на легитимната социална цел за увеличаване на броя на лицата с дипломи за висше образование сред пребиваващото в тази държава членка население.

- 58 В това отношение същото правителство поддържа, че е възможно, след като са завършили висше образование в чужбина, съответните студенти да се върнат в държавата по пребиваване, за да се установят и работят в нея. То смята, че пребиваващите в чужбина студенти, макар, от друга страна, да са деца на погранични работници, упражняващи дейност в Люксембург, нямат никаква специална причина да се включат лично в пазара на труда в Люксембург след завършване на висшето си образование, нито да се интегрират в люксембургското общество. Посоченото правителство счита, че е обосновано да ограничи предоставянето на разглежданата в главното производство помощ до лицата, пребиваващи в Люксембург към момента, в който ще започнат следване на висше образование, тъй като те вече са интегрирани в люксембургското общество и след като завършат образованието си, те най-често биха се включили в пазара на труда в тази държава членка.
- 59 Освен това люксембургското правителство добавя, че съществува висок „процент на ротация“ на лицата, които упражняват професионална дейност като погранични работници, тъй като те работят в това си качество само за ограничен период от време, което не позволява пограничната работа да се разглежда като фактор на интеграция в обществото на държавата по месторабота, който да е подобен на пребиваването в тази държава и да е достатъчно важен, за да повлияе на избора на местопребиваване на децата на пограничния работник, след като завършат образованието си.
- 60 Жалбоподателите в главното производство оспорват подходящия характер на условието за пребиваване. Подобно условие не гарантира постигането на целта да се увеличи броят на лицата с диплом за висше образование сред пребиваващото население, за да се отговори на потребностите на люксембургския пазар на труда. Предоставянето на разглежданата в главното производство помощ само на студентите, пребиваващи в Люксембург към датата на подаване на молбата за финансова помощ, не означава, че последните ще се включат трайно и окончателно в люксембургския пазар на труда, след като завършат висшето си образование. Освен това, тъй като Люксембургският университет не е учебно заведение с преподаване на широк кръг специалности, много от пребиваващите студенти биха следвали образованието си извън територията на Люксембург и биха се интегрирали по-скоро в държавата, в която следват, отколкото в Люксембург, като по този начин биха се ползвали от професионални перспективи, разкриващи се отвъд тази територия.
- 61 Посочените жалбоподатели поддържат, че противно на твърдението на люксембургското правителство, студентите, които не са пребиваващи лица и са деца на погранични работници, имат специални причини да се включат в люксембургския пазар на труда, след като завършат образованието си. Така, от една страна, обстоятелството, че единият от родителите на студент работи в Люксембург, предполага известна географска близост на домакинството, от което е част студентът, с люксембургската територия. От друга страна, поради икономическата криза, засегнала тежко съседните на Великото херцогство Люксембург държави членки, децата на пограничните работници биха били склонни, след завършване на висшето си образование, да потърсят стабилно финансово положение по примера на своите родители, които работят от много години в тази държава членка.
- 62 Според Комисията, пограничните работници не само имат връзка с люксембургското общество, но и са интегрирани в него чрез трудовата дейност, която упражняват в Люксембург. След като е налице подобна връзка, условието за пребиваване не е нито необходимо, нито подходящо, за да се гарантира, че децата на такива работници, чието висше образование би било финансирано с разглежданата в главното производство финансова помощ, поддържат тясна връзка с държавата членка, предоставяща тази помощ.
- 63 В това отношение следва да се напомни, че Съдът вече се е произнесъл, че след като имат достъп до пазара на труда на дадена държава членка, работниците мигранти и пограничните работници са създали по принцип достатъчна връзка на интегриране с обществото в тази

държава, която им позволява да се ползват от принципа на равно третиране съответно по отношение на работниците — местни граждани и на пребиваващите работници. Връзката на интегриране е резултат по-специално от факта, че с данъците, които плащат в приемащата държава членка поради упражняваната от тях дейност като наети лица, работниците мигранти и пограничните работници също допринасят за финансирането на социалните политики на тази държава (вж. в този смисъл Решение от 13 декември 2012 г. по дело *Caves Krier Frères*, C-379/11, точка 53).

