



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

14 декември 2016 година *

„Преюдициално запитване — Свободно движение на хора — Равно третиране — Социални предимства — Регламент (ЕС) № 492/2011 — Член 7, параграф 2 — Финансова помощ за висше образование — Условие за студентите, които не пребивават на територията на съответната държава членка, да са деца на наети или самостоятелно заети лица, упражнявали професионалната си дейност в тази държава членка през непрекъснат период от поне пет години — Непряка дискриминация — Обосноваване — Цел да се увеличи процентът на пребиваващите лица, които притежават диплом за висше образование — Подходящ характер — Пропорционалност“

По дело C-238/15

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Tribunal administratif (Люксембург) с акт от 20 май 2015 г., постъпил в Съда на 22 май 2015 г., в рамките на производство по дело

Maria do Céu Bragança Linares Verruga,

Jacinto Manuel Sousa Verruga,

André Angelo Linares Verruga

срещу

Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche,

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: М. Pešič, председател на състава, А. Prechal, А. Rosas (докладчик), С. Toader и Е. Jarašiūnas, съдии,

генерален адвокат: М. Wathelet,

секретар: V. Tourrès, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 14 април 2016 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за Bragança Linares Verruga и др., от G. Thomas и L. Urbany, адвокати,

* Език на производството: френски.

- за люксембургското правителство, от D. Holderer, в качеството на представител, подпомагана от P. Kinsch, адвокат,
- за датското правителство, от M. Wolff и C. Thorning, в качеството на представители,
- за норвежкото правителство, от I. Jansen, C. Anker и M. Schei, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от M. Van Hoof, M. Kellerbauer и D. Martin, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 2 юни 2016 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 7, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 492/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2011 година относно свободното движение на работници в Съюза (ОВ L 141, 2011 г., стр. 1).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между г-жа Maria do Céu Bragança Linares Verruga, г-н Jacinto Manuel Sousa Verruga и г-н André Angelo Linares Verruga, от една страна, и министъра на висшето образование и науката (Люксембург), от друга страна, по повод на отказа на последния да предостави на г-н Linares Verruga държавната финансова помощ за висше образование.

Правна уредба

Правото на Съюза

- 3 Регламент (ЕИО) № 1612/68 на Съвета от 15 октомври 1968 година относно свободното движение на работници в Общността (ОВ L 257, 1968 г., 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, 2004 г., стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56) (наричан по-нататък „Регламент № 1612/68“), е отменен, считано от 16 юни 2011 г., с Регламент № 492/2011.
- 4 Съгласно член 41, втора алинея от последния регламент позоваванията на Регламент № 1612/68 се считат за позовавания на Регламент № 492/2011.
- 5 Член 7 от последния регламент, който възпроизвежда текста на член 7 от Регламент № 1612/68, предвижда:

„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 и условията на труд, и по-специално, 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.

[...]“.

6 Съгласно член 16, параграф 1, първо изречение от Директива 2004/38 „[г]раждани на Съюза, които са пребивавали законно в приемащата държава членка в продължение на непрекъснат срок от пет години, имат право на постоянно пребиваване в тази държава“.

7 Член 24 от тази директива предвижда:

„1. При спазване на конкретните разпоредби, изрично предвидени в Договора и вторичното законодателство, всички граждани на Съюза, които пребивават въз основа на настоящата директива на територията на приемащата държава членка, се ползват с третиране, еднакво с третирането на гражданите на тази държава членка в рамките на обхвата на приложение на Договора. Това право се разпростира и включва членовете на семейството, които не са граждани на държава членка и които имат право на пребиваване или постоянно пребиваване.

2. Чрез дерогация от параграф 1 приемащата държава членка не се задължава да предостави право на социално подпомагане през първите три месеца на пребиваване или при необходимост, по-дългия срок, регламентиран в член 14, параграф 4, буква б), нито се задължава преди придобиването на право на постоянно пребиваване да отпуска финансова помощ за издръжка за обучение, включително и за професионално обучение, състояща се от безвъзмездна помощ или студентски заеми за лица, различни от работници или самостоятелно заети лица, лица, които запазват такъв статус и членове на техните семейства“.

Люксембургското право

8 Държавната финансова помощ за висше образование е уредена в Закона от 22 юни 2000 г. за държавната финансова помощ за висше образование (Mémorial A 2000 г., стр. 1106, наричан по-нататък „Законът за държавната финансова помощ за висше образование“), който претърпява няколко изменения.

9 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.

