



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
ELEANOR SHARPSTON
od 26. siječnja 2016.¹

Predmet C-233/14

**Europska komisija
protiv**

Kraljevine Nizozemske

„Sloboda kretanja građana Unije – Jednako postupanje – Pristup povlaštenim cijenama javnog prijevoza – Studenti građani Unije, uključujući studente Erasmus – Članci 18., 20. i 21. UFEU-a – Članak 24. Direktive 2004/38/EZ – Dopuštenost“

1. Svojom tužbom na temelju članka 258. UFEU-a Europska komisija od Suda u biti zahtijeva da utvrdi da Kraljevina Nizozemska (u daljnjem tekstu: Nizozemska) nije ispunila svoje obveze iz članka 18., 20. i 21. UFEU-a i članka 24. stavka 2. Direktive 2004/38/EZ² zato što karte koje omogućuju pristup jeftinijem javnom prijevozu (u daljnjem tekstu: studentska karta OV) građanima Unije koji studiraju u Nizozemskoj, a nisu nizozemski državljani (odnosno studentima u okviru programa Erasmus i studentima izvan njega (u daljnjem tekstu: redoviti studenti))³ pruža pod manje povoljnim uvjetima od onih koji se primjenjuju na nizozemske državljane koji studiraju u Nizozemskoj.

Pravo Unije

Ugovor o funkcioniranju Europske unije

2. Člankom 18. stavkom 1. UFEU-a zabranjena je svaka diskriminacija na temelju državljanstva „[u]nutar područja primjene Ugovorâ i ne dovodeći u pitanje bilo koju njegovu posebnu odredbu [...]“.

3. Člankom 20. stavkom 1. UFEU-a ustanovljeno je građanstvo Unije. Svaka osoba koja ima državljanstvo neke države članice građanin je Unije. U članku 20. stavku 2. UFEU-a navodi se da građani Unije „[...] uživaju prava i podliježu dužnostima predviđenima Ugovorima“, uključujući „pravo slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica“ (članak 20. stavak 2. točka (a) UFEU-a). Osim toga, ta se prava ostvaruju „[...] u skladu s uvjetima i ograničenjima utvrđenima Ugovorima i mjerama usvojenima na temelju tih Ugovora“.

1 — Izvorni jezik: engleski

2 — Direktiva 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravište na području države članice, kojom se izmjenjuje Uredba (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktive 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ (SL 2004., L 158, str. 77., s ispravcima u SL 2004., L 229, str. 35., SL 2005., L 30, str. 27., SL 2005., L 197, str. 34. i SL 2007., L 204, str. 28.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42.).

3 — Vidjeti točku 61. u nastavku.

4. Članak 21. stavak 1. UFEU-a glasi: „Svaki građanin Unije ima pravo slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, podložno ograničenjima i uvjetima utvrđenima u Ugovorima i u mjerama usvojenima radi njihove provedbe.”

5. U članku 165. stavku 1. UFEU-a predviđa se: „Unija doprinosi razvoju kvalitetnog obrazovanja poticanjem suradnje među državama članicama te, ako je to potrebno, podupiranjem i dopunjavanjem njihovih aktivnosti”, poštujući odgovornost država članica „za nastavni sadržaj i ustroj obrazovnih sustava [...]”. U skladu s drugom alinejom članka 165. stavka 2. UFEU-a, aktivnosti Unije usmjerene su i na „poticanje mobilnosti studenata”. Kako bi se doprinijelo ostvarivanju ciljeva iz članka 165. UFEU-a, u prvom podstavku članka 165. stavka 4. UFEU-a predviđa se da Europski parlament i Vijeće donose poticajne mjere, pri čemu je isključeno bilo kakvo usklađivanje zakona i drugih propisa država članica. Slična se odredba nalazi u članku 166. stavku 4. UFEU-a u pogledu politike strukovnog osposobljavanja.

Direktiva 2004/38

6. Direktiva 2004/38 primjenjuje se na „[...] sve građane Unije koji se useljavaju ili borave u državi članici različitoj od one koje su državljanima i na članove njihovih obitelji koji ih prate ili im se pridružuju” (članak 3. stavak 1.).

7. U skladu s uvodnom izjavom 10. u preambuli Direktive 2004/38, „[o]sobe koje ostvaruju pravo boravišta ne bi [...] trebale postati nerazuman teret sustavu socijalne pomoći u državi članici domaćinu tijekom prvotnog razdoblja boravišta” te „[s]toga pravo boravišta građana Unije i članova njihovih obitelji u razdoblju duljem od tri mjeseca mora biti uvjetovano”.

8. Kao opće pravilo, sukladno članku 16. Direktive 2004/38, građani Unije pravo stalnog boravišta u državi članici domaćinu stječu nakon što tamo pet godina neprekidno zakonito borave. Prije toga, imaju pravo boraviti dulje od tri mjeseca na državnom području druge države članice, uz određene uvjete. Osobito, u članku 7. stavku 1. točki (c) Direktive 2004/38 takvo je pravo boravišta predviđeno za građane Unije koji „[...] su upisani u privatnu ili javnu ustanovu, ovlaštenu ili financiranu od države članice domaćina na temelju svog zakonodavstva ili upravne prakse, s glavnom svrhom školovanja, uključujući i strukovno osposobljavanje” te koji „[...] su sveobuhvatno zdravstveno osigurani u državi članici domaćinu i putem službene izjave ili na drugi jednakovrijedan način, relevantnim nacionalnim tijelima zajamče da imaju dostatna sredstva za sebe i članove svoje obitelji kako tijekom svojeg boravišta ne bi postali teret sustavu socijalne pomoći države članice domaćina”.⁴

9. Članak 24. Direktive 2004/38 glasi:

„1. Podložno posebnim odredbama koje su izričito predviđene u Ugovoru i sekundarnom zakonodavstvu, svi građani Unije koji na temelju ove Direktive borave na području države članice domaćina imaju pravo na jednako postupanje kao prema državljanima te države članice unutar okvira Ugovora. Ovo pravo se proširuje i na članove obitelji koji nisu državljanima države članice, a imaju pravo boravišta ili stalnog boravišta.

4 — U članku 1. Direktive Vijeća 90/366/EEZ od 29. listopada 1993. o pravu boravka studenata [neslužbeni prijevod] (SL 1990., L 180, str. 30.) taj je uvjet izvorno glasio na sljedeći način: „[...] ako student relevantnom nacionalnom tijelu, putem službene izjave ili na drugi jednakovrijedan način, zajamči da ima dostatna sredstva kako tijekom svojeg boravišta ne bi postao teret sustavu socijalne pomoći države članice domaćina, pod uvjetom da je student upisan u priznatu obrazovnu ustanovu s glavnim ciljem stjecanja strukovnog osposobljavanja te da je u državi članici domaćinu zdravstveno osiguran u pogledu svih rizika” [neslužbeni prijevod]. Nakon što je ta direktiva poništena (presudom Suda u predmetu Parlament/Vijeće, C-295/90, EU:C:1992:294), usvojena je Direktiva Vijeća 93/96/EEZ od 29. listopada 1993. o pravu boravka studenata [neslužbeni prijevod] (SL 1993., L 317, str. 59.). Članak 1. te direktive sadržavao je isti uvjet. Nijednom od tih direktiva nije bilo predviđeno nikakvo pravo da se od države članice domaćina prima pomoć za uzdržavanje (članak 3.). Obje su direktive navodile da nositelji prava ne smiju postati nerazuman teret javnim financijama države članice domaćina (šesta uvodna izjava u preambuli Direktive 93/96; peta uvodna izjava u preambuli Direktive 90/366).

2. Odstupajući od stavka 1., država članica domaćin nije dužna odobriti pravo na socijalnu pomoć tijekom prva tri mjeseca boravišta odnosno tijekom dužeg razdoblja predviđenog člankom 14. stavkom 4. točkom (b), niti je, prije stjecanja prava stalnog boravišta, dužna dodijeliti pomoć za uzdržavanje tijekom školovanja, uključujući strukovno osposobljavanje u obliku studentskih stipendija ili studentskih zajmova osobama koje nisu radnici, samozaposlene osobe, osobama koje zadržavaju taj status i članovima njihovih obitelji.”⁵

Pravo Unije kojim je uređen program Erasmus

10. Odlukom Vijeća 87/327/EEZ⁶ uspostavljen je „program Erasmus”, koji se trebao primjenjivati od 1. srpnja 1987.⁷, s ciljem znatnog poboljšavanja mobilnosti sveučilišnih studenata u (tadašnjoj) Zajednici te promicanja bolje suradnje među sveučilištima⁸. U prilogu toj odluci bilo je predviđeno kako će Komisija provoditi program Erasmus⁹.

11. Provedba programa Erasmus uključivala je uspostavu Europske mreže za sveučilišnu suradnju, sastavljene od sveučilišta koja su, u okviru programa Erasmus, sklopila sporazume o razmjeni studenata i nastavnika sa sveučilištima drugih država članica te koja su priznavala vrijeme studija provedeno izvan matičnog sveučilišta. Cilj tih međusveučilišnih sporazuma bilo je davanje studentima jednog sveučilišta prilike da, u sklopu stjecanja svoje diplome ili akademske kvalifikacije, provedu potpuno priznato vrijeme studija u najmanje jednoj drugoj državi članici. Bilo je predviđeno da za svaki zajednički program svako od sveučilišta koje sudjeluje prima godišnju potporu. Također, Zajednica je trebala uspostaviti program studentskih stipendija Erasmus radi izravne financijske potpore studentima koji sudjeluju u programu (u daljnjem tekstu: studenti Erasmus), koje bi isplaćivala nadležna tijela država članica. Stipendije bi se dodjeljivale pod određenim uvjetima, koji su uključivali sljedeće. One bi pokrivale troškove selidbe (odnosno, putne troškove), po potrebi tečajeve stranog jezika, te eventualne veće troškove života u državi domaćinu. Bilo je predviđeno da sveučilište domaćin ne naplaćuje školarinu te da primatelji stipendija, ako bi to bilo prikladno, nastave plaćati školarinu svojem matičnom sveučilištu. Pomoć za uzdržavanje tijekom školovanja koju je student primao u svojoj državi nastavila bi se isplaćivati studentima Erasmus tijekom njihova studija na sveučilištu domaćinu¹⁰.

