



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
ELEANOR SHARPSTON
prednesené 16. februára 2012¹

Vec C-542/09

**Európska komisia
proti**

Holandskému kráľovstvu

„Prístup k vzdelaniu — Financovanie vysokoškolského štúdia v zahraničí — Podmienka bydliska —
Pravidlo troch zo šiestich rokov“

1. Erasmus Rotterdamský bol jedným z prvých študentov, ktorému boli poskytnuté finančné prostriedky na štúdium v zahraničí. Henry z Bergenu, v tom čase biskup z Cambrai (pre ktorého Erasmus začal pracovať ako tajomník), mu v roku 1495 udelil povolenie a poskytol štipendium, aby mohol študovať na Parížskej univerzite. Erasmus neváhal a v rámci kariéry, ktorá ho zaviedla do Paríža, Leuvenu, Cambridgeu a Bazileja, sa nepochybné stal najvýznamnejším učencom svojej doby, „kniežatom humanistov“. Bezpochyby možno povedať, že finančné prostriedky na vysokoškolské štúdium v zahraničí vynikajúco využil² – preto tiež súčasné výmenné programy medzi univerzitami v Únii nesú jeho meno.

2. Novodobí účastníci programu Erasmus majú rovnaké šťastie. V zmysle ustanovení Wet Studiefinanciering (zákon o financovaní štúdia, ďalej len „WSF“) môžu často získať finančné prostriedky na vysokoškolské štúdium mimo Holandska. Vynorila sa však otázka, či nie sú podrobné pravidlá upravujúce poskytovanie týchto finančných prostriedkov – najmä pravidlo, podľa ktorého musí mať žiadateľ okrem toho, že spĺňa podmienky na získanie financovania štúdia v Holandsku, aj legálny pobyt v Holandsku aspoň tri z posledných šiestich rokov (ďalej len „pravidlo troch zo šiestich rokov“) – v rozpore s článkom 45 ZFEÚ (predtým článok 39 ES)³ a článkom 7 ods. 2 nariadenia (EHS) č 1612/68⁴, keďže nepriamo a neodôvodnene diskriminujú migrujúcich pracovníkov a ich závislých rodinných príslušníkov.

1 — Jazyk prednesu: angličtina.

2 — Nepochybné bol oddaný štúdiu, o čom svedčí aj jeden z jeho napôvabnejších výrokov: „Ak mám nejaké peniaze, kúpim si za ne knihy, a ak mi nejaké zvyšia, kúpim si za ne jedlo a oblečenie.“ Pozri tiež návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Ruiz-Jarabo Colomer 20. marca 2007 vo veci Morgan a Bucher (rozsudok z 23. októbra 2007, C-11/06 a C-12/06, Zb. s. I-9161, bod 43).

3 — Lehota stanovená na dosiahnutie súladu s odôvodneným stanoviskom Komisie uplynula 15. júna 2009, teda pred nadobudnutím účinnosti Lisabonskej zmluvy. Na zjednodušenie, ako aj v záujme jednotnosti budem odkazovať na článok 45 ZFEÚ. V každom prípade znenie článku 39 ES, ako aj znenie ďalších relevantných ustanovení Zmluvy ostáva v Lisabonskej zmluve nezmenené.

4 — Nariadenie Rady z 15. októbra 1968 o slobode pohybu pracovníkov v rámci spoločenstva (Ú. v. ES L 257, s. 2; Mim. vyd. 05/001, s. 15). Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 492/2011 z 5. apríla 2011 o slobode pohybu pracovníkov v rámci Únie (Ú. v. EÚ L 141, s. 1) zrušilo nariadenie č. 1612/68 s účinnosťou od 16. júna 2011, t. j. po uplynutí lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku Komisie. Znenie článku 7 ods. 2 a článku 12 nariadenia č. 1612/68 ostáva v nariadení č. 492/2011 nezmenené.

Právny rámec

Ustanovenia Zmluvy

3. Článok 45 ZFEÚ znie:

„1. Zabezpečí sa voľný pohyb pracovníkov v rámci Únie.

2. Voľný pohyb pracovníkov zahŕňa zrušenie akejkoľvek diskriminácie pracovníkov členských štátov na základe štátnej príslušnosti, pokiaľ ide o zamestnanie, odmenu za prácu a ostatné pracovné podmienky.

...“

4. Podľa článku 165 ods. 1 ZFEÚ (predtým článok 149 ods. 1 ES) členské štáty zodpovedajú „za obsah výučby a organizáci[u] vzdelávacích systémov“. Článok 165 ods. 1 stanovuje, že „Únia prispieva k rozvoju kvalitného vzdelávania podporovaním spolupráce medzi členskými štátmi a, ak je to potrebné, podporovaním a doplňovaním činnosti členských štátov“. Činnosť Únie sa tiež zameriava na „podporu mobility študentov“.⁵

Nariadenie č. 1612/68

5. Nariadenie č. 1612/68 malo za cieľ zabezpečiť právo štátnych príslušníkov jedného členského štátu pracovať v inom členskom state a tým vykonať ustanovenia Zmluvy o voľnom pohybe pracovníkov. Prvé odôvodnenie opisovalo celkový cieľ tohto nariadenia ako „odstránenie akejkoľvek diskriminácie založenej na štátnej príslušnosti medzi pracovníkmi členských štátov pokiaľ ide o zamestnávanie, odmeňovanie a ostatné pracovné podmienky, ako aj práva týchto pracovníkov voľne sa pohybovať v rámci [Únie] za účelom výkonu zamestnania s výhradou akýchkoľvek obmedzení opodstatnených z dôvodov verejnej politiky, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia“.

6. Tretie a štvrté odôvodnenie stanovovalo, že „sloboda pohybu je základným právom pracovníkov a ich rodín“ a že toto právo musia požívať „stáli pracovníci, sezónni pracovníci, cezhraniční pracovníci a tí, ktorí vykonávajú činnosť za účelom poskytovania služieb“.

7. Piate odôvodnenie stanovovalo, že výkon tohto základného práva, „ak sa má uplatňovať objektívne, slobodne a dôstojne, si vyžaduje, aby sa skutočne aj právne zabezpečila rovnosť zaobchádzania vo všetkých otázkach súvisiacich so samotným výkonom zamestnania a v možnosti prístupu k ubytovaniu a tiež odstránili prekážky mobility pracovníkov, najmä pokiaľ ide o právo pracovníka, aby ho sprevádzala jeho rodina, a o podmienky integrácie tejto rodiny v hostiteľskej krajine“.

8. Článok 7 ods. 2 nariadenia č. 1612/68 stanovoval, že pracovník, ktorý je štátnym príslušníkom členského štátu, na území iných členských štátov „požíva rovnaké sociálne a daňové výhody ako vlastní pracovníci“.