10 След измененията, въведени с член 1, точка 2 от Закона от 26 юли 2010 г. (Mémorial A 2010 г., стр. 2040), член 2 от Закона за държавната финансова помощ за висше образование определя лицата, които могат да се ползват от тази помощ, по следния начин:

„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:

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

b) да са граждани на друга държава — членка на Европейския съюз, или на някоя от другите държави — страни по Споразумението за Европейското икономическо пространство [от 2 май 1992 г. (ОВ L 1, 1994 г., стр. 3; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 53, стр. 3)], или на Конфедерация Швейцария и да пребивават във Великото херцогство Люксембург, в съответствие с глава втора от изменения Закон от 29 август 2008 г. за свободното движение на хора и имиграцията, в качеството на наето или самостоятелно заето лице, на лице, което запазва такъв статус, или на член на семейството на лице от някоя от предходните категории, или на лице, придобило право на постоянно пребиваване [...]

[...]“.

- 11 Приложимата правна уредба към момента на настъпването на фактите в главното производство е уредбата, която произтича от изменението на Закона за държавната финансова помощ за висше образование със Закона от 19 юли 2013 г. (Mémorial A 2013 г., стр. 3214) (наричан по-нататък „измененият Закон от 22 юни 2000 г.“).
- 12 Член 2 bis от изменения Закон от 22 юни 2000 г., въведен с член 1, точка 1 от Закона от 19 юли 2013 г., гласи:

„Студент, непребиваващ във Великото херцогство Люксембург, може също така да ползва финансова помощ за висше образование, при условие че е дете на наето или самостоятелно заето лице — гражданин на Люксембург или на Европейския съюз, или на друга държава, която е страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство, или на Швейцарската конфедерация, наето или упражняващо дейността си в Люксембург, и при условие това лице да е било наето или да е упражнявало дейността си в Люксембург през непрекъснат период от поне пет години към момента на подаване на молбата на студента за финансова помощ за висше образование. Заетостта в Люксембург трябва да се равнява поне на половината от нормалното работно време, прилагано в предприятието на основание на закона, или евентуално на колективния трудов договор, който е в сила. Самостоятелно заетото лице трябва да е задължително и постоянно осигурявано във Великото херцогство Люксембург съгласно член 1, точка 4) от Кодекса за социално осигуряване през последните пет години към момента на подаване на молбата за финансова помощ за висше образование“.
- 13 Впоследствие измененият Закон от 22 юни 2000 г. е отменен със Закона от 24 юли 2014 г. за държавната финансова помощ за висше образование (Mémorial A 2014 г., стр. 2188), който не е бил в сила към момента на настъпването на фактите в главното производство. По-специално условието за заетост на родителя на непребиващия студент през непрекъснат период от пет години към момента на подаване на молбата за финансова помощ е заменено с условието за заетост на родителя на непребиващия студент за период от най-малко пет години през референтен период от седем години преди датата на подаване на молбата за получаване на финансовата помощ.

Спорът в главното производство и преюдициалният въпрос

- 14 Г-н Linares Verruga, студент в университета в Лиеж (Белгия), живее с родителите си, г-жа Bragança Linares Verruga и г-н Sousa Verruga, в Лонгви (Франция). Г-жа Bragança Linares Verruga работи в Люксембург като наето лице от 15 май 2004 г., с едно-единствено прекъсване между 1 ноември 2011 г. и 15 януари 2012 г. Г-н Sousa Verruga работи в тази държава членка като наето лице между 1 април 2004 г. и 30 септември 2011 г., както и между 4 декември 2013 г. и 6 януари 2014 г. След като на 1 февруари 2014 г. създава предприятие в Люксембург, считано от тази дата той работи там като самостоятелно заето лице.
- 15 В качеството си на студент г-н Linares Verruga подава молба да му бъде отпусната за зимния семестър на академичната 2013/2014 година финансова помощ от люксембургската държава за висше образование във връзка с получаване на съответен диплом.
- 16 С решение от 28 ноември 2013 г. министърът на висшето образование и науката отказва да уважи тази молба за финансова помощ, като се позовава на неспазване на условията по член 2 bis от изменения Закон от 22 юни 2000 г.