12. Iako je program Erasmus podvrgnut brojnim izmjenama, čini se da su njegove osnovne značajke ostale iste. Trenutačno je dio sveobuhvatnog programa naziva „Erasmus+”, koji predstavlja jedinstven program u području obrazovanja, osposobljavanja, mladih i sporta. Uredbom (EU) br. 1288/2013 (u daljnjem tekstu: Uredba Erasmus+)¹¹ uspostavljen je Erasmus+ (u daljnjem tekstu: program Erasmus+)¹² na temelju članka 165. stavka 4. i članka 166. stavka 4. UFEU-a. Program Erasmus+ obuhvaća, među ostalim, „obrazovanje i osposobljavanje na svim razinama, iz perspektive cjeloživotnog

5 — Također vidjeti uvodnu izjavu 21. u preambuli Direktive 2004/38.

6 — Odluka od 15. lipnja 1987. o usvajanju Akcijskog programa Europske zajednice za mobilnost sveučilišnih studenata (Erasmus) [neslužbeni prijevod] (SL 1987., L 166, str. 20.). Ta izvorna odluka više nije na snazi. Vidjeti točke 12. do 15. u nastavku.

7 — Članak 1. stavak 3. Odluke 87/327

8 — Članak 1. stavak 1. Odluke 87/327

9 — Članak 3. stavak 1. Odluke 87/327

10 — Vidjeti Akcije 1. i 2. Priloga Odluci Vijeća 87/327.

11 — Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o uspostavi programa „Erasmus+”: programa Unije za obrazovanje, osposobljavanje, mlade i sport i stavljanju izvan snage odluka br. 1719/2006/EZ, 1720/2006/EZ i 1298/2008/EZ (SL 2013., L 347, str. 50.).

12 — Članak 1. stavak 1. Uredbe Erasmus+

učenja” koje uključuje „visoko obrazovanje (Erasmus)”¹³. „Obrazovna mobilnost pojedinaca”¹⁴ jedna je od vrsta aktivnosti putem kojih ta uredba promiče svoje ciljeve u području obrazovanja i osposobljavanja¹⁵. Člankom 1. stavkom 2. predviđeno je da se program provodi tijekom razdoblja od 1. siječnja 2014. do 31. prosinca 2020.

13. U uvodnoj izjavi 40. u preambuli Uredbe Erasmus+ navodi se da „[k]ako bi se povećao pristup [programu Erasmus+], bespovratna sredstva za podršku mobilnosti pojedinaca trebala bi se prilagoditi troškovima života i boravka zemlje domaćina”.

14. U skladu s člankom 7. stavkom 1. točkom (a) Uredbe Erasmus+, obrazovna mobilnost pojedinaca obuhvaća potporu za „mobilnost studenata u svim ciklusima visokog obrazovanja te studenata, naučnika i učenika u strukovnom obrazovanju i osposobljavanju [koja] može imati oblik studiranja u partnerskoj ustanovi ili stažiranja ili stjecanja iskustva u inozemstvu kao naučnik, asistent ili pripravnik” u zemljama koje sudjeluju u programu Erasmus+ navedenima u članku 24. stavku 1.¹⁶

15. U skladu s člankom 18. stavkom 7. Uredbe Erasmus+, financijskim sredstvima za obrazovnu mobilnost pojedinaca treba upravljati jedna ili više nacionalnih agencija te se ona raspodjeljuju na temelju broja stanovnika i troškova života u državi članici, udaljenosti između glavnih gradova država članica i uspješnosti.

16. Studentska povelja Erasmus+ jest dokument s objašnjenjima koji je Komisija pripremila za studente koji sudjeluju u programu Erasmus+¹⁷. Njome se objašnjavaju pravila kojima je uređeno sudjelovanje u takvom programu. Predviđeno je da svaki student potpiše (i) sporazum o stipendiji (čak i ako student ne prima financijsku potporu iz sredstava Unije), načelno s institucijom šaljiteljicom u matičnoj državi u koju je student upisan i (ii) sporazum o učenju s tom institucijom šaljiteljicom kao i s institucijom primateljicom u državi domaćinu. Drugim sporazumom određuju se pojedinosti planiranih aktivnosti studenta u inozemstvu, uključujući bodove koje treba ostvariti i koji će se uzeti u obzir u pogledu stupnja izobrazbe studenta u matičnoj državi. Studentskom poveljom Erasmus+ dalje se predviđa da institucija primateljica od studenta neće tražiti plaćanje školarine, naknada za upis, ispite ili pristup laboratorijima i knjižnicama tijekom razdoblja u kojem će student studirati u instituciji primateljici u državi domaćinu. Međutim, studentu se može naplatiti malena naknada na istoj osnovi kao i domaćim studentima za troškove poput osiguranja, pristupa studentskim organizacijama i upotrebe materijala ili opreme povezanih sa studijem. Nadalje, zadržava se stipendija ili zajam koje prima od matične države.

Nizozemsko pravo

17. Zakonom o financijskoj potpori studiranju iz 2000. (Wet Studiefinanciering 2000, u daljnjem tekstu: Wsf 2000) predviđeni su opseg i uvjeti financiranja studiranja (u daljnjem tekstu: financijska potpora studiranju) u Nizozemskoj i inozemstvu. Taj je zakon proveden Odlukom o financijskoj potpori studiranju iz 2000. (Besluit studiefinanciering 2000, u daljnjem tekstu: Bsf 2000). U članku 2.1 navodi se da se ti uvjeti odnose na državljanstvo (članak 2.2), dob (članak 2.3) i vrstu obrazovanja (poglavljja 2.2 do 2.4¹⁸).

13 — Članak 1. stavak 3. točka (a) Uredbe Erasmus+

14 — Koja je u članku 2. stavku 7. definirana kao „fizičko preseljenje u zemlju koja nije zemlja boravišta kako bi se provelo studiranje, osposobljavanje ili neformalno ili informalno učenje”.

15 — Članak 6. stavak 1. točka (a) Uredbe Erasmus+. Također vidjeti točku 14. u nastavku.

16 — Odnosno, u državama članicama i određenim trećim zemljama na temelju zasebnih sporazuma.

17 — http://ec.europa.eu/education/opportunities/higher-education/doc/charter_en.pdf. Za potrebe ovog mišljenja, uključit ću te studente kada budem govorila o „studentima Erasmus”.

18 — Iako se čini da se za naslove poglavljja u Wsf-u 2000 koristi naziv „odjeljak”, u svojem ću mišljenju rabiti naziv „poglavlje”.

18. U članku 1.1.1 Wsf-a 2000 „student” je definiran kao osoba koja stječe visoko obrazovanje te nije vanjski student¹⁹, a „sudionik” kao osoba koja stječe strukovno obrazovanje²⁰. U nastavku ću te dvije skupine nazivati „studentima u visokom obrazovanju” odnosno „studentima u strukovnom obrazovanju”.

19. U članku 2.2.1 Wsf-a 2000 stoji da pravo na financijsku potporu studiranju imaju: studenti u strukovnom i studenti u visokom obrazovanju²¹ koji su nizozemski državljani; oni koji nisu nizozemski državljani, ali se u pogledu financijske potpore studiranju s njima izjednačavaju, u skladu s ugovorom ili odlukom međunarodne organizacije; i oni koji nisu nizozemski državljani, a borave u Nizozemskoj i pripadaju skupini osoba prema kojima se, u pogledu financijske potpore studiranju, mora postupati jednako kao i prema nizozemskim državljanima. Člankom 2.2.2 Wsf-a 2000 predviđeno je, u pogledu druge kategorije, da se zasebnom mjerom može odrediti da je jednako postupanje ograničeno na iznos koji pokriva troškove pristupa obrazovanju.

20. U skladu s člankom 2.3 Wsf-a 2000, studenti u strukovnom i visokom obrazovanju starosti od 18 do 30 godina načelno imaju pravo na financijsku potporu studiranju.

21. Uvjet glede obrazovanja iz članka 2.1(c) Wsf-a 2000 odnosi se na obrazovanje opisano u poglavljima 2.2 do 2.4 Wsf-a 2000. Ta se poglavlja odnose na studente u strukovnom i visokom obrazovanju i u Nizozemskoj i u inozemstvu. Iz njih proizlazi da studenti u strukovnom i visokom obrazovanju moraju biti upisani u relevantne institucije da bi ispunjavali uvjete za financijsku potporu studiranju.

22. U članku 3.1.1 Wsf-a 2000 stoji da se financijska potpora studiranju može sastojati od osnovne stipendije, osnovnog zajma te od dodatne stipendije ili zajma. Financijska potpora studiranju za studente visokog obrazovanja (koji su zasebna skupina u odnosu na studente u strukovnom obrazovanju) uključuje i „collegegeldkrediet” ili kredit za školarinu koji je u članku 1.1.1 Wsf-a 2000 definiran kao zajam za plaćanje školarine u visokom obrazovanju. Sukladno članku 3.1.2 Wsf-a 2000, financijska potpora studiranju može se dodijeliti u cijelosti ili djelomično u obliku stipendije, zajma ili „prestatiebeurs” („stipendija ovisna o uspješnosti” koja je u članku 1.1.1 Wsf-a 2000 definirana kao zajam s kamatama koji se, pod određenim uvjetima, može pretvoriti u stipendiju bez obveze plaćanja kamata). Člankom 3.1.3 Wsf-a 2000 predviđeno je da se iznos financijske potpore studiranju određuje na temelju proračuna za kalendarski mjesec; za studente u visokom obrazovanju uzima se u obzir i kredit za školarinu.

23. U članku 3.2.1 Wsf-a 2000 proračun studenta u visokom obrazovanju za kalendarski mjesec određen je kao zbroj iznosa koji pokrivaju troškove života, troškove školarine i troškove prijevoza. Sukladno članku 3.3.1 Wsf-a 2000, proračun za studente visokog obrazovanja je zbroj iznosa koji pokrivaju životne troškove i troškove prijevoza.

24. Člankom 3.6.2 Wsf-a 2000 predviđeno je da, ako nije drukčije navedeno, iznos za troškove prijevoza predstavlja dio osnovne stipendije.

19 — Nizozemska vlada je na raspravi objasnila da je vanjski student osoba koja eventualno neredovito pohada neka predavanja, ali ne s ciljem stjecanja redovnog obrazovanja.