9. Článok 12 nariadenia č. 1612/68 znel:

„Deti štátneho príslušníka členského štátu, ktorý je alebo bol zamestnaný na území iného členského štátu, sa prijímajú na všeobecnovzdelávacie, učňovské a odborné štúdium v tomto štáte za rovnakých podmienok ako štátni príslušníci tohto štátu, ak tieto deti majú bydlisko na jeho území.

...“

5 — Druhá zarážka článku 165 ods. 2 ZFEÚ (predtým článok 149 ods. 2 ES). Program Erasmus aj ďalšie akčné programy EÚ v oblasti vzdelávania vychádzajú z článkov 165 ZFEÚ a 166 ZFEÚ. Pozri rozhodnutie Európskeho parlamentu a Rady č. 1720/2006/ES z 15. novembra 2006, ktorým sa ustanovuje akčný program v oblasti celoživotného vzdelávania (Ú. v. EÚ L 327, s. 45).

Smernica 2004/38

10. Článok 7 smernice 2004/38/ES⁶ upravuje podmienky, za ktorých majú občania Únie právo na pobyt na území iného členského štátu počas obdobia dlhšieho ako tri mesiace. Tento článok znie:

„1. Všetci občania Únie majú právo pobytu na území iného členského štátu počas obdobia dlhšieho ako tri mesiace, ak:

- a) sú pracovníci alebo samostatne zárobkovo činné osoby v hostiteľskom členskom štáte; alebo
- b) majú dostatočné zdroje pre samých seba a svojich rodinných príslušníkov, aby sa nestali záťažou pre systém sociálnej pomoci hostiteľského členského štátu počas obdobia ich pobytu, a ak majú komplexné krytie nemocenského poistenia v hostiteľskom členskom štáte; alebo

...“

11. Článok 24 tejto smernice znie:

„1. S výhradou takých osobitných ustanovení, ako sú výslovne uvedené v zmluve a v sekundárnom práve, všetci občania Únie, ktorí sa na základe tejto smernice zdržiavajú na území hostiteľského členského štátu, využívajú rovnosť zaobchádzania ako so štátnymi príslušníkmi tohto členského štátu v rámci pôsobnosti zmluvy. Výhoda tohto práva sa rozširuje na rodinných príslušníkov, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi členského štátu a ktorí majú právo pobytu alebo právo trvalého pobytu.

2. Ako výnimka z odseku 1 hostiteľský členský štát nie je povinný... pred nadobudnutím práva trvalého pobytu udeliť pomoc vo forme príspevku na výživu počas štúdia, vrátane odborného vzdelávania, pozostávajúcu zo študentských štipendií alebo študentských pôžičiek osobám iným, ako sú pracovníci, samostatne zárobkovo činné osoby, osoby, ktoré si zachovávajú takýto štatút a ich rodinní príslušníci.“

Vnútroštátna právna úprava

12. WSF vymenúva osoby, ktoré môžu získať financovanie štúdia v Holandsku a v zahraničí. Financovanie štúdia v zahraničí sa označuje ako „meeneembare studie financiering“ (ďalej len „MNSF“), t. j. „prenosné“ financovanie štúdia.

13. Čo sa týka vysokoškolského štúdia v Holandsku, nárok na financovanie štúdia majú študenti vo veku od 18 do 29 rokov, ktorí študujú v stanovených alebo akreditovaných vzdelávacích inštitúciách a spĺňajú podmienku štátnej príslušnosti.⁷ Podmienku štátnej príslušnosti definuje článok 2 ods. 2. Oprávnenými osobami sú: i) holandskí štátni príslušníci, ii) osoby, ktoré síce nie sú holandskými štátnymi príslušníkmi, ale s ktorými sa, pokiaľ ide o oblasť financovania štúdia, zaobchádza ako s holandskými štátnymi príslušníkmi na základe zmluvy alebo rozhodnutia medzinárodnej organizácie, a iii) osoby, ktoré síce nie sú holandskými štátnymi príslušníkmi, ale žijú v Holandsku a patria do kategórie osôb, s ktorými sa, pokiaľ ide o oblasť financovania štúdia, zaobchádza ako s holandskými štátnymi príslušníkmi na základe všeobecného správneho opatrenia.

14. Druhú kategóriu osôb tvoria občania Únie, ktorí sú v Holandsku ekonomicky aktívni, a ich rodinní príslušníci. Na to, aby tieto osoby mali nárok na tento druh financovania, nemusia mať bydlisko v Holandsku. Táto kategória osôb teda zahŕňa cezhraničných pracovníkov a ich rodinných príslušníkov. Tretiu skupinu tvoria občania Únie, ktorí v Holandsku nie sú ekonomicky aktívni. Nárok na financovanie štúdia majú až po piatich rokoch legálneho pobytu v Holandsku.

6 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68 a ruší smernice 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Ú. v. EÚ L 158, s. 77; Mim. vyd. 05/005, s. 46).

7 — § 2 ods. 1 WSF.

15. Na to, aby študenti mohli získať financovanie vysokoškolského štúdia mimo Holandska, musia spĺňať podmienky na získanie financovania vysokoškolského štúdia v Holandsku a okrem toho musia mať v zmysle § 2 ods. 14 bodu 2 písm. c) WSF legálny pobyt v Holandsku aspoň počas troch zo šiestich rokov, ktoré bezprostredne predchádzali zápisu do vzdelávacej inštitúcie v zahraničí. Táto požiadavka sa uplatňuje bez ohľadu na štátnu príslušnosť študenta.

16. Pokiaľ študenti spĺňajú príslušné podmienky, môžu najprv požiadať o financovanie štúdia v Holandsku a potom o MNSF na účely štúdia v zahraničí.

17. Až do 1. januára 2014 sa pravidlo troch zo šiestich rokov neuplatňuje na študentov, ktorí absolvujú vysokoškolské štúdium v „pohraničných oblastiach“ Holandska (v Belgicku Flámsko a región Brusel-hlavné mesto a v Nemecku Severné Porýnie-Vestfálsko, Dolné Sasko a Brémy), bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť.

18. MNSF sa skladá zo štyroch častí: i) zo základného štipendia, ktoré sa vypláca v paušálnej výške mesačne a závisí od toho, či študent žije spolu s rodičmi alebo samostatne, ako aj z príspevku na pokrytie nákladov na cestovanie a dodatočného príspevku v prípade, že má študent partnera alebo je slobodným rodičom; ii) z doplnkového štipendia, ktoré závisí od výšky príjmu rodičov študenta a od miery podpory z ich strany a ktoré je obmedzené maximálnou výškou; iii) zo základnej pôžičky, ak je o ňu požiadané, ktorá je obmedzená maximálnou výškou, a iv) z pôžičky na pokrytie poplatkov, ak je o ňu požiadané, ktorá je obmedzená maximálnou výškou zodpovedajúcou výške poplatku, ktorý môžu holandské inštitúcie účtovať za obdobné štúdium.

19. Základné štipendium, doplnkové štipendium (s výnimkou prvého roka štúdia), ako aj príspevok na pokrytie nákladov na cestovanie sa poskytujú vo forme pôžičky. Na štipendia sa zmenia v prípade, že sa štúdium dokončí do 10 rokov od jeho začatia.