- 17 На 23 декември 2013 г. г-н Linares Verruga и родителите му подават жалба по административен ред срещу това решение. С решение от 14 януари 2014 г. министърът на висшето образование и науката отхвърля тази жалба.
- 18 Г-н Linares Verruga подава молба да му бъде отпусната от люксембургската държава и финансова помощ за висше образование за летния семестър на академичната 2013/2014 година. С решение от 24 март 2014 г. министърът на висшето образование и науката отказва да уважи тази молба за финансова помощ поради същите основания като посочените в решението му от 28 ноември 2013 г.
- 19 Тогава г-н Linares Verruga и родителите му сезират Tribunal administratif (Люксембург) на 15 април 2014 г. с жалба за изменение или за отмяна на решенията на министъра на висшето образование и науката от 28 ноември 2013 г., от 14 януари 2014 г. и от 24 март 2014 г.
- 20 Пред този съд г-н Linares Verruga и родителите му твърдят по същество, че държавната финансова помощ за висше образование представлява семейно обезщетение по смисъла на Регламент (ЕО) № 883/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година за координация на системите за социална сигурност (ОВ L 166, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7 стр. 82 и поправка в ОВ L 33, 2008 г., стр. 12), на което всеки работник има право. При условията на евентуалност те твърдят, че тази помощ представлява социално предимство по смисъла на член 7, параграф 2 от Регламент № 1612/68, поради което предоставянето ѝ се подчинява на принципа на равно третиране, прогласен в тази разпоредба.
- 21 Люксембургското правителство изтъква, че посочената помощ не представлява семейно обезщетение по смисъла на Регламент № 883/2004 и оспорва приложимостта на Регламент № 1612/68 към спора в главното производство. Това правителство посочва също, че качеството на работник на единия от родителите на непребиваващия в Люксембург студент само по себе си не е достатъчно, за да се признае правото на последния на държавна финансова помощ за висше образование. Според това правителство решение от 20 юни 2013 г., Giersch и др. (С-20/12, ЕУ:С:2013:411), позволява на националния законодател да обвърже предоставянето на такава помощ със спазването на условието пограничният работник да е работил в съответната държава членка през значителен период от време. В главното производство обаче съпрузите Verruga не отговаряли на това условие.
- 22 На първо място Tribunal administratif отхвърля довода на г-н Linares Verruga и родителите му, че държавната финансова помощ за висше образование представлява семейно обезщетение по смисъла на Регламент № 883/2004. В това отношение този съд отбелязва, че посоченият регламент се отнася до обезщетенията, свързани със заплащането на задължителни вноски от наетите и самостоятелно заетите лица, и че дадено обезщетение попада в приложното му поле само ако покрива социален риск. Tribunal administratif обаче счита, че държавната финансова помощ за висше образование няма за цел да покрива такъв риск.
- 23 Според този съд посочената финансова помощ не може да се разглежда като компенсация за премахването на семейните надбавки за студентите, навършили 18 години. Като определя студентите за получатели на държавната финансова помощ за висше образование, люксембургският законодател иска да утвърди концепцията за „независимост на студента“, а именно правото му да може да следва висше образование по свой избор, независимо от финансовото състояние и желанието на неговите родители, като цели по-специално да насърчи увеличаването на дела на завършилите висше образование лица сред пребиваващото в Люксембург население. Tribunal administratif подчертава в това отношение, че държавната финансова помощ за висше образование зависи само от академични условия и се предоставя под формата на стипендия или заем, чиито размери варират само в зависимост от личното финансово и социално положение на студента, както и от таксите за записване в негова тежест.

- 24 Що се отнася, на второ място, до доводите на г-н Linares Verruga и родителите му, изведени от несъвместимостта на изменения Закон от 22 юни 2000 г. с Регламент № 1612/68, Tribunal administratif счита, че доколкото финансирането на образование, предоставено от държава членка за децата на работници, представлява за работника мигрант социално предимство по смисъла на член 7, параграф 2 от този регламент, тази разпоредба е приложима към спора, разглеждан в главното производство.
- 25 Тази юрисдикция освен това отбелязва, че в решение от 20 юни 2013 г., Giersch и др. (C-20/12, EU:C:2013:411), Съдът постановява, че условието за пребиваване, предвидено в член 2, буква б) от Закона за държавната финансова помощ за висше образование, изменен със Закона от 26 юли 2010 г., представлява непряка дискриминация въз основа на гражданство между пребиваващите в Люксембург лица и лицата, които, без да пребивават в тази държава членка, са деца на погранични работници, които упражняват дейност в тази държава.
- 26 Според Tribunal administratif, макар в посоченото съдебно решение Съдът да приема, че люксембургският законодател може да изисква за целите на предоставянето на въпросната помощ пограничният работник, родител на студента, да е работил в Люксембург в продължение на определен минимален период, все пак Съдът не постановява, че подобно изискване трябва да представлява изключително условие и че петгодишната продължителност на заетостта в тази държава членка трябва да бъде единственият допустим критерий. Напротив, в същото решение Съдът поставя акцента върху прекомерно ограничителния характер на правило, отдаващо предимство само на един критерий за целите на оценката на степента на свързаност на пограничния работник с люксембургското общество, както и върху релевантността и обосновката на критерии, които позволяват да се установи разумна вероятност студентът да се завърне в Люксембург след края на обучението си.
- 27 Tribunal administratif отбелязва по-нататък, че държавната финансова помощ за висше образование е отказана на г-н Linares Verruga поради прекъсване от два месеца и половина в упражняваната от майка му дейност като наето лице в Люксембург, въпреки факта че тя е упражнявала такава дейност в продължение на общ период от близо осем години, докато помощта не би била отказана, при същите условия, на работник, пребиваващ в посочената държава членка.
- 28 При тези условия Tribunal administratif иска да се установи дали не е прекомерно условието, предвидено в член 2 bis от изменения Закон от 22 юни 2000 г. Той отбелязва, че непряката дискриминация по принцип е забранена, освен ако е обективно обоснована, тоест може да гарантира осъществяването на легитимна цел и не надхвърля това, което е необходимо за постигането на тази цел. В това отношение този съд отбелязва, че люксембургското правителство изтъква като обосновка необходимостта да се гарантира, че съществува връзка между пограничния работник и люксембургското общество, която позволява да се предположи, че след като е ползвал държавната помощ, за да финансира обучението си, студентът, дете на такъв работник, ще се завърне в Люксембург, за да използва придобитите познания в полза на развитието на икономиката на тази държава членка.
- 29 Според Tribunal administratif люксембургското правителство е наясно с прекомерния и дискриминационен характер на изискването, предвидено в член 2 bis от изменения Закон от 22 юни 2000 г., тъй като Законът от 24 юли 2014 г. за държавната финансова помощ за висше образование замества условието за непрекъснат петгодишен период на трудова заетост с условието за общ петгодишен период на трудова заетост през референтен период от седем години с цел да позволи отчитането на прекъсванията на работата по-специално от периоди на безработица. Този съд обаче счита, че въпреки тази промяна на условията за предоставяне на посочената помощ въпросът за съвместимостта на изменения Закон от 22 юни 2000 г. с