20 — Nije predmet rasprave ima li strukovno obrazovanje iz Wsf-a 2000 isto značenje kao i „strukovno osposobljavanje” iz prava Unije. Potonje znači „[...] bilo koji oblik obrazovanja koji je priprema za kvalifikaciju za određenu struku, zanimanje ili zaposlenje koji osigurava potrebne vještine za tu struku, zanimanje ili zaposlenje [...] neovisno o starosti ili razini osposobljenosti učenika ili studenata, čak i ako program osposobljavanja uključuje element općeg obrazovanja”: presuda Komisija/Vijeće, 242/87, EU:C:1989:217, t. 24. i navedena sudska praksa.

21 — Ta se odredba primjenjuje na one koji studiraju ili su „*studerende*”, što je u članku 1.1.1 Wsf-a 2000 definirano kao student u strukovnom ili student u visokom obrazovanju.

25. Za studij u Nizozemskoj (članak 3.7.1 Wsf-a 2000) iznos za pokriće troškova prijevoza daje se u obliku prava na korištenje javnog prijevoza tijekom dijela tjedna, besplatno ili po sniženoj cijeni. Za studij izvan Nizozemske (članak 3.7.2 Wsf-a 2000) daje se u obliku novčanog iznosa kako je definiran u člancima 4.8.1 i 5.3.1 Wsf-a 2000. U potonjim odredbama navedeni su uvjeti pod kojima se iznos za troškove prijevoza studentima u strukovnom obrazovanju i studentima u visokom obrazovanju daje kao stipendija ovisna o uspješnosti.

26. Člankom 3. Bsf-a 2000 predviđeno je prema kojim se studentima koji nisu nizozemski državljani treba jednako postupati kao prema nizozemskim državljanima. Člancima 3. a i 3. b Bsf-a 2000, koji se odnose na studente u strukovnom obrazovanju i studente u visokom obrazovanju, određeno je prema kojim se studentima koji nisu nizozemski državljani treba samo u određenim pogledima postupati na isti način kao prema nizozemskim državljanima. U prvom stavku obaju tih odredaba stoji da je postupanje jednako onom prema nizozemskim državljanima u smislu članka 2.2.2 Wsf-a 2000 ograničeno na dodjelu iznosa koji pokriva troškove pristupa obrazovanju za studente koji: (i) su državljani države koja je dio Europskog gospodarskog prostora (u daljnjem tekstu: EGP) ili Švicarske (i članove njihove obitelji); (ii) nisu radnici, samozaposlene osobe, osobe koje su zadržale status radnika ili samozaposlene osobe ni članovi njihove obitelji; i koji (iii) nemaju stalno boravište u smislu članka 16. Direktive 2004/38. Što se tiče studenata u strukovnom obrazovanju, u članku 3. a.2 Bsf-a 2000 navodi se da se taj iznos dodjeljuje u obliku stipendije koja odgovara iznosu osnovne stipendije za studenta u strukovnom obrazovanju koji živi kod kuće. U zadnjoj rečenici te odredbe dalje stoji da, među ostalim, iznos za troškove prijevoza nije dio tog iznosa. Što se tiče studenata u visokom obrazovanju, člankom 3. b.2 predviđeno je da se taj iznos dodjeljuje u obliku kredita za školarinu.

27. U članku 7.37.2 Zakona o visokom obrazovanju i znanstvenom istraživanju (Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek) objašnjeno je što predstavlja upis u priznatu obrazovnu instituciju. Uvjet za upis je predočenje dokaza da je školarina plaćena ili da će biti plaćena.

Predsudski postupak

28. Komisija je 3. studenoga 2008. zaprimila prigovor od britanskog državljanina da studenti Erasmus koji dio svojeg studija provode u Nizozemskoj moraju plaćati punu cijenu unutarnjeg javnog prijevoza, dok za nizozemske državljane vrijedi povlaštena cijena.

29. Komisija je potom poslala pismo opomene od 19. ožujka 2009. tvrdeći da je Nizozemska povrijedila, među ostalim, članak 24. Direktive 2004/38 i članke 12., 17. i 18. UEZ-a (sadašnji članci 18., 20. i 21. UFEU-a).

30. Nizozemska je dopisom od 15. svibnja 2009. odgovorila da se pozivala na odstupanje iz članka 24. stavka 2. Direktive 2004/38. Dalje je istaknula da studenti Erasmus, u biti, nisu usporedivi s redovitim studentima koji su upisani u ovlaštenu obrazovnu instituciju u Nizozemskoj te da prema radnicima migrantima postupa na jednak način kao i prema nizozemskim državljanima.

31. U svojem obrazloženom mišljenju od 28. siječnja 2010. Komisija je ostala pri svojem stajalištu da je Nizozemska povrijedila članak 18. UFEU-a i članak 24. Direktive 2004/38. Također je tvrdila da studentska karta OV ne ulazi u područje primjene članka 24. stavka 2. Direktive 2004/38, iako je prihvatila da su tom kartom pokriveni troškovi uzdržavanja. Od Nizozemske je zatraženo da poduzme potrebne mjere kako bi postupila u skladu s obrazloženim mišljenjem, u roku od dva mjeseca od njegovog primitka.

32. Nizozemska je u svojem odgovoru od 28. svibnja 2010. ponovila da joj članak 24. stavak 2. Direktive 2004/38 omogućava da odbije studentima Erasmus dodijeliti studentsku kartu OV. Ako bi se mehanizam financijske potpore studiranju smatrao neizravno diskriminirajućim, ta bi diskriminacija bila opravdana.

33. Komisija je Nizozemskoj poslala dodatno obrazloženo mišljenje od 26. siječnja 2012. U njemu je navela da se njezin prigovor odnosio na sve studente koji nisu nizozemski državljani, a studiraju u Nizozemskoj, ne samo na studente Erasmus. Komisija je tvrdila da je predmetno zakonodavstvo imalo za posljedicu izravnu diskriminaciju. Također je odbila opravdanje koje je Nizozemska pružila za svoje neizravno diskriminirajuće zakonodavstvo.

34. Nizozemska vlada, od koje je ponovno zatraženo da poduzme potrebne mjere kako bi postupila u skladu s dodatnim obrazloženim mišljenjem u roku od dva mjeseca od njegova primitka, odgovorila je dopisom od 27. ožujka 2012. Naglasila je potrebu za razlikovanjem studenata Erasmus i redovitih studenata te je pobijala navod Komisije da su studenti Erasmus upisani u nizozemsku obrazovnu instituciju.

Postupak pred Sudom

35. Komisija od Suda zahtijeva da utvrdi da Nizozemska, time što je karte javnog prijevoza po povlaštenoj cijeni za studente koji studiraju u Nizozemskoj (odnosno studentske karte OV) omogućila samo (i) nizozemskim studentima koji su upisani u privatne i javne obrazovne ustanove u Nizozemskoj i (ii) studentima iz drugih država članica koji su gospodarski aktivni ili su stekli pravo stalnog boravišta u Nizozemskoj, nije ispunila svoje obveze iz članka 18. UFEU-a (u vezi s člancima 20. i 21. UFEU-a) i članka 24. stavka 2. Direktive 2004/38. Komisija također zahtijeva od Suda da Nizozemskoj naloži snošenje troškova.

36. Nizozemska od Suda zahtijeva da tužbu proglašeni nedopuštenom u dijelu u kojem se odnosi na neizravnu diskriminaciju i na nizozemske studente koji borave izvan Nizozemske. Također tvrdi da uvjeti pod kojima dodjeljuje studentske karte OV ne predstavljaju diskriminaciju između nizozemskih studenata i drugih studenata Unije. Nizozemska dalje zahtijeva da se Komisiji naloži snošenje troškova.

Navodi stranaka

37. Kako kasnije objašnjavam²², postoje tri važna pitanja u pogledu dopuštenosti Komisijine tužbe. Ona djelomično proizlaze iz načina na koji je Komisija iznijela svoj prigovor. To izlaganje također utječe na moj opis, osobito, Komisijinih tvrdnji.

Dopuštenost

38. Nizozemska naglašava da se tužba i obrazloženo mišljenje u postupku na temelju članka 258. UFEU-a moraju temeljiti na istim razlozima i očitovanjima te da se prigovori u njima moraju iznijeti razumljivo i precizno. Komisijina tužba ne ispunjava te zahtjeve.

39. Čini se da Komisija u jednom dijelu svoje tužbe prigovara da nizozemski studenti Erasmus u Nizozemskoj trpe neizravnu diskriminaciju u usporedbi sa studentima u Nizozemskoj koji nisu nizozemski državljani. Međutim, u drugim dijelovima tužbe prigovara na postupanje prema studentima Erasmus koji nisu nizozemski državljani. Nizozemska tvrdi da Komisija nije pravilno odredila skupinu(e) studenata koje Nizozemska navodno diskriminira te na koji način. Dokumentacija iz predsudske faze jednako je nejasna i zbunjujuća te upućuje da je Komisijin prigovor glede neizravne diskriminacije u njezinoj tužbi nov.

22 — Vidjeti t. 63. do 79. u nastavku.

40. Što se tiče Komisijina prigovora glede postupanja prema nizozemskim studentima koji borave u inozemstvu, Nizozemska ističe da odjeljak Komisijine tužbe nosi naslov „Studenti koji nisu studenti Erasmus – redoviti inozemni studenti, uključujući nizozemske studente koji žive u inozemstvu”. Nizozemska ne može odrediti koje je stajalište Komisije u pogledu tih studenata ni osnovu za navodnu diskriminaciju. Radi cjelovitosti Nizozemska ističe da nizozemski studenti koji borave u inozemstvu ispunjavaju uvjete za financijsku potporu studiranju (uključujući studentske karte OV) ako su upisani na redoviti studij u priznatoj obrazovnoj instituciji u Nizozemskoj te imaju manje od 30 godina u trenutku prijave za financijsku potporu studiranju.

41. Nizozemska ističe da joj je zbog nejasnog Komisijina prigovora o neizravnoj diskriminaciji otežano, ako ne i onemogućeno, iznošenje obrane: prigovor nije razumljivo i precizno izložen, a tvrdnje iz obrazloženog mišljenja ne odgovaraju onima iz tužbe.

42. Komisija na to odgovara da njezino obrazloženo mišljenje i dodatno obrazloženo mišljenje pokazuju da, tijekom predsudskog postupka, ona nije isključila mogućnost da nizozemsko zakonodavstvo predstavlja i neizravnu diskriminaciju. Stajalište koje je Komisija iznijela u svojoj tužbi samo je dodatno objašnjenje njezina stajališta iz predsudskog postupka; ne može se smatrati novim prigovorom.