20. Maximálna výška MNSF okrem príspevkov sa pohybuje od 739,15 eura do 929,69 eura mesačne v závislosti od toho, či študent býva s rodičmi alebo samostatne. To isté platí pre financovanie štúdia v Holandsku.

Konanie

21. V nadväznosti na regulárne konanie pred podaním žaloby Komisia navrhuje, aby Súdny dvor určil, že Holandské kráľovstvo tým, že vyžaduje, aby migrujúci pracovníci vrátane cezhraničných pracovníkov a ich závislí rodinní príslušníci spĺňali podmienku bydliska (t. j. pravidlo troch zo šiestich rokov) na účely získania nároku na financovanie štúdia v zahraničí v rámci WSF, nepriamo diskriminovalo migrujúcich pracovníkov a nespĺnilo si povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 45 ZFEÚ a článku 7 ods. 2 nariadenia č. 1612/68, a aby zaviazal Holandské kráľovstvo na náhradu trov konania.

22. Holandská vláda navrhuje, aby Súdny dvor žalobu zamietol a zaviazal Komisiu na náhradu trov konania.

23. Belgická, dánska, nemecká a švédská vláda vstúpili do konania ako vedľajší účastníci na podporu Holandska.

24. Hlavní účastníci konania, ako aj všetci vedľajší účastníci konania uviedli pripomienky na pojednávaní, ktoré sa konalo 10. novembra 2011.

Posúdenie

Úvodné poznámky

25. Komisia sa vo svojich tvrdeniach obmedzuje na článok 45 ZFEÚ a článok 7 ods. 2 nariadenia č. 1612/68. Tvrdí, že pokiaľ ide o MNSF, existuje nepriama diskriminácia migrujúcich pracovníkov pracujúcich v Holandsku, ako aj ich závislých rodinných príslušníkov. Neodvoláva sa na článok 24 smernice 2004/38, článok 21 ZFEÚ ani akékoľvek iné ustanovenia práva Únie upravujúce občianske práva.

26. Článok 7 ods. 2 nariadenia č. 1612/68 vyjadruje zásadu rovnosti zaobchádzania zakotvenú v článku 45 ZFEÚ, pokiaľ ide o oblasť sociálnych a daňových výhod, a preto sa musí vykladať rovnako.⁸ Ak teda opatrenie, ktoré upravuje prístup k sociálnym výhodám, porušuje článok 7 ods. 2, pretože sa s migrujúcimi pracovníkmi zaobchádza menej priaznivo ako s vnútroštátnymi pracovníkmi, je v rozpore aj s článkom 45 ZFEÚ. Ak je však opatrenie v súlade s článkom 7 ods. 2, môže byť aj naďalej v rozpore s článkom 45 ZFEÚ.⁹ Z tohto dôvodu budem najprv skúmať podmienku bydliska vzhľadom na článok 7 ods. 2 nariadenia č. 1612/68. Ak je v rozpore s článkom 7 ods. 2, potom je v rozpore aj s článkom 45 ZFEÚ.

27. Holandsko, podporované vedľajšími účastníkmi konania, tvrdí, že článok 7 ods. 2 nariadenia č. 1612/68 sa neuplatní. Subsidiárne tvrdí, že podmienka bydliska nepredstavuje nepriamu diskrimináciu migrujúcich pracovníkov.

28. Holandsko a vedľajší účastníci konania tvrdia, že podmienka bydliska je v každom prípade oprávnená z dvoch dôvodov. Po prvé, jej cieľom je identifikovať požadovanú cieľovú skupinu študentov, konkrétne tých, ktorí by bez MNSF študovali v Holandsku a ktorí sa po dokončení štúdia v zahraničí vrátia do Holandska. Po druhé, má zabrániť tomu, aby sa systém stal neprimeranou finančnou záťažou, ktorá by mohla mať vplyv na celkovú úroveň financovania, ktoré sa poskytuje. Tento cieľ Súdny dvor uznal v rozsudku Bidar a potvrdil v rozsudku Förster.¹⁰

Porušuje v zásade podmienka bydliska článok 7 ods. 2 nariadenia č. 1612/68?

Osoby, ktoré požívajú výhody vyplývajúce z rovnosti zaobchádzania v zmysle článku 7 ods. 2 nariadenia č. 1612/68

29. Holandsko tvrdí, že článok 7 ods. 2 nariadenia č. 1612/68 sa v zásade neuplatňuje na závislých rodinných príslušníkov migrujúcich pracovníkov bez ohľadu na miesto ich bydliska. Uznáva, že výnimku tvoria prípady priamej diskriminácie detí migrujúcich pracovníkov. Vo všeobecnosti však platí, že na takéto osoby sa vzťahuje článok 12 nariadenia č. 1612/68, a nie článok 7 ods. 2. Je to tak preto, lebo článok 12 je osobitným výrazom zásady rovnosti zaobchádzania, keďže sa uplatňuje na deti a na prístup k všeobecno-vzdelávaciemu, učňovskému a odbornému štúdiu. Ak sa má článok 7 ods. 2 vykladať v tom zmysle, že sa uplatňuje na deti migrujúcich pracovníkov, potom hrozí, že požiadavka bydliska stanovená v článku 12 nemá zmysel.

30. Komisia sa domnieva, že judikatúra Súdneho dvora potvrdzuje, že článok 7 ods. 2 sa uplatňuje na všetkých závislých rodinných príslušníkov migrujúcich pracovníkov.

31. Súhlasím s Komisiou.

8 — Rozsudok z 11. septembra 2007, Hendrix, C-287/05, Zb. s. I-6909, bod 53 a citovaná judikatúra.

9 — Rozsudok zo 16. júla 2009, von Chamier-Glisczinski, C-208/07, Zb. s. I-6095, bod 66 a citovaná judikatúra.

10 — Rozsudky z 15. marca 2005, Bidar, C-209/03, Zb. s. I-2119, a z 18. novembra 2008, Förster, C-158/07, Zb. s. I-8507.

32. Osoby, ktoré priamo požívajú výhody vyplývajúce z rovnosti zaobchádzania v zmysle článku 7 ods. 2, sú štátnymi príslušníkmi členského štátu pracujúcimi v inom členskom štáte. Cezhraniční pracovníci, ktorí sa *a priori* zdržiavajú mimo územia hostiteľského členského štátu, teda patria do tejto kategórie.¹¹ Preto na to, aby pracovníci požívali ochranu v zmysle článku 7 ods. 2, nemusia bývať v členskom štáte, v ktorom pracujú, a článok 7 ods. 2 ani nepodmieňuje právo na rovnosť zaobchádzania pobytom v štáte, v ktorom sa sociálna výhoda v skutočnosti požíva.