Регламент № 1612/68 още може да бъде от значение за постановяването на решение по разглежданите в главното производство решения на министъра на висшето образование и науката.

- 30 При тези условия Tribunal administratif решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Дали условието спрямо непребиващите във Великото херцогство Люксембург студенти, [което е] предвидено с член 2 bis от изменения Закон от 22 юни 2000 г. и изключва вземането предвид на какъвто и да било друг критерий за привързване, а именно да са деца на наети или самостоятелно заети лица, упражнявали дейността си в Люксембург през непрекъснат период от поне пет години към момента на подаване на молбата за финансова помощ, е обосновано от изтъкнатите от люксембургската държава съображения за образователна и бюджетна политика и подходящо, съответно пропорционално с оглед на определената цел, а именно да се насърчи увеличаването на дела на завършилите висше образование, като същевременно се гарантира, че тези лица, след като са се ползвали от възможността, предоставена от разглежданата система за помощ, да финансират образованието си, включително в чужбина, ще се завърнат в Люксембург, за да прилагат така придобитите си знания в полза на развитието на икономиката на тази държава членка?“.

По преюдициалния въпрос

- 31 С въпроса си запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 7, параграф 2 от Регламент № 492/2011 трябва да 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 на непребиващите студенти в зависимост от условието поне единият от родителите им да е работил в тази държава членка през минимален и непрекъснат период от пет години към момента на подаване на молбата за финансова помощ, но не предвижда такова условие по отношение на пребиващите в посочената държава членка студенти, с цел да насърчи увеличаването на процента на пребиващите лица, които притежават диплом за висше образование.

Предварителни бележки

- 32 В делото, по което е постановено решение от 20 юни 2013 г., Giersch и др. (C-20/12, EU:C:2013:411), Съдът вече е разгледал люксембургската правна уредба за държавната финансова помощ за висше образование, която в този случай е произтичала от Закона за държавната финансова помощ за висше образование, изменен със Закона от 26 юли 2010 г.
- 33 Така до Съда е отправен въпрос за съвместимостта на член 7, параграф 2 от Регламент № 1612/68 на национална правна уредба, която поставя предоставянето на финансова помощ за висше образование в зависимост от условие за пребиваване на студента и по този начин въвежда различно третиране между лицата, които пребивават в Люксембург, и тези, които, без да пребивават в тази държава членка, са деца на погранични работници, упражняващи дейност в посочената държава членка.
- 34 Съдът приема, че различното третиране, произтичащо от факта, че по отношение на студентите — деца на погранични работници, е предвидено условие за пребиваване, представлява непряка дискриминация въз основа на гражданство, която по принцип е забранена, освен ако е обективно обоснована (вж. в този смисъл решение от 20 юни 2013 г., Giersch и др., C-20/12, EU:C:2013:411, т. 46).