43. S obzirom na pojašnjenje Nizozemske da nizozemski studenti koji borave u inozemstvu, a upisani su na redoviti studij u nizozemskoj obrazovnoj instituciji te ispunjavaju dobni uvjet, imaju pravo na financijsku potporu studiranju, uključujući studentsku kartu OV, Komisija prihvaća da ne postoji diskriminacija takvih studenata. Iako, dakle, Komisija više ne ističe taj zahtjev, ostaje pri zahtjevu u pogledu redovitih studenata koji nisu nizozemski državljani.

Meritum

44. Komisija tvrdi da Nizozemska izravno diskriminira studente koji nisu nizozemski državljani, a nisu radnici ili samozaposlene osobe i ne zadržavaju taj status (ili članovi njihove obitelji) te nemaju stalno boravište u Nizozemskoj. Za razliku od nizozemskih studenata, ti studenti nemaju pravo na studentsku kartu OV. Činjenica da svi studenti, kako bi stekli tu kartu, moraju ispuniti i dva dodatna uvjeta ne mijenja tu izravnu diskriminaciju.

45. Uskrativši studentsku kartu OV studentima Erasmus koji nisu nizozemski državljani, a borave u Nizozemskoj (a pritom omogućujući tu kartu nizozemskim studentima koji žive u Nizozemskoj), Nizozemska je povrijedila članak 24. stavak 2. Direktive 2004/38. Komisija se poziva na točke 61., 62. i 64. presude Suda u predmetu Komisija/Austrija²³, koja je donesena 4. listopada 2012., dakle, nakon završetka predsudske faze.

46. Iako Komisija prihvaća da studenti Erasmus jesu i ostaju upisani u obrazovnu instituciju šaljiteljicu, smatra da to nije relevantno. Studentskom poveljom Erasmus+ zahtijeva se da institucija primateljica prema svakom studentu postupa na jednak način kao i prema vlastitim studentima. Istina, studenti Erasmus ne plaćaju upisninu instituciji primateljici. Međutim, dok studiraju u inozemstvu, uživaju sve usluge povezane s upisom u tu instituciju, kao što su seminari, upis, ispiti, pristup laboratorijima i knjižnicama. Na toj osnovi, Komisija smatra da su studenti Erasmus *de facto* upisani u Nizozemskoj te, stoga, ispunjavaju uvjete za stjecanje studentske karte OV. Komisija se u svojem odgovoru na stajalište Nizozemske da studenti Erasmus nisu objektivno usporedivi s redovitim studentima poziva na točku 61. presude Komisija/Austrija, ističući da su studenti objektivno usporedivi ako student dokaže da postoji istinska veza s državom članicom domaćinom.

23 — Presuda Komisija/Austrija, C-75/11, EU:C:2012:605 (u daljnjem tekstu: presuda Komisija/Austrija)

47. Komisija u svojoj tužbi navodi da, s obzirom na to da samo Nizozemska pruža tu vrstu pogodnosti, ne postoji opasnost da će student financijsku potporu za troškove prijevoza dobivati i od matične države članice i od države članice domaćina. Međutim, Komisija je na raspravi sugerirala da znatan broj država članica predviđa slične karte, ali ih, iz ovih ili onih razloga, ne dodjeljuje.

48. Komisija također tvrdi da nizozemski student koji se upiše na studij u inozemstvu, ali odluči dio studija provesti kao student Erasmus u Nizozemskoj, nije u situaciji usporedivoj s onom, kako ga Komisija naziva, „standardnog” studenta Erasmus koji nije nizozemski državljanin. Prvonavedeni ima pravo na potporu za studiranje u inozemstvu (meeneembare studie financiering ili MNSF), odnosno na „prenosivu” potporu za studiranje, koja se sastoji od iznosa koji odgovara vrijednosti studentske karte OV. Potonji ne dobiva taj iznos. Na temelju tih razmatranja, Komisija smatra da je „jasno” da se radi o izravnoj diskriminaciji na temelju državljanstva, što je u suprotnosti s člankom 21. UFEU-a i člankom 24. stavkom 2. Direktive 2004/38. Komisija je na raspravi, odgovarajući na pitanje upravo o tom dijelu svoje tužbe, izjavila da se dio njezina odgovora, u kojem je napustila svoj prigovor glede diskriminacije nizozemskih studenata s boravištem u inozemstvu koji su upisani u obrazovnu instituciju da bi studirali u Nizozemskoj, odnosi i na taj dio.

49. U dijelu svoje tužbe pod naslovom „Studenti Erasmus – neizravna diskriminacija” Komisija opisuje da prema stajalištu Nizozemske nema neizravne diskriminacije studenata Erasmus koji nisu nizozemski državljani zato što ni nizozemski studenti Erasmus koji upišu studij u inozemstvu, a studiraju u Nizozemskoj u okviru svojeg programa Erasmus, nemaju pravo na troškove prijevoza. Komisija smatra da, u rijetkim slučajevima kada nizozemski državljanin koji studira u inozemstvu odluči uključiti se u program Erasmus u Nizozemskoj, takav student neće dobiti iznos za troškove prijevoza jer već prima prenosivu financijsku potporu studiranju za svoj studij u inozemstvu, koja uključuje i element za pokriće troškova prijevoza. Budući da studenti Erasmus koji nisu nizozemski državljani nemaju pravo na troškove prijevoza, iz toga slijedi da Nizozemska neizravno diskriminira takve studente, u suprotnosti s člankom 21. UFEU-a i člankom 24. stavkom 2. Direktive 2004/38.

50. Komisija napada i način na koji Nizozemska postupa prema redovitim studentima. Odgovarajući na stajalište Nizozemske da članak 24. stavak 2. Direktive 2004/38 obuhvaća studentsku kartu OV, Komisija se poziva na točke 53. do 55. presude Komisija/Austrija, iz koje (kako tvrdi) proizlazi da je Sud prihvatio da studentski popust za prijevoz (i) nije stipendija ili zajam u smislu članka 24. stavka 2. Direktive 2004/38, nego da predstavlja (ii) drukčiji oblik pomoći za uzdržavanje u smislu te odredbe. Činjenica da se troškovi prijevoza početno odobravaju kao uvjetni zajam ne znači da ta pogodnost automatski ulazi u iznimku iz članka 24. stavka 2. Budući da se zajam mora vratiti samo u određenim okolnostima, ta bi se pogodnost trebala okarakterizirati kao uvjetna stipendija koja ne ulazi u područje primjene te odredbe.

51. Nizozemska ističe da je prigovor glede redovitih studenata koji nisu nizozemski državljani i studenata Erasmus neosnovan.

52. Što se tiče redovitih studenata koji nisu nizozemski državljani, Nizozemska se poziva na članak 24. stavak 2. Direktive 2004/38. Nesporno je da studentska karta OV predstavlja pomoć za uzdržavanje; i Nizozemska tvrdi da predstavlja studentsku stipendiju ili zajam. Nevažno je hoće li se studentska karta OV okarakterizirati kao uvjetni zajam ili, kako Komisija predlaže, kao uvjetna stipendija. Neovisno o tome, Nizozemska se može pozivati na iznimku iz članka 24. stavka 2. Komisijino pozivanje na presudu Komisija/Austrija je pogrešno. Taj se predmet odnosio na popust na troškove prijevoza za studente čiji su roditelji primali austrijski dodatak za djecu; nije imao veze s financijskom potporom studiranju. Nizozemska u svojim pisanim očitovanjima tvrdi da je ta obrana primjenjiva i na studente Erasmus koji nisu nizozemski državljani, ali samo kao sporedni argument. Međutim, čini se da se nizozemska vlada, i u pogledu te skupine, na raspravi prvo pozivala na članak 24. stavak 2., a tek kasnije na članak 24. stavak 1. Direktive 2004/38.

53. Nizozemska od Suda zahtijeva da prigovor glede izravne diskriminacije studenata Erasmus koji nisu nizozemski državljani odbije kao neosnovan. Ta skupina studenata nije objektivno usporediva s nizozemskim studentima. Oni tijekom svojeg boravka u inozemstvu u okviru programa Erasmus ostaju upisani u obrazovnu instituciju iz svoje matične države članice te nisu obvezni plaćati školarinu u obrazovnoj instituciji primateljici. Njihova matična država članica ostaje odgovorna za njihovu financijsku potporu. Stoga, nijedan student Erasmus, neovisno o svojem državljanstvu, ne prima nizozemsku financijsku potporu studiranju (uključujući studentsku kartu OV). Osim toga, studenti Erasmus od svoje matične države članice primaju stipendiju Erasmus koja je namijenjena financiraju dodatnih troškova studiranja u inozemstvu. Visina te stipendije ovisi, među ostalim, o visini troškova uzdržavanja u državi članici domaćinu. Stoga se, prema Nizozemskoj, ne radi o diskriminaciji.

54. Nizozemska se također ne slaže s Komisijinom tvrdnjom da su studenti Erasmus *de facto* upisani u obrazovnu instituciju u Nizozemskoj. Točno je da studenti Erasmus moraju ispunjavati neke formalnosti, ali one su isključivo administrativne naravi te nisu dostatne da bi student Erasmus imao pravo na financijsku potporu studiranju.

55. S obzirom na Komisijin odgovor, Nizozemska dalje ističe da je Komisija pogrešno protumačila točke 61. do 64. presude Komisija/Austrija. Člankom 24. stavkom 2. Direktive 2004/38 ne zahtijeva se dokazivanje istinske veze s državom članicom domaćinom na temelju upisa u tamošnju obrazovnu instituciju. U svakom slučaju, te se točke presude odnose na opravdanje neizravne diskriminacije o kojoj se raspravljalo u tom predmetu. Ne odnose se na kriterije za utvrđivanje postoji li (izravna) diskriminacija.

56. Nizozemska tvrdi da Komisija primjenjuje krivu metodologiju za utvrđivanje kategorija studenata koje su objektivno usporedive. Nije važan stupanj u kojem neke skupine nisu usporedive, nego postoji li, iz perspektive odnosnih nacionalnih propisa, usporediva situacija. U dotičnom se predmetu radi o propisu kojim je uređena financijska potpora studiranju. Studenti Erasmus nisu objektivno usporedivi sa skupinom studenata koji su platili školarinu u Nizozemskoj, koji su upisani u tamošnju obrazovnu instituciju te, na toj osnovi, imaju pravo na financijsku potporu studiranju. Podredno, ako bi Sud zaključio da su te dvije skupine usporedive, Nizozemska se ponovno poziva na članak 24. stavak 2. Direktive 2004/38.