33. Závislí rodinní príslušníci migrujúceho pracovníka sú osoby, ktoré nepriamo požívajú výhody vyplývajúce z práva na rovnosť zaobchádzania v zmysle článku 7 ods. 2, keďže ich diskriminácia, pokiaľ ide o sociálne výhody, predstavuje aj diskrimináciu migrujúceho pracovníka, ktorý potom musí týchto rodinných príslušníkov podporovať. Súdny dvor už objasnil, že táto skupina osôb, ktoré nepriamo požívajú výhody vyplývajúce z práva na rovnosť zaobchádzania, zahŕňa závislých rodinných príslušníkov pracovníkov v zostupnej a vo vzostupnej línii a ich manželov a manželky.¹² Tieto osoby nie sú povinné bývať v členskom štáte, v ktorom migrujúci pracovník pracuje, aby požívali ochranu v zmysle článku 7 ods. 2.¹³

34. Pojem „sociálne výhody“ stanovený v článku 7 ods. 2 zahŕňa financovanie vysokoškolského štúdia absolvovaného migrujúcimi pracovníkmi alebo ich závislými rodinnými príslušníkmi.¹⁴ V prejednávanom prípade môžu závislé deti migrujúcich pracovníkov, ktorí pracujú v Holandsku, na účel štúdia mimo Holandska požiadať konkrétne o MNSF.

35. Holandsko sa vo veľkej miere odvoláva na skutočnosť, že všetky prípady, v rámci ktorých Súdny dvor rozhodol, že článok 7 ods. 2 sa uplatňuje aj na deti migrujúcich pracovníkov, sa týkali priamej diskriminácie. Na rozdiel od Holandska nevidím žiadnu logiku vo výklade, ktorý podmieňuje rozsah pôsobnosti práva na rovnosť zaobchádzania istým druhom diskriminácie. Z tohto dôvodu sa domnievam, že nie je rozhodujúce, či je údajná diskriminácia priama alebo nepriama.

36. Článok 12 nariadenia č. 1612/68 priznáva deťom migrujúcich pracovníkov samostatné a odlišné právo, ktoré je ich vlastným právom.

37. Podľa tohto ustanovenia musí hostiteľský členský štát deťom migrujúcich pracovníkov umožniť prístup k všeobecnovzdelávaciemu, učňovskému a odbornému štúdiu. Článok 12 sa uplatňuje aj na deti, ktoré absolvujú štúdium mimo hostiteľského členského štátu.¹⁵

38. Článok 12 sa uplatňuje konkrétne na „deti štátneho príslušníka členského štátu, ktorý je alebo bol zamestnaný na území iného členského štátu“ a ktoré „majú bydlisko na jeho území“. Súdny dvor rozhodol, že článok 12 zaručuje deťom, ktoré sa usadili v členskom štáte v čase, keď ich rodič vykonával svoje právo na pobyt ako migrujúci pracovník v tomto členskom štáte, samostatné právo na pobyt, aby sa v ňom mohli všeobecne vzdelávať.¹⁶ Dieťa toto právo požíva bez ohľadu na to, či si rodič zachoval alebo nezachoval postavenie migrujúceho pracovníka v hostiteľskom členskom štáte.¹⁷

11 — Štvrté odôvodnenie nariadenia č. 1612/68 a rozsudok z 10. septembra 2009, Komisia/Nemecko, C-269/07, Zb. s. I-7811, bod 52 a citovaná judikatúra.

12 — Rozsudky Komisia/Nemecko, už citovaný v poznámke pod čiarou 11, bod 65 a citovaná judikatúra (manželia); z 15. septembra 2005, Ioannidis, C-258/04, Zb. s. I-8275, bod 35 a citovaná judikatúra (potomkovia), a z 12. júla 1984, Castelli, 61/83, Zb. s. 3199, bod 12 (predkovia).

13 — Rozsudok z 8. júna 1999, Meeusen, C-337/97, Zb. s. I-3289, bod 25. Táto vec sa týkala podmienky bydliska, ktorá predstavovala priamu diskrimináciu (keďže sa uplatňovala iba na osoby, ktoré neboli holandskými štátnymi príslušníkmi).

14 — Rozsudok Meeusen, už citovaný v poznámke pod čiarou 13, bod 19 a citovaná judikatúra.

15 — Rozsudok z 13 novembra 1990, di Leo, C-308/89, Zb. s. I-4185, bod 12.

16 — Pozri rozsudky zo 17. septembra 2002, Baumbast a R, C-413/99, Zb. s. I-7091, bod 63, a z 23. februára 2010, Teixeira, C-480/08, Zb. s. I-1107, bod 46.

17 — Rozsudky Teixeira, už citovaný v poznámke pod čiarou 16, bod 51, a z 23. februára 2010, Ibrahim, C-310/08, I-1065, bod 39.

39. Okrem toho na to, aby sa dieťa mohlo odvolávať na článok 12, nemusí preukázať závislosť od migrujúceho pracovníka. Ak už rodič nie je migrujúcim pracovníkom, ktorý požíva výhody vyplývajúce z rovnosti zaobchádzania v zmysle článku 7 ods. 2, alebo ak sa už o dieťa nestará, dieťa sa môže samo odvolávať na vlastné právo na prístup k typom sociálnych výhod stanovených v článku 12 za tých istých podmienok ako štátni príslušníci, za predpokladu, že má toto dieťa bydlisko v hostiteľskom členskom štáte.¹⁸

40. Na rozdiel od Holandska si nemyslím, že preto, že článok 12 výslovne upravuje určitú obmedzenú skupinu rodinných príslušníkov ako osoby, ktoré priamo požívajú výhody vyplývajúce z rovnosti zaobchádzania, z toho nevyhnutne vyplýva, že rozsah pôsobnosti článku 7 ods. 2 by sa mal vykladať v tom zmysle, že vylučuje túto skupinu ako osoby, ktoré nepriamo požívajú výhody vyplývajúce z rovnosti zaobchádzania. Holandsko sa na podporu svojho stanoviska odvoláva na sériu prípadov. Žiaden z týchto prípadov však nerieši otázku, či článok 7 ods. 2 chráni závislých rodinných príslušníkov migrujúceho pracovníka, ktorí sa uchádzajú o financovanie vysokoškolského štúdia.

41. V rozsudku Brown nebola žalobcovi priznaná ochrana v zmysle článku 7 ods. 2, pretože získal postavenie migrujúceho pracovníka výlučne v dôsledku prijatia na vysokú školu v hostiteľskom členskom štáte.¹⁹ Z tohto dôvodu sa nemohol odvolávať na ochranu v zmysle článku 12 (a podľa môjho názoru ani ako osoba, ktorá nepriamo požíva výhody vyplývajúce z práva na rovnosť zaobchádzania v zmysle článku 7 ods. 2), keďže po jeho narodení nemal ani jeden z rodičov postavenie migrujúceho pracovníka.²⁰ Na druhej strane rozsudky Lair a Matteucci sa týkali uplatnenia článku 7 ods. 2 na žalobcov, ktorí boli migrujúcimi pracovníkmi.²¹

42. V rozsudku Casagrande Súdny dvor vyložil článok 12 v spore, v ktorom išlo o dieťa migrujúceho pracovníka, ktoré malo bydlisko v členskom štáte, v ktorom jeho rodič pracoval, a konštatoval, že toto ustanovenie sa vzťahuje aj na všeobecné opatrenia, ktorých cieľom je uľahčiť vzdelávanie²². Rozsudok di Leo²³ sa podobne týkal uplatnenia článku 12 na dieťa migrujúceho pracovníka, ktoré opustilo hostiteľský členský štát, aby študovalo v zahraničí.