- 64 Следва да се посочи обаче, че що се отнася по-специално до пограничните работници, Съдът е приел обосновка относно правна уредба, въвеждаща разграничение между упражняващите професионална дейност в съответната държава лица, които пребивават в нея, и тези, които не пребивават в нея, в зависимост от степента им на интеграция в обществото в тази държава членка или връзката им с последната (вж. в този смисъл посочените по-горе Решение по дело *Hartmann*, точки 35 и 36, Решение по дело *Geven*, точка 26 и Решение по дело *Hendrix*, точки 54 и 55).
- 65 В това отношение следва да се отбележи, че пограничният работник невинаги е интегриран в държавата по месторабота по същия начин като работник, пребиваващ в тази държава.
- 66 Както отбелязва генералният адвокат в точка 59 от заключението си, следва да се разгледа въпросът дали с условието за пребиваване, изисквано по отношение на децата на пограничните работници със Закона от 22 юни 2000 г., за да могат да поискат да им се предостави държавната помощ за висше образование, може да създаде разумна възможност за завръщане на студента в Люксембург, след като е завършил образованието си, като люксембургското правителство счита, че това завръщане е необходимо за постигането на преследваната легитимна цел.
- 67 В това отношение следва да се приеме, че е възможно да се предположи, че вероятността от установяване в Люксембург и интегриране в люксембургския пазар на труда след завършване на висшето образование дори когато то е следвано в чужбина, е по-голяма при студентите, пребиваващи в Люксембург към момента, в който ще започнат следване на висше образование, отколкото при студентите, които не пребивават в Люксембург.
- 68 Ето защо следва да се приеме, че с условието за пребиваване, предвидено в Закона от 22 юни 2000 г., може да осъществи целта да се насърчи следването на висше образование и да се увеличи значително процентът на пребиваващите в Люксембург лица, които притежават диплом за висше образование.
- 69 Остава обаче да се провери дали това условие не надхвърля необходимото за постигането на посочената цел.

Относно необходимия характер на условието за пребиваване

- 70 Според люксембургското правителство приемането на условие за пребиваване не надхвърля необходимото за постигането на преследваната цел. Това условие е обосновано по бюджетни съображения и е пряко свързано с посочената икономическа цел. Поради бюджетни ограничения не е възможно да се прояви по-голяма щедрост по отношение на студентите, които не са пребиваващи лица, без да се накърни финансирането на цялата система. Освен това възприемането на друг критерий за предоставяне на помощта, а именно и по-специално този, който е изведен от обстоятелството, че единият от родителите на студента, който не е пребиваващо лице, работи в Люксембург, пряко противоречи на двете цели на разглежданата в главното производство система за помощ, взети в тяхната съвкупност.