- 35 В това отношение Съдът постановява, че условието за пребиваване, предвидено в Закона за държавната финансова помощ за висше образование, изменен със Закона от 26 юли 2010 г., може да осъществи признатата на равнището на Съюза цел от общ интерес да се насърчи следването на висше образование и да се увеличи значително процентът на пребиваващите в Люксембург лица, които притежават диплом за висше образование (решение от 20 юни 2013 г., Giersch и др., C-20/12, EU:C:2013:411, т. 53, 56 и 68).
- 36 За сметка на това, в анализа си на необходимия характер на условието за пребиваване Съдът приема, че то надхвърля необходимото за постигане на целта за увеличаване на процента на пребиваващите лица, които притежават диплом за висше образование, доколкото възпрепятства възможността да се вземат предвид други обстоятелства, потенциално показателни за реалната степен на свързаност на заявителя на разглежданата 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 (решение от 20 юни 2013 г., Giersch и др., C-20/12, EU:C:2013:411, т. 83).
- 37 След постановяването на решение от 20 юни 2013 г., Giersch и др. (C-20/12, EU:C:2013:411), Законът от 19 юли 2013 г. изменя Закона за държавната финансова помощ за висше образование по такъв начин, че правото на получаване на тази помощ да обхване и студента, който не пребивава в Люксембург, при условие той да е дете на наето или самостоятелно заето лице — гражданин на Люксембург или на Европейския съюз, наето или упражняващо дейността си в Люксембург, и при условие това лице да е било наето или да е упражнявало дейността си в Люксембург през непрекъснат период от поне пет години към момента на подаване на молбата на студента за финансова помощ за висше образование.
- 38 За да се отговори на поставения от запитващата юрисдикция въпрос, следва да се провери дали правна уредба като произтичащата от това изменение представлява евентуална дискриминация, и ако е така, дали е обективно обоснована.

По наличието на дискриминация

- 39 Съгласно член 7, параграф 2 от Регламент № 492/2011, чието съдържание е формулирано по същия начин като това на член 7, параграф 2 от Регламент № 1612/68, работникът, който е гражданин на държава членка, има право на територията на другите държави членки на същите социални и данъчни предимства както работниците — местни граждани. 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 (вж. в този смисъл решения от 27 ноември 1997 г., Meints, C-57/96, EU:C:1997:564, т. 50 и от 20 юни 2013 г., Giersch и др., C-20/12, EU:C:2013:411, т. 37).
- 40 Видно от постоянната съдебна практика, помощта за издръжка и за университетско обучение, завършващо с придобиването на професионална квалификация, представлява за работника мигрант социално предимство по смисъла на член 7, параграф 2 от Регламент № 1612/68 (решения от 14 юни 2012 г., Комисия/Нидерландия, C-542/09, EU:C:2012:346, т. 34 и от 20 юни 2013 г., Giersch и др., C-20/12, EU:C:2013:411, т. 38), на което самото дете на работника мигрант може да се позовава, ако съгласно националното право тази помощ се предоставя пряко на студента (вж. в този смисъл решения от 26 февруари 1992 г., Bernini, C-3/90, EU:C:1992:89, т. 26, от 14 юни 2012 г., Комисия/Нидерландия, C-542/09, EU:C:2012:346, т. 48 и от 20 юни 2013 г., Giersch и др., C-20/12, EU:C:2013:411, т. 40).

- 41 Принципът на равно третиране, закрепен както в член 45 ДФЕС, така и в член 7 от Регламент № 1612/68, забранява не само преките дискриминационни практики, основани на гражданство, но и всички непреки форми на дискриминация, които чрез прилагане на други критерии за разграничаване фактически водят до същия резултат (вж. решение от 13 април 2010 г., Bressol и др., C-73/08, EU:C:2010:181, т. 40).
- 42 Разглежданото в главното производство национално законодателство поставя предоставянето на финансова помощ за висше образование в зависимост от условието за пребиваване на студента на люксембургска територия или — за студентите, които не пребивават на тази територия, в зависимост от условието да са деца на работници, които са били наети на работа или са упражнявали професионалната си дейност в Люксембург през непрекъснат период от най-малко пет години към момента на подаване на молбата за финансова помощ. Въпреки че се прилага еднакво за люксембургските граждани и за гражданите на други държави членки, такова условие за минимален и непрекъснат период на трудова заетост не е предвидено за студентите, които пребивават на люксембургската територия.
- 43 Такова разграничение, основаващо се на пребиваването, може да бъде по-неблагоприятно за гражданите на други държави членки, доколкото лицата, които не пребивават в съответната държава, са най-често чужди граждани (вж. в този смисъл решения от 14 юни 2012 г., Комисия/Нидерландия, C-542/09, EU:C:2012:346, т. 38 и от 20 юни 2013 г., Giersch и др., C-20/12, EU:C:2013:411, т. 44).
- 44 То следователно представлява непряка дискриминация, основана на гражданство, която може да се допусне само при условие че е обективно обоснована. За да може да бъде обоснована, тя трябва да е в състояние да гарантира осъществяването на легитимна цел и да не надхвърля необходимото за постигането ѝ.