43. Domnievam sa, že závislí rodinní príslušníci vrátane detí požívajú výhody vyplývajúce z práva migrujúceho pracovníka na rovnosť zaobchádzania v zmysle článku 7 ods. 2 nariadenia č. 1612/68. Tento záver platí bez ohľadu na to, v ktorom členskom štáte majú či už oni, alebo migrujúci pracovník bydlisko, ako aj bez ohľadu na to, či ide o priamu alebo nepriamu diskrimináciu.

Existuje objektívny rozdiel medzi pracovníkmi, ktorí majú bydlisko v Holandsku, a pracovníkmi, ktorí majú bydlisko mimo Holandska?

44. Komisia tvrdí, že s migrujúcimi pracovníkmi (vrátane cezhraničných pracovníkov) pracujúcimi v Holandsku, ako aj s ich závislými rodinnými príslušníkmi sa zaobchádza menej priaznivo ako s holandskými pracovníkmi a ich závislými rodinnými príslušníkmi.

18 — Rozsudok zo 4. mája 1995, Gaal, C-7/94, Zb. s. I-1031, bod 30.

19 — Rozsudok z 21. júna 1988, 197/86, Zb. s. 3205, bod 28.

20 — Rozsudok Brown, už citovaný v poznámke pod čiarou 19, body 29 a 31.

21 — Rozsudky z 21. júna 1988, Lair, 39/86, Zb. s. 3161, a z 27. septembra 1988, Matteucci, 235/87, Zb. s. 5589. Pokiaľ ide o rozsudok Lair, žalobca pracoval v hostiteľskom členskom štáte, ale nie dostatočne dlho na to, aby ešte predtým, ako požiadal o financovanie štúdia, splnil podmienku (uplatniteľnú na cudzincov, nie na štátnych príslušníkov) výkonu riadnej pracovnej činnosti v tomto členskom štáte v dĺžke päť rokov. Pokiaľ ide o rozsudok Matteucci, žalobkyňa nebola len dieťaťom migrujúceho pracovníka, ale sama vykonávala skutočnú a efektívnu činnosť (pozri bod 9 a 10 rozsudku).

22 — Rozsudok z 3. júla 1974, 9/74, Zb. s. 773, bod 9.

23 — Už citovaný v poznámke pod čiarou 15.

45. Holandsko tvrdí, že medzi pracovníkmi, ktorí majú bydlisko v Holandsku, a pracovníkmi, ktorí majú bydlisko mimo Holandska, existuje objektívny rozdiel, keďže pracovníci, ktorí majú bydlisko mimo Holandska, nepotrebujú podnety na štúdium v zahraničí. Z tohto tvrdenia vyplýva, že migrujúci pracovníci, ktorí pracujú v Holandsku a bývajú v inom členskom štáte, nie sú v porovnateľnej situácii ako holandskí štátni príslušníci (a v tejto súvislosti migrujúci pracovníci), ktorí pracujú a bývajú v Holandsku.

46. Nesúhlasím s Holandskom.

47. Diskriminácia v zmysle článku 7 ods. 2 existuje v prípade, že sa s migrujúcimi pracovníkmi v porovnateľnej situácii zaobchádza menej priaznivo ako s vnútroštátnymi pracovníkmi. Na to, aby sa zistilo, či ide o tento prípad, je potrebné určiť, kto požíva výhody vyplývajúce z rovnosti zaobchádzania, a konkrétne ktoré výhody v súvislosti s touto rovnosťou zaobchádzania požíva. V tejto súvislosti je na účely posúdenia toho, či medzi relevantnými kategóriami osôb existuje objektívny rozdiel, relevantný predmet právnej úpravy zakotvujúcej rozdielne zaobchádzanie.²⁴ Rada by som dodala, že sa domnievam, že údajný objektívny rozdiel musí vo všeobecnosti odrážať rozdiel, ktorý má *iný* právny a skutkový základ ako ten, ktorý vyplýva zo samotnej spornej právnej úpravy.

48. V prejednávanom prípade sa finančná podpora poskytuje na financovanie štúdia kdekoľvek mimo Holandska. V kontexte článku 7 ods. 2 migrujúci pracovník v Holandsku požíva výhody vyplývajúce z rovnosti zaobchádzania.

49. Je relatívne ľahké pripustiť, že tieto dve kategórie zahŕňajú pracovníkov, ktorí môžu byť porovnateľní. Po prvé migrujúci pracovníci, ktorí bývajú a pracujú v Holandsku, sú porovnateľní a má sa s nimi zaobchádzať podobne ako s holandskými štátnymi príslušníkmi, ktorí bývajú a pracujú v Holandsku. Po druhé migrujúci pracovníci, ktorí pracujú v Holandsku, ale bývajú mimo Holandska, sú porovnateľní a má sa s nimi zaobchádzať rovnako ako s holandskými štátnymi príslušníkmi, ktorí pracujú v Holandsku, ale bývajú mimo Holandska.

50. Holandsko využíva existenciu týchto dvoch identifikovateľných kategórií ako argument, pokiaľ ide o to, že tieto dve kategórie nemožno porovnávať – t. j. tvrdí, že osoby, ktoré bývajú v Holandsku, sa objektívne líšia od tých, ktoré bývajú mimo Holandska. V istej rovine to je pravda. Bývať v Amsterdame nie je to isté ako bývať v Paríži. Ide však o relevantný rozdiel, ktorý objektívne odôvodňuje rovnosť zaobchádzania?²⁵

51. Tento názor nezastávam.

52. Holandsko (správne) priznáva, že deti migrujúcich pracovníkov, ktoré chcú študovať v Holandsku, by mali mať prístup k financovaniu takéhoto štúdia za presne tých istých podmienok ako holandskí štátni príslušníci bez ohľadu na to, či títo migrujúci pracovníci (a ich závislé deti) bývajú v Holandsku alebo mimo Holandska.

53. Holandsko tak implicitne uznalo, že prinajmenšom niektoré deti migrujúcich pracovníkov – podobne ako deti holandských pracovníkov – môžu mať sklon študovať v Holandsku (*bez ohľadu na to, či v tomto štáte majú alebo nemajú bydlisko*) a že by mali mať prístup k financovaniu pre prípad, že by sa pre takéto štúdium rozhodli. Domnievam sa však, že nevyhnutným dôsledkom toho je, že Holandsko už nemôže legitímne tvrdiť, že miesto bydliska bude takpovediac automaticky určovať, kde bude migrujúci pracovník alebo jeho závislé deti študovať. Ak je to pravda,

24 — Pozri rozsudok z 18. novembra 2010, Kleist, C-356/09, Zb. s. I-11939, bod 34 a citovanú judikatúru.