- 71 В това отношение е необходимо да се разгледа въпросът дали само изискването за предварително пребиваване може да гарантира на люксембургската държава разумна вероятност ползващите се от помощта лица да се завърнат, за да се установят в Люксембург и да се включат в пазара на труда в тази държава членка, с което да допринесат за икономическото развитие на последната, или съществуват и други критерии, позволяващи да се гарантира подобна вероятност, без да се изключват всички непребиваващи в същата държава деца на погранични работници.
- 72 Съдът вече е приел, че условие за пребиваване може да бъде непропорционално, ако то има прекомерно ограничителен характер, доколкото неоснователно отдава по-голямо значение на обстоятелство, което невинаги е показателно за реалната и действителна степен на свързаност, като изключва взимането предвид на каквито и да било други показателни в това отношение обстоятелства (вж. Решение от 23 октомври 2007 г. по дело Morgan и Bucher, C-11/06 и C-12/06, Сборник, стр. I-9161, точка 46 и цитираната съдебна практика, както и Решение от 21 юли 2011 г. по дело Stewart, C-503/09, Сборник, стр. I-6497, точка 95 и цитираната съдебна практика).
- 73 Така в точки 86 и 87 от Решение по дело Комисия/Нидерландия, посочено по-горе, Съдът е приел, че съответната държава членка не е дала убедително обяснение за причините, поради които предвижданата цел не може да бъде постигната с по-малко ограничителни мерки или с по-гъвкаво правило от това за „три от шестте години“, или като се вземат предвид други обстоятелства, които разкриват подобна степен на свързаност като заетостта. Ето защо Съдът е приел, че като предвижда специфични периоди на пребиваване на територията на съответната държава членка, посоченото правило отдава предимство на обстоятелство, което невинаги е единственото обстоятелство, показателно за реалната степен на свързаност между заинтересованото лице и посочената държава членка, и има прекомерно ограничителен характер. Поради това правилото „три от шестте години“ надхвърля необходимото за постигане на преследваната цел.
- 74 Люксембургската схема за държавна финансова помощ за висше образование изключва възможността за ползване от тази помощ спрямо всички непребиваващи лица и това изключване се отнася единствено до студентите, които не са пребиваващи лица.
- 75 Следователно спрямо дете на работник мигрант, което пребивава с родителите си в държава членка, граничеща с Великото херцогство Люксембург, и желае да следва образованието си в Люксембург, се изключва възможността то да се ползва от държавната финансова помощ за висше образование. От друга страна, макар родителите им да пребивават в Люксембург, студентите, които не пребивават в тази държава към датата на подаване на молбата за помощ, нямат право да получават тази помощ, дори да продължават да са на издръжка на родителите си. Освен това разглежданата в главното производство схема за финансова помощ води до изключване на възможността за ползване от тази помощ спрямо децата на работници, които не пребивават в Люксембург и работят в тази държава от дълго време.
- 76 В това отношение следва да се отбележи, че разглежданата в главното производство схема за помощи има прекомерно ограничителен характер. Всъщност, като предвижда условие за предварително пребиваване на студента на територията на съответната държава членка, законът отдава предимство на обстоятелство, което невинаги е показателно за реалната степен на свързаност на заинтересованото лице с тази държава членка (вж. в този смисъл Решение по дело Комисия/Нидерландия, посочено по-горе, точка 86).
- 77 По-конкретно, доколкото предназначението на държавната финансова помощ за висше образование е да благоприятства следването както в Люксембург, така и във всяка друга държава, наличието на разумна вероятност ползващите се от помощта лица да се завърнат, за

да се установят в Люксембург и да се включат в пазара на труда в тази държава членка, за да допринесат за икономическото ѝ развитие, може да се установи от обстоятелства, различни от изискването, свързано с условие за предварително пребиваване на съответния студент.

- 78 Всъщност изглежда възможно достатъчната свързаност на студента с Великото херцогство Люксембург, позволяваща да се направи извод за подобна вероятност, да произтича и от обстоятелството, че този студент пребивава сам или с родителите си в държава, граничеща с Великото херцогство Люксембург, и че от дълго време родителите му работят в Люксембург и живеят в близост до тази държава членка.
- 79 Относно възможностите, с които разполага люксембургският законодател, може да се отбележи, че както посочва Комисията в съдебното заседание, доколкото предоставяната помощ се състои например от заем, една система на финансиране, която поставя отпускането на този заем, дори изплащането му или неговото невръщане, в зависимост от условието студентът, който се ползва от финансирането, след като завърши образованието си в чужбина, да се завърне в Люксембург, за да се установи и да пребивава в тази държава, би могла да позволи да се постигне преследваната цел, без да нанася вреда на пограничните работници. От друга страна, що се отнася до опасността от кумулиране с предоставянето на еквивалентна финансова помощ, отпускана в държавата членка, в която пребивава студентът, сам или с родителите си, посочената опасност може да се избегне като тази финансова помощ се вземе предвид при предоставянето на помощта, изплащана от Великото херцогство Люксембург.
- 80 Преди всичко, за да се избегне опасността от появата на „туризъм за получаване на стипендии за образование“, посочена от всички правителства, които са представили становища пред Съда, и за да се гарантира, че пограничният работник, който плаща данъци и осигурителни вноски в Люксембург, има достатъчна връзка с люксембургското общество, може да се предвиди предоставянето на финансовата помощ да се постави в зависимост от условието пограничният работник, родител на студент, който не пребивава в Люксембург, да е работил в тази държава членка в продължение на определен минимален период. В друг контекст член 24, параграф 2, от Директива 2004/38 предвижда, че в отклонение от член 24, параграф 1 от тази директива, съгласно който всеки гражданин на Съюза, който пребивава на територията на държава членка по силата на тази директива, се ползва с третиране, еднакво с третирането на гражданите на тази държава членка, последната не е длъжна да отпуска финансова помощ за издръжка за обучение преди придобиването на право на постоянно пребиваване, което съгласно член 16, параграф 1 от същата директива е поставено в зависимост от условието за пребиваване в продължение на пет години на територията на съответната държава членка.
- 81 Следва да се отбележи, че в споровете по главното производство подобна опасност не е налице, тъй като е безспорно, че бащата или майката на г-ца Giersch, г-н Stemper, г-н Taminaux и г-ца Hodin работи в Люксембург съответно от 23 години, 32 години, 28 години и 23 години.
- 82 Следователно законодателство като разглежданото в главното производство, което поставя предоставянето на държавна финансова помощ за висше образование в зависимост от условие за пребиваване на студента и въвежда различно третиране между пребиваващите в съответната държава членка лица и тези, които не пребивават в нея и са деца на погранични работници, упражняващи дейност в същата държава членка, надхвърля необходимото за постигането на легитимната цел, насочена към увеличаване на броя на лицата с дипломи за висше образование сред пребиваващото население, за да се насърчи развитието на националната икономика.