57. Naposljetku, odgovarajući na pitanje na raspravi, i Komisija i Nizozemska zauzele su stajalište da studenti Erasmus borave u Nizozemskoj na temelju članka 7. stavka 1. točke (c) Direktive 2004/38.

Analiza

Uvodne napomene

58. U biti, uspjeh Komisijine tužbe ovisi o tome je li dokazala da Nizozemska, u pogledu studentske karte OV, prema studentima koji nisu nizozemski državljani postupa nepovoljnije nego prema usporedivim nizozemskim studentima. Ta studentska karta OV predstavlja sredstvo primjene sustava sniženih cijena (javnog) prijevoza jer je dokaz prava studenta na takve cijene. U Wsf-u 2000 definirana je odgovarajuća novčana vrijednost karte.

59. Komisija (na zadnjoj stranici svoje tužbe) tvrdi da je Nizozemska povrijedila članke 18., 20. i 21. UFEU-a kao i članak 24. stavak 2. Direktive 2004/38²⁴ time što je pogodnost studentske karte OV ograničila na nizozemske studente koji su upisani u privatnu ili javnu obrazovnu instituciju i na studente s državljanstvom drugih država koji su gospodarski aktivni u Nizozemskoj ili su stekli pravo stalnog boravišta u Nizozemskoj. Tim je tekstom određeno tko dobiva kartu, a ne tko ju ne dobiva.

24 — Dalje vidjeti točku 89. i bilješku 42. u nastavku.

Međutim, Komisija time posredno prigovara glede diskriminacije studenata s državljanstvom drugih država koji su upisani u privatnu ili javnu obrazovnu instituciju (vjerojatno u Nizozemskoj) te, općenitije, svih studenata s državljanstvom drugih država (neovisno o upisu u obrazovnu ustanovu, ali opet uz pretpostavku da studiraju u Nizozemskoj) koji nisu gospodarski aktivni i/ili nemaju stalno boravište u Nizozemskoj.

60. Ta se formulacija razlikuje od opisa predmeta Komisijine tužbe na njezinoj naslovnici, koji je ponovljen u točki 1. njezine tužbe i odgovora. Tamo Komisija navodi, u biti, da Nizozemska studentske karte OV dodjeljuje samo nizozemskim studentima i studentima s državljanstvom drugih država koji borave u Nizozemskoj koji su gospodarski aktivni ili su tamo stekli pravo na stalno boravište. Iz te se formulacije čini da Komisija prigovara glede diskriminacije studenata s državljanstvom drugih država (neovisno o upisu u obrazovnu instituciju, ali za koje se pretpostavlja da studiraju u Nizozemskoj) koji ne borave u Nizozemskoj (te koji, stoga, nisu stekli pravo stalnog boravišta) te nisu gospodarski aktivni. Čini se da je ta skupina studenata i šira (nema spomena o upisu u obrazovnu instituciju) i uža (odnosi se samo na studente koji nemaju nikakav oblik boravišta u Nizozemskoj) od one koja je određena u zahtjevu iz tužbe. U konačnici, bitan je zahtjev iz tužbe.

61. Komisija je tijekom postupka odustala od dijelova svojeg prigovora²⁵. Tako je, u svojem odgovoru Komisija napustila tvrdnju o diskriminaciji nizozemskih studenata koji borave u inozemstvu, ali su upisani na redoviti studij u ovlaštenoj obrazovnoj instituciji u Nizozemskoj. Prihvaća da se prema tim studentima postupa na jednak način kao i prema nizozemskim studentima koji borave i studiraju u Nizozemskoj. (Nije jasno znači li to da je Komisija u početku prigovarala zbog diskriminacije na temelju državljanstva između nizozemskih studenata, ali to nema daljnju važnost za ovaj predmet.) Komisija je na raspravi, kada je upitana da pojasni dio svoje tužbe koji se odnosi na postupanje prema studentima Erasmus koji nisu nizozemski državljani i nizozemskim državljanima koji su upisani u obrazovnu instituciju u inozemstvu, ali dio svojeg studija provode u Nizozemskoj kao studenti Erasmus, odgovorila da je odustala i od svoje tvrdnje o diskriminaciji u pogledu tih nizozemskih studenata. Posljedično, čini mi se da se od Suda u konačnici traži da Komisijinu tužbu razmotri samo u dijelu u kojem se njome navodi postojanje diskriminacije na temelju državljanstva redovitih studenata koji nisu nizozemski državljani i studenata Erasmus u Nizozemskoj.

62. Na temelju tih okolnosti prvo ću ispitati je li Komisijina tužba dopuštena.

Dopuštenost

63. Iz ustaljene sudske prakse proizlazi da tužba podnesena na temelju članka 258. UFEU-a mora sadržavati dovoljno jasan i precizan navod predmeta spora i sažeti prikaz tužbenih razloga, da omogući tuženiku pripremu obrane, a Sudu obavljanje nadzora²⁶. Temeljni pravni i činjenični elementi trebaju biti na dosljedan i razumljiv način vidljivi iz samog teksta tužbe te u njoj istaknuti zahtjevi trebaju biti formulirani na nedvosmislen način²⁷. Osim toga, takvu tužbu treba ispitati samo u odnosu na tužbeni zahtjev koji je sadržan u tužbi kojom je pokrenut postupak. Taj zahtjev mora biti sastavljen na nedvosmislen način kako bi se izbjeglo da Sud odluči *ultra petita* ili da propusti odlučiti o nekom od prigovora²⁸. Predmet spora također je definiran u pismu opomene i u obrazloženom mišljenju te se, stoga, ne može proširiti²⁹. Tužba i obrazloženo mišljenje moraju se temeljiti na istovjetnim prigovorima³⁰.

25 — Vidjeti gornje točke 43. i 48.

26 — Presuda Komisija/Francuska, C-237/12, EU:C:2014:2152, t. 48. i navedena sudska praksa

27 — Presuda Komisija/Španjolska, C-67/12, EU:C:2014:5, t. 41. i 42. i navedena sudska praksa

28 — Presuda Komisija/Nizozemska, C-252/13, EU:C:2014:2312, t. 28. i 29. te navedena sudska praksa

29 — Presuda Komisija/Portugal, C-457/07, EU:C:2009:531, t. 55.

30 — Presuda Komisija/Španjolska, C-67/12, EU:C:2014:5, t. 52. i navedena sudska praksa

64. U ovom predmetu Nizozemska od Suda zahtijeva da Komisijinu tužbu proglasi nedopuštenom u dijelu u kojem se njome navodi postojanje neizravne diskriminacije. Podsjećam da, u svakom slučaju, neispunjenje uvjeta iz članka 258. UFEU-a predstavlja nedostatak apsolutne postupovne pretpostavke koju Sud može po službenoj dužnosti utvrditi čak i ako nijedna od stranaka nije podnijela prigovor o nedopuštenosti³¹.

65. Slažem se s Nizozemskom glede tvrdnje o neizravnoj diskriminaciji te ću prvo ispitati dopuštenost te tvrdnje. Doista, smatram da bi Sud po službenoj dužnosti trebao taj dio tužbe proglasiti nedopuštenim zbog razloga koji nisu ograničeni na tu tvrdnju.

66. Neizravna diskriminacija na temelju državljanstva postoji ako odredba nacionalnog prava zbog same svoje naravi može na državljane drugih država članica više utjecati nego na državljane države članice domaćina te ako, stoga, postoji opasnost da će prvonavedene staviti u osobito nepovoljan položaj, osim ako je objektivno opravdana i proporcionalna željenom cilju³². Stoga, ako se takva tvrdnja iznosi, nužno je osim državljanstva *odrediti* drugi kriterij čija primjena svejedno rezultira diskriminacijom na temelju državljanstva.

67. Komisija to nije učinila.

68. Komisija kao odgovor na primjedbu Nizozemske samo ističe da njezin prigovor nije nov te da bi na temelju dva obrazložena mišljenja trebalo biti jasno da Komisija nije isključila mogućnost neizravne diskriminacije.

69. Komisija je na jednom mjestu u tim obrazloženim mišljenjima istaknula da je uvjet stalnog boravišta iz nizozemskog prava rezultirao općom neizravnom diskriminacijom građana Unije koji nisu nizozemski državljani (ne samo studenata Erasmus koji nisu nizozemski državljani), da je u izravnoj suprotnosti s tekstom članka 24. stavka 2. Direktive 2004/38 te da je iz toga slijedilo da je ograničavanje pristupa studentskoj karti OV na gospodarski aktivne osobe i one sa stalnim boravištem bilo u suprotnosti s člancima 18., 20. i 21. UFEU-a kao i člankom 24. Direktive 2004/38. Na drugom je mjestu Komisija navodila postojanje samo izravne diskriminacije. Još se jedan dio obrazloženog mišljenja odnosio na moguće opravdanje neizravne diskriminacije. Naposljetku, u svojem pismu opomene Komisija je navodila postojanje diskriminacije na temelju državljanstva, ali nije odredila kriterij koji uzrokuje tu diskriminaciju. Samo se usredotočila na činjenicu (koja nije sporna) da studenti koji nisu nizozemski državljani moraju javni prijevoz plaćati po punoj cijeni, dok su nizozemski studenti imali pravo na snižene cijene. Potom je zaključila da se načelo jednakog postupanja treba primjenjivati na sve građane Unije koji ulaze u područje primjene, među ostalim, Direktive 2004/38 te koji studiraju u državi članici domaćinu, neovisno o tome imaju li tamo stalno boravište.

70. Ostavljajući po strani pitanje je li Nizozemska prikladno obaviještena da će Komisijina tužba (ako se podnese) uključivati neizravnu diskriminaciju, Komisija je u potpunosti propustila odrediti koji kriterij iz koje odredbe nacionalnog prava uzrokuje neizravnu diskriminaciju u ovom predmetu.