25 — Pokiaľ ide o niektoré úvahy o tom, čo sú a čo nie sú relevantné rozdiely v kontexte práva na rovnosť zaobchádzania, pozri tiež návrhy, ktoré som predniesla 22. mája 2008 vo veci Bartsch (rozsudok z 23. septembra 2008, C-427/06, Zb. s. I-7245, bod 44.).

potom nie je legitímne použiť miesto bydliska ako údajne „objektívne“ kritérium rozdielneho zaobchádzania. Práve naopak: migrujúci pracovník, ktorý pracuje v Holandsku, ale býva v inom členskom štáte, môže byť riadne porovnateľný s holandským pracovníkom, ktorý býva a pracuje v Holandsku.

Predstavuje podmienka bydliska nepriamu diskrimináciu?

54. Je ustálenou judikatúrou, že v rámci konania o nesplnení povinnosti musí Komisia preukázať existenciu údajného nesplnenia povinnosti a poskytnúť Súdnemu dvoru všetky podklady potrebné na to, aby Súdny dvor preveril existenciu tohto nesplnenia povinnosti. Komisia sa pritom nemôže spoliehať na domnienku.²⁶

55. V prejednávacom prípade musí Komisia preukázať, že s migrujúcimi pracovníkmi a holandskými pracovníkmi sa zaobchádza rozdielne s podobným účinkom ako tým, ktorý by vyplýval z uplatnenia podmienky občianstva.

56. Komisia tvrdí, že podmienka bydliska porušuje článok 7 ods. 2 nariadenia č. 1612/68, keďže pre vnútroštátnych pracovníkov je v porovnaní s migrujúcimi pracovníkmi s najväčšou pravdepodobnosťou omnoho jednoduchšie spĺňať podmienku bydliska. Tvrdí, že z rozsudkov Meeusen²⁷ a Meints²⁸ vyplýva, že podmienka bydliska predstavuje *a priori* nepriamu diskrimináciu. V prejednávacom prípade podmienka bydliska nepochybne predstavuje nepriamu diskrimináciu, keďže nevyhnutne vylučuje cezhraničných pracovníkov a ich závislých rodinných príslušníkov. Holandsko sa, pokiaľ ide o tvrdenie, že podmienka pobytu nepredstavuje diskrimináciu za akýchkoľvek okolností, odvoláva na rozsudky Sotgiu a Kaba II²⁹.

57. Nesúhlasím ani so žiadnym z uvedených výkladov judikatúry Súdneho dvora.

58. V rozsudku Meeusen Súdny dvor rozhodol, že „členský štát nesmie poskytnutie sociálnej výhody v zmysle článku 7... podmieniť tým, že osoby, ktoré priamo požívajú výhody vyplývajúce z práva na rovnosť zaobchádzania, musia bývať na území tohto členského štátu“.³⁰ Tento rozsudok sa týkal podmienky bydliska, ktorá predstavovala priamu diskrimináciu, a preto bola zakázaná. Súdny dvor konštatovania v rozsudku Meeusen vyvodil z rozsudku Meints³¹. V tomto rozsudku Súdny dvor konštatoval, že predmetná podmienka bydliska predstavuje nepriamu diskrimináciu, až po tom, ako preskúmal, či bola táto podmienka ľahšie splniteľná vnútroštátnymi pracovníkmi (a či bola odôvodnená).³² V ani jednom z týchto rozsudkov sa teda nekonštatuje, že podmienka bydliska vždy predstavuje nepriamu diskrimináciu.

59. Ani z rozhodnutí Súdneho dvora v rozsudkoch Sotgiu a Kaba II nemožno vyvodiť opačný záver, ako konkrétne ten, že štátnym príslušníkom a cudzincom, ktorí sú v porovnateľnej situácii, nemožno uložiť podmienku bydliska bez toho, aby to predstavovalo nepriamu diskrimináciu. Pokiaľ ide o rozsudok Sotgiu, predmetní pracovníci patrili do rôznych kategórií v závislosti od toho, či mali povinnosť presťahovať sa. Z tohto dôvodu Súdny dvor konštatoval, že bydlisko predstavovalo objektívne kritérium rozdielneho zaobchádzania s pracovníkmi v objektívne odlišných situáciách.

26 — Rozsudok z 24. marca 2011, Komisia/Španielsko, C-400/08, Zb. s. I-1915, bod 58 a citovaná judikatúra.

27 — Už citovaný v poznámke pod čiarou 13, bod 21.

28 — Rozsudok z 27. novembra 1997, C-57/96, Zb. s. I-6689.

29 — Rozsudky z 12. februára 1974, Sotgiu, 152/73, Zb. s. 153, a zo 6. marca 2003, Kaba II, C-466/00, Zb. s. I-2219.

30 — Už citovaný v poznámke pod čiarou 13, bod 21.

31 — Už citovaný v poznámke pod čiarou 28, bod 51.

32 — Rozsudok Meints, už citovaný v poznámke pod čiarou 28, body 45 a 46.

Súdny dvor v rozsudku Kaba II konštatoval, že manžel migrujúceho pracovníka, ktorý je štátnym príslušníkom iného členského štátu ako Spojeného kráľovstva, a manžel osoby, ktorá „sa zdržiavala a usadila sa“ v Spojenom kráľovstve, nie sú v porovnateľnej situácii, keďže rozlišovanie je zakotvené v *inom* ustanovení vnútroštátneho práva ako v tom, ktoré je sporné.³³

60. Súhlasím však s Komisiou, pokiaľ ide o to, že podmienka bydliska predstavuje nepriamu diskrimináciu migrujúcich pracovníkov.

61. Podmienka predchádzajúceho, súčasného alebo budúceho bydliska (obzvlášť ak ide o podmienku bydliska v presne stanovenej dĺžke) má v skutočnosti pravdepodobne menší vplyv na vnútroštátnych pracovníkov členského štátu ako na migrujúcich pracovníkov, ktorí sa nachádzajú v porovnateľnej situácii. Je to tak preto, lebo takáto podmienka *vždy* rozlišuje medzi pracovníkmi, ktorí sa na to, aby splňali túto podmienku, nemusia presťahovať, a pracovníkmi, ktorí sa na tento účel musia presťahovať. Prvú skupinu pracovníkov s najväčšou pravdepodobnosťou, i keď nie vždy, tvoria štátni príslušníci hostiteľského členského štátu.

62. Pravidlo troch zo šiestich rokov vyžaduje, aby bola splnená podmienka bydliska v určitej dĺžke. Domnievam sa, že je pravdepodobnejšie, že túto podmienku budú môcť splniť skôr holandskí pracovníci ako migrujúci pracovníci bývajúci v Holandsku.