По наличието на легитимна цел

- 45 В писменото си становище люксембургското правителство поддържа, че целта, преследвана с изменения Закон от 22 юни 2000 г., е идентична със социалната цел, посочена като обосновка за приложимата правна уредба по делото, по което е постановено решение от 20 юни 2013 г., Giersch и др. (C-20/12, EU:C:2013:411). Тази цел се състои в значително увеличаване в Люксембург на частта от пребиваващите лица, които притежават диплом за висше образование.
- 46 Впрочем в точки 53 и 56 от решение от 20 юни 2013 г., Giersch и др. (C-20/12, EU:C:2013:411), Съдът приема, че социалната цел, посочена от люксембургското правителство като обосновка за приложимата правна уредба по делото, по което е постановено това съдебно решение, и целяща насърчаването към следване на висше образование, е цел от общ интерес, призната на равнището на Съюза. Всъщност действията, предприети от държава членка, за да осигури високо равнище на образование на пребиваващото в нея население, преследват легитимна цел, която може да обоснове непряка дискриминация въз основа на гражданство.
- 47 Остава да се провери дали условието за непрекъснат петгодишен период на трудова заетост към момента на подаване на молбата за стипендия за обучение е подходящо и необходимо за постигане на посочената цел.

По подходящия характер на условието за минимален и непрекъснат период на трудова заетост

- 48 Според люксембургското правителство, към чието мнение по същество се присъединяват датското и норвежкото правителство, условието за минимален и непрекъснат петгодишен период на трудова заетост в Люксембург цели да гарантира финансовите помощи да бъдат

получавани само от студентите, които поддържат с люксембургското общество връзка до такава степен, че съществува голяма вероятност от установяване в Люксембург и интегриране в люксембургския пазар на труда след завършване на висшето образование. Тази цел щяла да бъде постигната, ако родителят, пограничен работник, е нает трайно на работа в Люксембург и вече е работил там от дълго време, защото това представлявало релевантно обстоятелство за реалната степен на свързаност с обществото или с люксембургския пазар на труда. Такива обстоятелства позволявали да се предположи, че родителският пример ще може да повлияе с достатъчна степен на вероятност върху избора на студента за професионално развитие.

- 49 Необходимо е, на първо място, да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика, що се отнася до работниците мигранти и пограничните работници, фактът, че имат достъп до пазара на труда на дадена държава членка, по принцип създава достатъчна връзка на интегриране с обществото на тази държава, която им позволява да се ползват от принципа на равно третиране по отношение на работниците — местни граждани, що се отнася до социалните предимства (вж. в този смисъл решения 14 юни 2012 г., Комисия/Нидерландия, C-542/09, EU:C:2012:346, т. 65 и от 20 юни 2013 г., Giersch и др., C-20/12, EU:C:2013:411, т. 63).
- 50 Връзката на интегриране е резултат по-специално от факта, че работниците мигранти допринасят за финансирането на социалните политики на приемащата държава членка с данъците и социалноосигурителните вноски, които плащат в тази държава поради упражняваната от тях дейност като наети лица. Те следователно трябва да могат да се ползват от тях при същите условия като работниците — местни граждани (вж. в този смисъл решения от 14 юни 2012 г., Комисия/Нидерландия, C-542/09, EU:C:2012:346, т. 66 и от 20 юни 2013 г., Giersch и др., C-20/12, EU:C:2013:411, т. 63).
- 51 Все пак Съдът вече е приел, че непряко дискриминационна национална правна уредба, която ограничава предоставянето на пограничните работници на социални предимства по смисъла на член 7, параграф 2 от Регламент № 1612/68 при липсата на достатъчна връзка с обществото, в което извършват дейност, без да пребивават там, може да бъде обективно обоснована и пропорционална на преследваната цел (вж. в този смисъл решения от 18 юли 2007 г., Hartmann, C-212/05, EU:C:2007:437, т. 30—35 и 37, от 18 юли 2007 г., Geven, C-213/05, EU:C:2007:438, т. 26, от 11 септември 2007 г., Hendrix, C-287/05, EU:C:2007:494, т. 54 и 55 и от 20 юни 2013 г., Giersch и др., C-20/12, EU:C:2013:411, т. 64).
- 52 Така в точки 26 и 28—30 от решение от 18 юли 2007 г., Geven (C-213/05, EU:C:2007:438), Съдът постановява, че член 7, параграф 2 от Регламент № 1612/68 допуска законодателство на държава членка, което предвижда възможността за получаване на социално предимство по смисъла на тази разпоредба само за работниците, които с избора на пребиваването си са създали реална връзка с обществото в тази държава членка, както и — що се отнася до пограничните работници, които упражняват професионална дейност в посочената държава членка, но същевременно пребивават в друга държава членка — за тези, които упражняват професионална дейност, надвишаваща прага на минимална трудова заетост, защото обективният принос за националния трудов пазар също е приет за валидно доказателство за интегриране в обществото на съответната държава членка.
- 53 В приложимата правна уредба по делото, по което е постановено решение от 20 юни 2013 г., Giersch и др. (C-20/12, EU:C:2013:411), условието за предварително пребиваване на студента в Люксембург е прието за единственото условие, годно да установи връзката с тази държава членка.
- 54 Съдът постановява, че такова условие за пребиваване 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, но че има прекомерно ограничителен характер (решение от 20 юни 2013 г., Giersch и др., C-20/12, EU:C:2013:411, т. 76).