71. To ne može biti uvjet državljanstva kao takav. Razlog za to jest to što Komisija tvrdi da, u pogledu izravne diskriminacije, Nizozemska prema studentima koji nisu nizozemski državljani postupa nepovoljnije nego prema vlastitim državljanima. Prvonavedeni moraju ispunjavati uvjet gospodarske aktivnosti i/ili stalnog boravišta kako bi stekli studentsku kartu OV, dok potonji ne moraju. Stoga, Komisijina tvrdnja o neizravnoj diskriminaciji nužno uključuje tvrdnju o različitom postupanju na temelju državljanstva: razlika se sastoji u tome mora li student, ili ne mora, dokazati, među ostalim,

31 — Presuda Komisija/Italija, C-68/11, EU:C:2012:815, t. 49. i navedena sudska praksa

32 — Vidjeti, primjerice, presudu Bressol i dr., C-73/08, EU:C:2010:181, t. 41. i navedenu sudsku praksu.

stalno boravište. Ali ako je to tako, ne može se tumačiti da se Komisijinom tužbom tvrdi da uvjet stalnog boravišta također uzrokuje neizravnu diskriminaciju. To bi bilo moguće samo kada bi nizozemskim zakonodavstvom bio predviđen uvjet stalnog boravišta (ali nije) za sve studente koji se prijave za financijsku potporu studiranju, uključujući studentsku kartu OV.

72. Komisija je na raspravi, odgovarajući na pitanja Suda, članak 7.37 Zakona o visokom obrazovanju i znanstvenom istraživanju i članak 3(a)(2) Bsf-a 2000 odredila kao diskriminirajuće odredbe. Nije precizirala uzrokuje li njihova primjena izravnu ili neizravnu diskriminaciju.

73. Dakle, što se tiče neizravne diskriminacije, čini se da je Komisija tvrdila – bez dodatnog objašnjenja – da su i uvjet glede upisa i uvjet stalnog boravišta (u dijelu u kojem se odnosi na studente u strukovnom obrazovanju) predstavljali neizravnu diskriminaciju. Ako je to Komisijin prigovor, jasno je da se tužba treba odbaciti kao nedopuštena. Komisija nije dosljedno, dostatno i pravodobno odredila navodni diskriminirajući kriterij. Dodajem da bi se radilo o potpunom iskrivljavanju postupka iz članka 258. ako bi se Komisiji dopustilo da u fazi rasprave prvi put odredi navodni neizravno diskriminirajući element propisa države članice.

74. Što se tiče tvrdnje o izravnoj diskriminaciji, već sam istaknula da Komisijina tužba, u pogledu kriterija državljanstva, nije u skladu s pre sudskim postupkom. Nizozemska je svejedno prihvatila da, u pogledu financijske potpore studiranju, uključujući studentske karte OV, različito postupi prema nizozemskim studentima i studentima iz, među ostalim, drugih država članica Unije, time što od potonjih zahtijeva ili da budu gospodarski aktivni ili da u Nizozemskoj imaju stalno boravište. U njezinim pisanim očitovanjima je glede toga bio izričito naveden članak 3(a)(1) i (2) Bsf-a 2000.

75. Po mojemu mišljenju, iz toga ne slijedi nužno da je Komisijin prigovor glede izravne diskriminacije svih studenata koji nisu nizozemski državljani dopušten. Razmotrimo pobliže dvije odredbe nacionalnog prava koje je Komisija odredila tijekom rasprave.

76. U članku 7.37 Zakona o visokom obrazovanju i znanstvenom istraživanju definirano je što se podrazumijeva pod upisom u priznatu obrazovnu instituciju. Potreban je dokaz da je školarina plaćena ili da će biti plaćena. Državljanstvo se u toj odredbi ne spominje. Stoga, ne vidim na koji način ta odredba sama po sebi može uzrokovati izravnu diskriminaciju.

77. Također, Komisija ni u svojoj tužbi ni u bilo kojoj drugoj fazi postupka tu odredbu nije odredila kao izravno diskriminirajuću. Odredbe na koje se upućivalo u dijelu Komisijine tužbe o izravnoj diskriminaciji bile su članci 2.2(1)(b) i 3.6(2) Wsf 2000-a i članak 3(a) Bsf-a 2000. U dijelu svojeg odgovora o članku 24. stavku 2. Direktive 2004/38 Komisija se pozivala na članak 3.2(1) Wsf-a 2000 (u kojem je predviđen mjesečni proračun studenta u strukovnom obrazovanju, iako se čini da se ostatak Komisijinih tvrdnji iz tog dijela odnosi na položaj studenta u visokom obrazovanju).

78. Članak 3(a)(2) Bsf-a 2000 odnosi se na studente u strukovnom obrazovanju. Čini se da je Komisija, određivši tu odredbu na raspravi (kao i u svojim pisanim očitovanjima), svoj prigovor glede izravne diskriminacije ograničila na studente u strukovnom obrazovanju. Kada je na raspravi upitana je li to točno, Komisija je odgovorila da nije. Obuhvaćeni su i studenti u visokom obrazovanju. Međutim, Komisija još nije odredila odredbu(e) nacionalnog prava čija je posljedica bila izravna diskriminacija studenata u visokom obrazovanju.

79. Osim toga, iako se te odredbe nizozemskog prava odnose i na osobe koje su državljani država EGP-a ili Švicarske kao i na građane Unije, ništa u Komisijinoj tužbi ne upućuje da prigovara glede diskriminacije osoba koje nisu građani Unije. Iz toga slijedi da prigovor Komisije glede izravne diskriminacije, ako se ipak odnosi na studente u visokom obrazovanju i studente koji su državljani država EGP-a ili Švicarske, mora također biti nedopušten.

80. Zaključujem da je jedini dopušteni dio Komisijina prigovora glede izravne diskriminacije onaj koji se odnosi na studente u strukovnom obrazovanju koji nisu nizozemski državljani, ali su građani Unije, uključujući studente Erasmus.

Meritum

Primjena Direktive 2004/38

81. Člankom 18. UFEU-a zabranjena je svaka diskriminacija na temelju državljanstva u situacijama koje spadaju u područje primjene Ugovorâ. Međutim, on se samostalno primjenjuje samo u situacijama uređenima pravom Unije za koje Ugovor ne predviđa posebna pravila o nediskriminaciji³³. Članak 21. UFEU-a odnosi se na posebnu situaciju u kojoj građanin Unije ostvaruje svoje pravo slobodnog kretanja i boravka na državnom području država članica³⁴. To uključuje situaciju u kojoj se student, koji je građanin Unije, preseli u drugu državu članicu da bi tamo stekao visoko obrazovanje³⁵. Međutim, ta prava na slobodno kretanje podliježu ograničenjima i uvjetima koji su predviđeni Ugovorima i odredbama donesenima za njihovu primjenu, uključujući Direktivu 2004/38³⁶. Članak 24. Direktive 2004/38 predstavlja konkretniji izraz načela jednakog postupanja o kojem se općenito govori u članku 18. UFEU-a, u pogledu građana Unije koji ulaze u područje primjene te direktive³⁷.

82. U ovom predmetu, Komisija navodi da postoji diskriminacija, na temelju državljanstva, studenata koji nisu nizozemski državljani koji su ostvarili svoje pravo na slobodno kretanje kako bi studirali u Nizozemskoj te su stoga obuhvaćeni člankom 24. Direktive 2004/38.

83. Sukladno članku 24. stavku 1. Direktive 2004/38, svi građani Unije koji na temelju te direktive borave na području države članice domaćina moraju imati pravo na jednako postupanje kao prema državljanima te države članice u pogledu pitanja koja ulaze u područje primjene Ugovora. Sudska praksa Suda o pristupu socijalnim davanjima pokazuje da se taj izraz načela jednakog postupanja primjenjuje samo u pogledu studenata koji zakonito borave u državi članici domaćinu, odnosno čiji je boravak na području države članice domaćina u skladu s uvjetima Direktive 2004/38³⁸.

84. Međutim, člankom 24. stavkom 2. Direktive 2004/38 dopušteno je državama članicama da odluče da to načelo neće primjenjivati u pogledu „[...] pomoć[i] za uzdržavanje tijekom školovanja, uključujući strukovno osposobljavanje u obliku studentskih stipendija ili studentskih zajmova osobama koje nisu radnici, samozaposlene osobe, osobama koje zadržavaju taj status i članovima njihovih obitelji” koje još nisu stekle pravo stalnog boravišta. Dakle, člankom 24. stavkom 2. državama članicama je izričito omogućeno da, na ograničeno razdoblje u nekom pojedinačnom slučaju, odstupe od načela jednakog postupanja³⁹. Sud je zaključio da se to odstupanje treba usko tumačiti te u skladu s odredbama Ugovora, uključujući one o građanstvu Unije i slobodi kretanja⁴⁰.

33 — Vidjeti presudu Hervis Sport- és Divatkereskedelmi, C-385/12, EU:C:2014:47, t. 25. i navedenu sudsku praksu.

34 — Vidjeti presudu Bressol i dr., C-73/08, EU:C:2010:181, t. 31. i navedenu sudsku praksu.

35 — Vidjeti, primjerice, presudu Förster, C-158/07, EU:C:2008:630, t. 38.

36 — Vidjeti, primjerice, presudu Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, t. 46. i 47. te navedenu sudsku praksu.

37 — Vidjeti presude Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, t. 61.; N., C-46/12, EU:C:2013:97, t. 33. i navedenu sudsku praksu i Komisija/Austrija, t. 49. i 54. te navedenu sudsku praksu.

38 — Presuda Jobcenter Berlin Neukölln, C-67/14, EU:C:2015:597, t. 49. i navedena sudska praksa

39 — Presuda Vatsouras i Koupatantze, C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344, t. 34.

40 — Vidjeti, primjerice, presude N., C-46/12, EU:C:2013:97, t. 33. i Komisija/Austrija, t. 54.

85. Država članica se na članak 24. stavak 2. Direktive može pozivati samo ako se primjenjuje članak 24. stavak 1.– odnosno, glede ovog predmeta, ako boravak dotičnih studenata ispunjava uvjete iz Direktive 2004/38⁴¹. Obje se stranke slažu da su studenti na koje se odnosi Komisijina tužba boravili u Nizozemskoj na temelju članka 7. stavka 1. točke (c) Direktive 2004/38. Stoga, nesporno je da se članak 24. stavak 1. načelno primjenjuje.

86. Komisija je na raspravi upitana može li se članak 7. stavak 1. točka (c) Direktive 2004/38 primjenjivati s obzirom na to da se ta odredba odnosi na građane Unije koji „su upisani u privatnu ili javnu ustanovu, ovlaštenu ili financiranu od države članice domaćina” te da studenti Erasmus, po definiciji, ostaju upisani u svojoj matičnoj državi članici. Komisija je odgovorila potvrdno, ali nije pružila dodatno objašnjenje.