63. Možno si predstaviť, že takáto podmienka pobytu nemusí diskriminovať každého cezhraničného pracovníka.³⁴ Napriek tomu je pravdepodobné, že značný počet cezhraničných pracovníkov a ich závislí rodinní príslušníci sú vylúčení z MNSF, pretože rodina býva spolu v pohraničnej oblasti, a teda mimo územia Holandska.

64. Z tohto dôvodu sa domnievam, že podmienka bydliska predstavuje nepriamu diskrimináciu, ktorú v zásade zakazuje článok 7 ods. 2 nariadenia č. 1612/68.

Je podmienka bydliska napriek tomu odôvodnená?

65. Ak podmienka bydliska predstavuje nepriamu diskrimináciu zakázanú článkom 7 ods. 2 nariadenia č. 1612/68, Súdny dvor musí rozhodnúť, či je napriek tomu odôvodnená. V tejto súvislosti musí Holandsko preukázať, že podmienka bydliska i) sleduje legitímny cieľ odôvodnený naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu, ii) je vhodná na dosiahnutie sledovaného legitímneho cieľa (vhodnosť) a iii) nejde nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie želaného cieľa (proporcionálnosť).³⁵

66. Holandsko tvrdí, že podmienka bydliska je odôvodnená, keďže je vhodná a nejde nad rámec toho, čo je nevyhnutné i) na zabránenie neprimeranej finančnej záťaži vyplývajúcej z toho, že by MNSF bolo dostupné všetkým študentom (*ekonomický cieľ*), a zároveň ii) na zabezpečenie toho, aby MNSF bolo dostupné iba tým študentom, ktorí by bez MNSF absolvovali vysokoškolské štúdium v Holandsku a ktorí sa po dokončení štúdia v zahraničí pravdepodobne vrátia do Holandska (*sociálny cieľ*).

67. Ešte predtým, ako sa začnem zaoberať odôvodnenosťou podmienky bydliska vzhľadom na každý z týchto cieľov, rada by som poskytla komentár k zásadám upravujúcim dôkazné bremeno a mieru dokazovania. Robím tak preto, lebo v prejednávanom prípade žiadna zo strán neuplatnila tieto zásady správne.

33 — Pozri rozsudky Sotgiu, už citovaný v poznámke pod čiarou 29, body 12 a 13, a Kaba II, už citovaný v poznámke pod čiarou 29, bod 55.

34 — Napríklad dieťa cezhraničného pracovníka napriek tomu môže z určitých dôvodov bývať v Holandsku alebo tam bývať dostatočne dlho na to, aby splňalo pravidlo tri zo šiestich rokov ešte predtým, ako sa presťahuje späť za hranice.

35 — Rozsudok zo 16. marca 2010, Olympique Lyonnais, C-325/08, Zb. s. I-2177, bod 38 a citovaná judikatúra.

68. Súdny dvor rozhodol, že žalovaný členský štát musí predložiť „odôvodnenia, na ktoré sa môže odvolávať členský štát“, a „analýz[u] vhodnosti a primeranosti obmedzujúceho opatrenia prijatého týmto štátom, ako aj jasn[é] skutočnos[ti] podporujúc[e] jeho argumentáciu“. ³⁶ Žalovaný členský štát teda znáša dôkazné bremeno, pokiaľ ide o to, že opatrenie je *prima facie* primerané a nejde nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie jeho cieľa/cieľov.

69. Dôkazné bremeno, ktoré spočíva na žalovanom členskom štáte, pokiaľ ide o preukázanie proporcionality, však „nemôže viesť k tomu, aby sa od tohto členského štátu žiadalo, aby pozitívne preukázal, že žiadne iné mysliteľné opatrenie neumožňuje dosiahnuť uvedený cieľ za tých istých podmienok“. ³⁷ Inými slovami, od členského štátu nemožno žiadať, aby preukázal negatívne skutočnosti.

70. Ak žalovaný členský štát preukáže, že predmetné opatrenie je *prima facie* primerané, potom je úlohou Komisie spochybniť analýzu členského štátu tým, že ponúkne menej reštriktívne opatrenia. Komisia nemôže iba navrhnúť alternatívne opatrenie. Okrem toho musí vysvetliť, prečo a ako je toto opatrenie primerané na dosiahnutie uvedeného cieľa/cieľov, a predovšetkým aj to, prečo a ako je menej obmedzujúce ako predmetné opatrenie. Bez tohto vysvetlenia členský štát nemôže vedieť, na čo sa má pri vyvracaní dôkazov zamerať.

Je podmienka bydliska odôvodnená ekonomickým cieľom?

– Je ekonomický cieľ legitímnym cieľom, ktorý je odôvodnený naliehavým všeobecným záujmom?

71. Holandsko tvrdí, že podmienka bydliska je odôvodnená, keďže jej cieľom je zabezpečiť, aby MNSF nepredstavovalo pre spoločnosť neprimeranú finančnú záťaž. Súdny dvor v rozsudkoch Bidar a Förster uznal, že členské štáty môžu mať legitímne obavy z finančných dôsledkov politik, a preto ešte predtým, ako umožnia financovanie štúdiá, môžu vyžadovať istý stupeň integrácie. ³⁸ Holandsko odhaduje, že keby odstránilo podmienku bydliska, viedlo by to k dodatočnej finančnej záťaži v objeme približne 175 miliónov eur ročne, pokiaľ ide o výdavky vynaložené na poskytovanie MNSF najmä deťom migrujúcich pracovníkov a holandským štátnym príslušníkom, ktorí bývajú buď mimo Holandska, alebo žili v Holandsku menej ako tri z posledných šiestich rokov.

72. Komisia tvrdí, že odôvodnenie v rozsudkoch Bidar a Förster sa neuplatňuje na migrujúcich pracovníkov, keďže právo Únie zaobchádza s ekonomicky aktívnymi občanmi Únie odlišne ako s ekonomicky neaktívnymi občanmi Únie. Článok 24 smernice 2004/38 toto rozdielne zaobchádzanie potvrdzuje. Aj keby bolo prípustné, aby Holandsko požadovalo istý stupeň integrácie, postavenie migrujúceho pracovníka samo osebe predstavuje dostatočne úzke spojenie s Holandskom a Súdny dvor v rozsudku Bidar uznal, že za takýchto okolností nemožno uložiť podmienku bydliska. ³⁹ Okrem toho, samotné obavy týkajúce sa dosahu na rozpočet nemožno kvalifikovať ako naliehavé dôvody všeobecného záujmu.

73. Súhlasím s Komisiou.

74. Súdny dvor bol vyzvaný, aby uplatnil odôvodnenie v rozsudkoch Bidar a Förster, pokiaľ ide o ekonomicky neaktívnych občanov Únie, na migrujúcich pracovníkov. Najprv je však potrebné odpovedať na otázku: ako presne Súdny dvor v rozsudkoch Bidar a Förster rozhodol?

36 — Rozsudok zo 7. júla 2005, Komisia/Rakúsko, C-147/03, Zb. s. I-5969, bod 63 a citovaná judikatúra.