Всъщност 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 такова условие (решение от 20 юни 2013 г., Giersch и др., C-20/12, EU:C:2013:411, т. 77).

- 55 Сред тези обстоятелства Съдът посочва, че наличието на трудова заетост на родителите на съответния студент с голяма продължителност в държавата членка, отпускаща исканата помощ, може да е подходящо за установяването на реалната степен на свързаност с обществото или с пазара на труда в тази държава (решение от 20 юни 2013 г., Giersch и др., C-20/12, EU:C:2013:411, т. 78).
- 56 В настоящия случай, както в делото, по което е постановено решение от 20 юни 2013 г., Giersch и др. (C-20/12, EU:C:2013:411), първо, получателите на финансовата помощ не са самите работници, а техните непребиваващи в Люксембург деца, които възнамеряват да учат или в Люксембург, или в която и да е друга държава, и второ, връзката с люксембургското общество в това отношение може да не е толкова явна, що се отнася до децата на пограничните работници, отколкото що се отнася до децата на работниците мигранти, пребиваващи в Люксембург.
- 57 При тези обстоятелства изглежда оправдано държавата, отпускаща помощта, да се стреми да гарантира, че пограничният работник действително има връзка на интегриране с люксембургското общество, като изисква свързаност, която е достатъчна за справяне с опасността от появата на „туризъм за получаване на стипендии за образование“, изтъкната от правителствата, представили становища.
- 58 В това отношение следва да се приеме, че условието за минимален период на трудова заетост в Люксембург на родителя — пограничен работник, изисквано от изменения Закон от 22 юни 2000 г., за да могат децата на пограничните работници да поискат да им се предостави държавната финансова помощ за висше образование, е годно да установи такава свързаност на тези работници с люксембургското общество, както и разумна вероятност за завръщане на студента в Люксембург след завършване на обучението му.

По необходимия характер на условието за минимален и непрекъснат период на трудова заетост

- 59 За да съответства на правото на Съюза, условието за минимален и непрекъснат период на трудова заетост към момента на подаване на молбата за финансова помощ не трябва да надхвърля необходимото за постигането на преследваната цел.
- 60 В точка 76 от решение от 20 юни 2013 г., Giersch и др. (C-20/12, EU:C:2013:411), Съдът приема, че като е предвидило условие за пребиваване като разглежданото в делото, по което е постановено това съдебно решение, Великото херцогство Люксембург е отдало предимство на обстоятелство, което не е било непременно единственото показателно за реалната степен на свързаност на заинтересованото лице с тази държава членка.
- 61 Съдът посочва в този смисъл, че достатъчната свързаност на студента с Великото херцогство Люксембург, позволяваща да се направи извод за разумна вероятност той да се завърне, за да се установи в тази държава членка и да се включи в нейния пазар на труда, може да произтича и от обстоятелството, че този студент пребивава сам или с родителите си в държава членка, граничеща с Великото херцогство Люксембург, и че от дълго време родителите му работят в Люксембург и живеят в близост до тази държава членка (решение от 20 юни 2013 г., Giersch и др., C-20/12, EU:C:2013:411, т. 78).