87. Po mojemu viđenju, članak 7. stavak 1. točka (c) Direktive 2004/38 ne usklađuje definiciju studenta niti detaljne uvjete pod kojima država članica može osobu upisati kao studenta. U biti, upis ovisi o zakonodavstvu ili upravnoj praksi države članice domaćina. Bitno je to da je građanin Unije ostvario pravo na slobodno kretanje kako bi boravio u drugoj državi članici te da se u privatnu ili javnu ustanovu ovlaštenu ili financiranu od države članice domaćina upisao s glavnom svrhom školovanja. U članku 7. stavku 1. točki (c) Direktive 2004/38 ne zahtijeva se da je student tamo upisan kako bi stekao diplomu ili akademsku kvalifikaciju te ustanove, iako obično to jest slučaj. Bitno je to da je upis u državi članici domaćinu izvršen „s glavnom svrhom školovanja” te da, stoga, upis omogućuje građaninu Unije da pristupi školovanju. Činjenica da studenti Erasmus ostaju upisani u ustanovu u drugoj državi članici ne isključuje mogućnost da mogu i negdje drugdje biti „upisani” u smislu članka 7. stavka 1. točke (c).

88. Naposljetku, u Komisijinoj tužbi, kako je izložena, ništa ne upućuje na to da se odnosi i na studente (u strukovnom obrazovanju) čiji se boravak u Nizozemskoj ne temelji na Direktivi 2004/38 niti je u skladu s istom. Stoga neću istraživati posljedice zahtjeva glede zakonitog boravka za studente (u strukovnom obrazovanju) čiji se boravak u drugoj državi članici temelji na nacionalnom pravu ili na nekom drugom pravilu prava Unije, a ne na Direktivi 2004/38.

Članak 24. stavak 2. Direktive 2004/38

89. Komisija traži da se utvrdi da je Nizozemska povrijedila članak 24. stavak 2. Direktive 2004/38⁴² jer nisu ispunjeni uvjeti iz te odredbe. Ako je Komisija u krivu glede članka 24. stavka 2., postaje nepotrebno razmatrati traži li se tužbenim zahtjevom, implicitno, da se također utvrdi da je Nizozemska povrijedila načelo jednakog postupanja iz članka 24. stavka 1. Direktive 2004/38.

90. Odgovor na pitanje primjenjuje li se članak 24. stavak 2. Direktive 2004/38 ovisi o tome predstavlja li odnosna pogodnost „pomoć za uzdržavanje tijekom školovanja” koja se dodjeljuje u obliku „studentske stipendije” ili „studentskog zajma”.

91. Sud je već prihvatio da sustav kojim se predviđaju snižene cijene prijevoza za studente ulazi u područje primjene UFEU-a utoliko što tim studentima (izravno ili neizravno) omogućuje da pokriju svoje troškove uzdržavanja. Troškovi prijevoza jedna su vrsta troškova života⁴³.

41 — Presuda Jobcenter Berlin Neukölln, C-67/14, EU:C:2015:597, t. 51. Iz toga također slijedi da prije ispitivanja primjene članka 24. stavka 2., ako se država članica na njega poziva, nije potrebno prvo utvrditi da diskriminacija postoji (te da se, stoga, radi o različitom postupanju prema usporedivim kategorijama građana Unije).

42 — Vidjeti verziju Komisijine tužbe i odgovora na nizozemskom jeziku. Činjenica da se Komisija na naslovnici svoje tužbe i odgovora te u prijevodima na francuski jezik zahtjeva iz tih dokumenata poziva na članak 24. Direktive ne može promijeniti prigovor.

43 — Vidjeti presudu Komisija/Austrija, t. 43. i 55.

92. Po mojemu shvaćanju, Sud je time prihvatio da „pomoć za uzdržavanje” u smislu članka 24. stavka 2. Direktive 2004/38 nije ograničena na davanja u gotovini. Obuhvaća i snižene cijene prijevoza, čiji je učinak da se novac koji bi inače bio plaćen za usluge prijevoza ne mora platiti. Stoga, pomoć namijenjena pokriću troškova prijevoza studenta, neovisno o tome dodjeljuje li se u obliku davanja u gotovini ili snižene cijene prijevoza, predstavlja pomoć za uzdržavanje.

93. Ne vidim zašto bi davanje u gotovini koje se dodjeljuje za posebnu svrhu (poput prijevoza, smještaja ili troškova života općenito) ulazilo u područje primjene članka 24. stavka 2. Direktive 2004/38, a davanje u naravi koje se dodjeljuje za istu svrhu ne bi. Iz perspektive studenata, vrijednost pomoći za uzdržavanje i na taj način osigurane pomoći jest u pogledu njihovih troškova života jednaka. Nasuprot tomu, iz perspektive države, omogućavanje sniženih cijena prijevoza (koje su možda dogovorene s pružateljem usluga), umjesto davanja novca za pokriće općih troškova života ili konkretno troškova prijevoza, može biti jeftinije te, osim toga, može iziskivati manje troškove provedbe (jer nema potrebe provjeravati je li davanje u gotovini koje je namijenjeno za troškove prijevoza uporabljeno za predviđenu svrhu). Omogućavanje takve pogodnosti svejedno predstavlja trošak za državu. Ako se prihvaća da troškovi za davanja u gotovini predstavljaju financijski teret za državu koji opravdava odstupanje iz članka 24. stavka 2., isto bi trebalo vrijediti i za troškove davanja u naravi. Doista, ako bi se tumačilo da odstupanje obuhvaća samo davanja u gotovini, države članice mogle bi biti prisiljene birati između pružanja troškovno manje učinkovitih davanja u gotovini koja se mogu zaštititi na temelju odstupanja iz članka 24. stavka 2. i troškovno učinkovitijih davanja u naravi koja se ne mogu tako zaštititi. To bi bio neželjen ishod.

94. Cilj odstupanja potvrđuje da se „pomoć za uzdržavanje” iz članka 24. stavka 2. Direktive 2004/38 treba tumačiti na način da obuhvaća davanja u naravi, uključujući prava na snižene cijene javnog prijevoza. To odstupanje je u biti zrcalni odraz članka 7. stavka 1. točke (c) te iste direktive. Građani Unije imaju pravo u drugoj državi članici boraviti dulje od tri mjeseca s glavnom svrhom da se tamo školuju, ako ispunjavaju određene uvjete koji jamče da tijekom svojeg boravka neće postati teret sustavu socijalne pomoći države članice domaćina⁴⁴. Taj teret djelomično nastaje zbog troškova koje bi ta država članica imala ako bi se načelo jednakog postupanja u potpunosti primjenjivalo. Ne bi trebalo biti važno jesu li izvor tih troškova isplate u gotovini ili davanja u naravi. Oboje bi trebalo biti obuhvaćeno odstupanjem iz članka 24. stavka 2.

95. Ni činjenica da su „studentske stipendije” i „studentski zajmovi” jedini oblici pomoći za uzdržavanje tijekom školovanja koji ulaze u područje primjene odstupanja iz članka 24. stavka 2. Direktive 2004/38⁴⁵ ne znači da su davanja u naravi automatski isključena. I pomoć za uzdržavanje tijekom školovanja u obliku davanja u naravi može se dodijeliti kao stipendija ili zajam. Ako se davanje (u naravi ili u gotovini) ostvaruje kao stipendija ili zajam, nema obveze vraćanja, uz prijetnju eventualnih sankcija koje se mogu primjenjivati zbog neprikladnog korištenja. Ako se dodijeli kao zajam, davanje se privremeno stječe te se nakon predviđenog razdoblja mora vratiti, s kamatama ili bez. Ako pomoć za uzdržavanje ima oblik davanja u naravi te postoji obveza vraćanja, mora se vratiti odgovarajuća novčana vrijednost tog davanja. To ne mijenja njegov status zajma. Dodajem da, iako se u tekstu članka 24. stavka 2. Direktive 2004/38 ograničava područje primjene iznimke u nekim pogledima, njime ne predviđa nikakav kvantitativni prag davanja.

44 — Vidjeti presudu *Dano*, C-333/13, EU:C:2014:2358, t. 77. do 79. Također vidjeti Objašnjenje Prijedloga Europskog parlamenta i Vijeća za Direktivu o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravište na području države članice (COM(2001)257 *final* – COD 2001/0111), objašnjenje članka 21.

45 — Presuda Komisija/Austrija, t. 55.

96. Stoga se ne slažem s nezavisnom odvjetnicom J. Kokott koja je u predmetu Komisija/Austrija zauzela stajalište da bi se „[...] pojam ‚studentska stipendija‘ previše proširio ako bi se uključile snižene cijene prijevoza” te da je zakonodavac namjeravao da članak 24. stavak 2. obuhvaća samo davanja do određene visine koja služe pokriću troškova povezanih sa sveučilišnim obrazovanjem⁴⁶. Nasuprot tomu, članak 24. stavak 2. Direktive 2004/38 tumačim na način da pomoć za uzdržavanje obuhvaća i davanja u naravi i davanja u gotovini. Stoga, načelno, obuhvaća i studentsku kartu OV koja, u biti, predstavlja kartu koja je dokaz prava na plaćanje niže cijene prilikom korištenja javnog prijevoza.

97. Stranke su raspravljale o tome je li studentska karta OV uvjetna stipendija ili privremeni zajam. Budući da se članak 24. stavak 2. Direktive 2004/38 primjenjuje i na zajmove i na stipendije, čini mi se da odgovor na to pitanje nije relevantan.

98. Komisija se uvelike pozivala na presudu Komisija/Austrija. Međutim, po mojemu viđenju, studentska karta OV razlikuje se od sniženih cijena prijevoza iz tog predmeta. Iako je Sud u toj presudi naglasio da samo pomoć za uzdržavanje tijekom školovanja koja se sastoji od studentskih stipendija ili zajmova ulazi u članak 24. stavak 2. Direktive 2004/38⁴⁷, zapravo nije objasnio na kojoj je osnovi (implicitno) odlučio da snižene cijene prijevoza *nisu* predstavljale studentske stipendije ili zajmove. Ti razlozi zasigurno nisu imali veze sa svrhom davanja jer je Sud prihvatio da su snižene cijene prijevoza utjecale na troškove života.

99. Umjesto toga, predmet Komisija/Austrija konkretno se odnosio na snižene cijene prijevoza za studente koji su na njih imali pravo samo ako su njihovi *roditelji* primali austrijske obiteljske naknade⁴⁸. Stoga je dodjela davanja ovisila, kao prvo, o pravu studentovog roditelja na davanje za maloljetnu djecu te za punoljetnu djecu do 26 godina starosti koja pohađaju strukovno osposobljavanje ili dodatno osposobljavanje u specijaliziranoj obrazovnoj ustanovi u vezi sa strukom koju su stekli, pod uvjetom da su zbog osposobljavanja bili spriječeni raditi u svojoj struci.