83 Предвид всички съображения, изложени по-горе, на поставения въпрос трябва да се отговори, както следва:

- Член 7, параграф 2 от Регламент № 1612/68 трябва да се тълкува в смисъл, че по принцип не допуска законодателство на държава членка като разглежданото в главното производство, което поставя предоставянето на финансова помощ за висше образование в зависимост от условие за пребиваване на студента в тази държава членка и въвежда различно третиране, представляващо непряка дискриминация, между пребиваващите в съответната държава членка лица и тези, които, без да пребивават в нея, са деца на погранични работници, упражняващи дейност в посочената държава членка.
- Макар целта, насочена към увеличаване на процента на пребиваващите лица, които притежават диплом за висше образование, за да се насърчи развитието на икономиката на същата държава членка, да представлява легитимна цел, която може да обоснове подобно различно третиране, и въпреки че едно условие за пребиваване като предвиденото в националното законодателство, разглеждано в главното производство, може да гарантира осъществяването на посочената цел, подобно условие надхвърля необходимото за постигане на преследваната от него цел, доколкото възпрепятства възможността да се вземат предвид други обстоятелства, потенциално показателни за реалната степен на свързаност на заявителя на посочената финансова помощ с обществото или с пазара на труда в съответната държава членка, като обстоятелството, че единият от родителите, който продължава да осигурява издръжката на студента, е пограничен работник, който е нает трайно на работа в тази държава членка и вече е работил в последната от дълго време.

По съдебните разноски

84 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (пети състав) реши:

Член 7, параграф 2 от Регламент (ЕИО) № 1612/68 на Съвета от 15 октомври 1968 година относно свободното движение на работници в Общността, изменен с Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г., трябва да се тълкува в смисъл, че по принцип не допуска законодателство на държава членка като разглежданото в главното производство, което поставя предоставянето на финансова помощ за висше образование в зависимост от условие за пребиваване на студента в тази държава членка и въвежда различно третиране, представляващо непряка дискриминация, между пребиваващите в съответната държава членка лица и тези, които, без да пребивават в нея, са деца на погранични работници, упражняващи дейност в посочената държава членка.

Макар целта, насочена към увеличаване на процента на пребиваващите лица, които притежават диплом за висше образование, за да се насърчи развитието на икономиката на същата държава членка, да представлява легитимна цел, която може да обоснове подобно различно третиране, и въпреки че едно условие за пребиваване като предвиденото в националното законодателство, разглеждано в главното производство, може да гарантира осъществяването на посочената цел, подобно условие надхвърля необходимото за постигане на преследваната от него цел, доколкото възпрепятства възможността да се вземат предвид други обстоятелства, потенциално показателни за реалната степен на

свързаност на заявителя на посочената финансова помощ с обществото или с пазара на труда в съответната държава членка, като обстоятелството, че единият от родителите, който продължава да осигурява издръжката на студента, е пограничен работник, който е нает трайно на работа в тази държава членка и вече е работил в последната от дълго време.

Подписи