- 62 Относно възможностите, с които разполага люксембургският законодател, Съдът отбелязва, че 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 работи и да пребивава в тази държава, би могла да позволи да се постигне преследваната цел, без да нанася вреда на децата на пограничните работници (решение от 20 юни 2013 г., Giersch и др., C-20/12, EU:C:2013:411, т. 79).
- 63 Освен това, за да се избегне опасността от появата на „туризъм за получаване на стипендии за образование“ и да се гарантира, че пограничният работник има достатъчна връзка с люксембургското общество, Съдът споменава в точка 80 от решение от 20 юни 2013 г., Giersch и др. (C-20/12, EU:C:2013:411), възможността 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.
- 64 В това отношение люксембургското правителство изтъква, че националният законодател е използвал възможността, която му е предоставена от точка 80 от решение от 20 юни 2013 г., Giersch и др. (C-20/12, EU:C:2013:411), основавайки се по аналогия на член 24, параграф 2 от Директива 2004/38, който препраща към условията за придобиване на право на постоянно пребиваване, посочени в член 16, параграф 1 от тази директива. Впрочем последната разпоредба предвижда изрично придобиването на правото на постоянно пребиваване от „граждани[те] на Съюза, които са пребивавали законно в приемащата държава членка в продължение на непрекъснат срок от пет години“.
- 65 Все пак, както посочва генералният адвокат в точки 83—85 от заключението си, предложената от люксембургското правителство аналогия с член 16, параграф 1 и с член 24, параграф 2 от Директива 2004/38 не е релевантна, за да обоснове изискването за непрекъснат срок на трудова заетост от пет години, наложено от разглежданата в главното производство национална правна уредба.
- 66 Всъщност член 16 от Директива 2004/38, който предвижда условие за минимална продължителност на непрекъснато пребиваване, за да се гарантира предоставянето на правото на постоянно пребиваване на лицата, установени дългосрочно в приемащата държава членка, се вписва, както Съдът впрочем изрично е подчертал в точка 80 от решение от 20 юни 2013 г., Giersch и др. (C-20/12, EU:C:2013:411), в контекст, различен от този на равното третиране между работниците — местни граждани, и работниците мигранти. Освен това член 24, параграф 2 от Директива 2004/38 изрично посочва, че предоставената с тази разпоредба възможност да се откаже отпускане преди придобиването на правото на постоянно пребиваване на финансова помощ за издръжка за обучение, включително и за професионално обучение, състояща се от безвъзмездна помощ или студентски заеми, се прилага единствено за лица, различни от работници или самостоятелно заети лица, лица, които запазват такъв статус и членовете на техните семейства.
- 67 Следователно Съдът се е позовал в точка 80 от решение от 20 юни 2013 г., Giersch и др. (C-20/12, EU:C:2013:411), на член 16, параграф 1 и на член 24, параграф 2 от Директива 2004/38 единствено за да илюстрира по какъв начин правото на Съюза позволява, в контекста на икономически неактивните граждани на Съюза, да се избегне опасността от появата на „туризъм за получаване на стипендии за образование“.

- 68 Следва да се отбележи, че в главното производство правото да получи държавната финансова помощ за висше образование е отказано на г-н Linares Verruga, въпреки че неговите родители са работили в Люксембург за общ период над пет години само с няколко кратки прекъсвания през петте години, предхождащи подаването на молбата за финансова помощ.
- 69 Норма като предвидената в разглежданото в главното производство национално законодателство, която поставя предоставянето на непребиващите студенти на финансова помощ за висше образование в зависимост от условието да имат родител, който е работил в Люксембург непрекъснато за минимален период от пет години към момента на подаване на молбата за финансова помощ, без да позволява на компетентните органи да предоставят тази помощ, когато, както е случаят в главното производство, родителите с няколко кратки прекъсвания са работили в Люксембург от дълго време, в случая близо осем години, през периода, предхождащ подаването на тази молба, съдържа ограничение, което надхвърля необходимото за постигането на легитимната цел, насочена към увеличаване на броя на лицата с дипломи за висше образование сред пребиващото население, тъй като такива прекъсвания не могат да нарушат връзката между заявителя на финансовата помощ и Великото херцогство Люксембург.
- 70 Предвид всички изложени съображения на поставения въпрос следва да се отговори, че член 7, параграф 2 от Регламент № 492/2011 трябва да 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 на непребиващите студенти в зависимост от условието поне единият от родителите им да е работил в тази държава членка през минимален и непрекъснат период от пет години към момента на подаване на молбата за финансова помощ, но не предвижда такова условие по отношение на пребиващите в посочената държава членка студенти, с цел да насърчи увеличаването на процента на пребиващите лица, които притежават диплом за висше образование.

По съдебните разноски

- 71 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 (втори състав) реши:

Член 7, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 492/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2011 година относно свободното движение на работници в Съюза трябва да 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 на непребиващите студенти в зависимост от условието поне единият от родителите им да е работил в тази държава членка през минимален и непрекъснат период от пет години към момента на подаване на молбата за финансова помощ, но не предвижда такова условие по отношение на пребиващите в посочената държава членка студенти, с цел да насърчи увеличаването на процента на пребиващите лица, които притежават диплом за висше образование.

Подписи