100. Snižene cijene prijevoza iz predmeta Komisija/Austrija nisu mogle ulaziti u područje primjene članka 24. stavka 2. Direktive 2004/38 jer se ta iznimka primjenjuje samo na stipendije ili zajmove čije stjecanje ovisi o *statusu studenta podnositelja zahtjeva* te koji trebaju služiti za pokriće troškova uzdržavanja koji nastaju u vezi s njegovim studijem.

101. Naposljetku, ističem da se u predmetu Förster⁴⁹ radilo o nizozemskoj financijskoj potpori studiranju kako je predviđena u Wsf-u 2000 (te koja je, stoga, sadržavala iste komponente, uključujući studentsku kartu OV). Iako se Direktiva 2004/38 nije (još) primjenjivala na činjenično stanje iz tog predmeta, Sud je razmatrao članak 24. stavak 2. te se čini da je prihvatio da je Nizozemska mogla ograničiti dodjelu financijske potpore studiranju ako ti studenti nisu stekli stalno boravište. Je li Sud time neizravno već prihvatio da se članak 24. stavak 2. primjenjuje na davanja kao što je studentska karta OV koja je sastavni dio financijske potpore studiranju?

102. Stoga, zaključujem da studentska karta OV ulazi u okvir „pomoći za uzdržavanje tijekom školovanja” u smislu odstupanja od načela jednakog postupanja iz članka 24. stavka 2. Direktive 2004/38. Iz toga slijedi da Nizozemska nije povrijedila tu odredbu time što prema studentima (u strukovnom obrazovanju) koji nisu nizozemski državljani (i redovitim studentima i studentima Erasmus), u pogledu uvjeta pod kojima dodjeljuje studentsku kartu OV, nije postupala jednako kao prema nizozemskim studentima (u strukovnom obrazovanju). Stoga, zaključujem da se Komisijin prigovor glede izravne diskriminacije osoba koje nisu nizozemski državljani mora odbiti kao neosnovan.

46 — Mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu Komisija/Austrija, C-75/11, EU:C:2012:536, t. 70.

47 — Presuda Komisija/Austrija, t. 55.

48 — Presuda Komisija/Austrija, t. 24.

49 — Presuda Förster, C-158/07, EU:C:2008:630, t. 55. do 59.

103. Ako bi se Sud s time složio, taj je zaključak, s obzirom na zahtjev, Sudu dovoljan da odbije tužbu. Ako bi Sud zauzeo stajalište da tužbeni zahtjev implicitno uključuje i zahtjev da se utvrdi da je Nizozemska povrijedila članak 24. stavak 1. Direktive 2004/38, za kraj ću ispitati je li Komisija dokazala da Nizozemska izravno diskriminira studente koji nisu nizozemski državljani u pogledu studentske karte OV.

Članak 24. stavak 1. Direktive 2004/38

104. Pravo Unije od države članice ne zahtijeva uređivanje sustava potpora za studiranje u ustanovi za visoko obrazovanje, neovisno o tome nalazi li se na njezinu državnom području ili u drugoj državi članici. Međutim, ako država članica ostvari svoju nadležnost na temelju članka 165. stavka 1. UFEU-a da uredi jednu ili obje vrste potpora, mora to učiniti u skladu s pravom Unije⁵⁰.

105. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, do diskriminacije može doći samo ako se različito pravilo primjenjuje na usporedive situacije ili ako se isto pravilo primjenjuje na različite situacije⁵¹. Stoga, u ovom predmetu, Komisija uporabom kriterija koji se temelji na objektivnim čimbenicima koji se lako mogu odrediti te uzimajući u obzir predmet pravila kojima je predviđeno različito postupanje mora dokazati da su nizozemski studenti (u strukovnom obrazovanju) i ti isti koji nisu nizozemski državljani u usporedivoj situaciji u pogledu predmetnog postupanja⁵². U tu svrhu, nije dovoljno samo tvrditi da su svi studenti slični u svim pogledima. Primjerice, ako bi Sud odlučio da studenti Erasmus i redoviti studenti (u strukovnom obrazovanju) nisu usporedivi u pogledu studentske karte OV, oni i dalje mogu biti usporedivi u drugim pogledima te u pogledu drugih oblika postupanja.

106. Čini se da Nizozemska ne osporava da su redoviti studenti (u strukovnom obrazovanju) koji nisu nizozemski državljani usporedivi s nizozemskim studentima. Posljedično, članak 24. stavak 1. Direktive 2004/38 obvezuje ju da prema njima jednako postupi. Nizozemska to nije učinila. I u Wsf-u 2000 i u Bsf-u 2000 pravi se razlika na temelju državljanstva te se osobe koje nisu nizozemski državljani podvrgavaju uvjetima koji ne vrijede za nizozemske državljane. Stoga, ako Sud bude ispitivao članak 24. stavak 1. neovisno o članku 24. stavku 2., trebao bi zaključiti da je Nizozemska, u pogledu tih studenata, povrijedila članak 24. stavak 1. Direktive 2004/38.

107. Ono što je sporno jest pitanje jesu li studenti Erasmus (u strukovnom obrazovanju) koji nisu nizozemski državljani usporedivi s nizozemskim studentima (u strukovnom obrazovanju) u Nizozemskoj.

108. Komisija tvrdi da jesu. Ona smatra, s obzirom na to da su studenti Erasmus (u strukovnom obrazovanju) na određeni način upisani u instituciju primateljicu (iako ostaju službeno upisani u instituciju šaljiteljicu), da se mora smatrati da imaju istinsku vezu s Nizozemskom za potrebe stjecanja studentske karte OV.

109. Prva pretpostavka Komisije jest da su studenti (u strukovnom obrazovanju) u usporedivom položaju ako dokažu istinsku vezu s Nizozemskom. Tvrdi da presuda Komisija/Austrija podupire njezino stajalište. Međutim, dijelovi te presude na koje se Komisija poziva odnose se na opravdanje diskriminacije. Ta analiza nužno ovisi o ranijem zaključku da se prema dvjema skupinama usporedivih građana Unije različito postupi na temelju državljanstva. Sud je u presudi Komisija/Austrija zaključio da između austrijskih studenata i studenata koji su državljani drugih država članica Unije koji su studirali u Austriji postoji nejednako postupanje jer su prvonavedeni lakše mogli ispuniti uvjet za

50 — Presuda Martens, C-359/13, EU:C:2015:118, t. 23. i 24. te navedena sudska praksa. Također vidjeti, primjerice, presudu Bressol i dr., C-73/08, EU:C:2010:181, t. 28. i 29. i navedenu sudsku praksu.

51 — Vidjeti, primjerice, presudu Komisija/Nizozemska, C-542/09, EU:C:2012:346, t. 41. i navedenu sudsku praksu.

52 — Vidjeti, primjerice, presude Komisija/Nizozemska, C-542/09, EU:C:2012:346, t. 42. i Kleist, C-356/09, EU:C:2010:703, t. 34. i navedenu sudsku praksu.

dodjelu austrijske obiteljske naknade kako bi imali pravo na snižene cijene prijevoza⁵³. Stoga je Sud, u pogledu odnosnog davanja, pretpostavio da su austrijski studenti i studenti koji su državljani drugih država članica Unije usporedivi. Međutim, po mojemu viđenju, taj se zaključak nije mogao temeljiti na istinskoj vezi koju svi ti studenti imaju s Austrijom. Da su svi već imali takvu vezu, Austrija ne bi imala razloga primijeniti mjeru s ciljem da unutar te skupine precizno razlikuje one koji su mogli dokazati takvu vezu i one koji nisu.

110. Čini se da je Komisijina druga pretpostavka da su studenti Erasmus (u strukovnom obrazovanju) usporedivi s nizozemskim studentima zato što su *de facto* upisani u instituciju primateljicu (iako ostaju službeno upisani u instituciju šaljiteljicu). Posljedično, Nizozemska im ne može uskratiti studentsku kartu OV na temelju toga što članak 2.1(c) Wsf-a 2000 pristup toj karti uvjetuje upisom. To je u biti analiza neizravne diskriminacije: „neutralan” se uvjet (upis) primjenjuje na štetu jedne skupine u usporedbi s drugom.

111. Međutim, već sam objasnila da Komisijin prigovor glede neizravne diskriminacije nije dopušten⁵⁴. Komisija nije iznijela nijedan dopušten argument u prilog tvrdnji da Nizozemska neizravno diskriminira studente Erasmus (u strukovnom obrazovanju) koji nisu nizozemski državljani time što ih ne upisuje u smislu članka 2.1(c) Wsf-a 2000. Stoga, u ovom predmetu nije sporno ima li Nizozemska opravdanje za to što studente Erasmus ne smatra upisanim studentima u smislu članka 2.1(c) Wsf-a 2000.

112. Stoga, po mojemu mišljenju, Komisija nije dokazala svoje tvrdnje.

113. Komisija je svoj slučaj mogla drukčije izložiti. Primjerice, mogla je tvrditi da su studenti Erasmus i redoviti studenti usporedivi jer studentska karta OV, neovisno o upisu i alternativnim izvorima (javnog ili privatnog) financiranja, studentu (u strukovnom obrazovanju) u Nizozemskoj omogućava jeftiniji javni prijevoz u Nizozemskoj, a svi studenti (u strukovnom obrazovanju) imaju usporediv interes glede pristupa jeftinijem javnom prijevozu. Time bi se na Nizozemsku prebacio teret da dokaže da (primjerice), za razliku od redovitih studenata, studenti Erasmus uvijek primaju potporu, da nizozemski studenti koji imaju pravo na studentsku kartu OV pod povoljnijim uvjetima nemaju drugu potporu te da to utječe na razinu njihova interesa za stjecanje tog pristupa.

114. Neću iznijeti nikakvo stajalište o tome koji bi bio ishod takve tužbe i takve obrane. Činjenica jest da Komisija svoju tužbu nije oblikovala na taj način.

Zaključak

115. S obzirom na prethodna razmatranja, smatram da Sud treba:

- odbiti tužbu i
- naložiti Komisiji snošenje troškova.

53 — Presuda Komisija/Austrija, t. 50. i navedena sudska praksa

54 — Vidjeti gornje točke 66. do 73.