37 — Rozsudok z 10. februára 2009, Komisia/Taliansko, C-110/05, Zb. s. I-519, bod 66.

38 — Rozsudky už citované v poznámke pod čiarou 10.

39 — Rozsudok Bidar, už citovaný v poznámke pod čiarou 10, bod 58.

75. V rozsudku Bidar Spojené kráľovstvo odôvodňovalo podmienku bydliska počas troch rokov potrebou zabezpečiť, aby i) príspevky na základe výberu daní postačovali na odôvodnenie poskytnutia financovania a ii) existovalo reálne spojenie medzi študentom žiadajúcim o finančné prostriedky a trhom práce hostiteľského členského štátu.⁴⁰ Obava v podstate spočívala v tom, že by študenti z celej Európskej únie mohli pricestovať do Spojeného kráľovstva a okamžite tam požiadať o financovanie štúdia.

76. V odpovedi na prvú časť tvrdenia Spojeného kráľovstva Súdny dvor uznal, že „je dovolené každému členskému štátu dozeráť, aby sa poskytovanie podpory na pokrytie životných nákladov študentom z iných členských štátov nestalo nerozumnou záťažou, ktorá by mohla mať následky na celkovú úroveň podpory poskytovanej týmto štátom“.⁴¹ V dôsledku toho bolo legitímne poskytnúť finančné prostriedky „iba študentom, ktorí preukážu istý stupeň integrácie do spoločnosti tohto členského štátu“.⁴²

77. Súdny dvor odmietol druhú časť tvrdenia Spojeného kráľovstva. Členský štát nebol oprávnený podmieniť poskytnutie financovania štúdia existenciou spojenia medzi študentom a trhom práce. Súdny dvor v podstate konštatoval, že podmienku bydliska, ktorá predstavuje nepriamu diskrimináciu, nemožno odôvodniť potrebou poskytnúť financovanie iba tým študentom, ktorí už v hostiteľskom členskom štáte pracovali alebo by pracovali po ukončení štúdia. Súdny dvor v skutočnosti konštatoval, že štúdium nepredurčuje študenta na to, aby sa stal súčasťou presne zemepisne určeného trhu práce.⁴³ Na rozdiel od Komisie nevnímam túto časť rozsudku Bidar v tom zmysle, že zakazuje akúkoľvek požiadavku, pokiaľ ide o to, aby migrujúci pracovníci preukázali istý stupeň spojenia s hostiteľským členským štátom. Súdny dvor sa touto otázkou jednoducho nezaoberal. To, čo urobil, bolo, že odmietol tvrdenie, že spojenie medzi miestom štúdia a miestom výkonu práce je cieľom, ktorý by mohol odôvodniť nepriamu diskrimináciu.

78. Súdny dvor uznal, že ak mala osoba v minulosti na určitý čas bydlisko v hostiteľskom členskom štáte, môže to predstavovať potrebný stupeň spojenia.⁴⁴ Obmedzenie skupiny osôb, ktorým sa poskytuje financovanie, prostredníctvom podmienky, aby preukázali istý stupeň spojenia s členským štátom poskytujúcim financovanie, akým je napríklad bydlisko v minulosti, bolo teda primeraným opatrením na zabezpečenie toho, aby sa poskytovanie financovania študentom z iných členských štátov nestalo neprimeranou záťažou, ktorá by mohla mať dosah na celkovú úroveň podpory poskytovanej týmto štátom.

79. Zdá sa, že Holandsko vykladá rozsudok Förster v tom zmysle, že potvrdzuje rozsudok Bidar.

80. Tento výklad rozsudku Förster ma nepresvedčil.

81. V rozsudku Förster Súdny dvor najprv konštatoval, že v zmysle rozsudku Bidar je legitímne, keď členský štát dozerá na to, aby sa poskytovanie sociálnych výhod nestalo neprimeranou záťažou, ktorá by mohla mať dosah na celkovú úroveň podpory.⁴⁵ V skutočnosti to bol legitímny cieľ uznaný v rozsudku Bidar.⁴⁶

40 — Tamže, bod 55.

41 — Tamže, bod 56. V rozsudku Morgan a Bucher, už citovanom v poznámke pod čiarou 2, Súdny dvor potvrdil, že to isté odôvodnenie možno uplatniť na poskytovanie pomoci na vzdelávanie zo strany členského štátu študentom, ktorí chcú študovať v iných členských štátoch (bod 44).

42 — Rozsudok Bidar, už citovaný v poznámke pod čiarou 10, bod 57.

43 — Tamže, bod 58.

44 — Tamže, bod 59.

45 — Rozsudok Förster, už citovaný v poznámke pod čiarou 10, bod 48.

46 — Pozri rozsudok Bidar, už citovaný v poznámke pod čiarou 10, bod 56.

82. Súdny dvor takisto v zmysle rozsudku Bidar ďalej konštatoval, že je legitímne, aby členský štát poskytol podporu na pokrytie životných nákladov iba študentom, ktorí preukážu istý stupeň integrácie do spoločnosti tohto členského štátu.⁴⁷ Súdny dvor sa odvolával na časť rozsudku Bidar, v ktorej konštatoval, že existenciu istého stupňa integrácie možno považovať za preukázanú, ak sa dotknutý študent istý čas zdržiaval v hostiteľskom členskom štáte.⁴⁸

83. Súdny dvor toto odôvodnenie potom uplatnil na skutkové okolnosti v rozsudku Förster. Súdny dvor musel rozhodnúť, či podmienku bydliska počas piatich rokov, ktorá predstavovala nepriamu diskrimináciu, možno „odôvodniť tým, že na svojom území chce zabezpečiť istý stupeň integrácie študentov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi iných členských štátov“.⁴⁹ Z tohto dôvodu Súdny dvor v rozsudku Förster preskúmal proporionalitu podmienky bydliska vzhľadom na *cieľ zabezpečiť integráciu študenta*, a nie vzhľadom na cieľ vyhnúť sa kolapsu súčasného systému z dôvodu finančných výdavkov.⁵⁰

84. Súdny dvor však v rozsudku Bidar tento cieľ neuznal. V tomto rozsudku sa preukazovanie určitého stupňa integrácie považovalo za *prostriedok* na odvrátenie neprimeranej finančnej záťaže.

85. Bolo by poľutovaniahodné, keby povrchný výklad rozsudku Förster viedol k zámene prostriedkov a cieľov. Hrozí, že rozsudok Förster by sa mohol vykladať v tom zmysle, že členské štáty môžu stanoviť podmienku bydliska bez ohľadu na to, či jej cieľom je, aby poskytovanie sociálnych výhod nemalo nepriaznivý vplyv na stabilitu ich verejných financií, alebo sledovanie akéhokoľvek iného legitímneho cieľa odôvodneného naliehavým všeobecným záujmom. Na základe toho by sa mohli členské štáty snažiť odôvodniť menej priaznivé zaobchádzanie (jednak ekonomicky aktívnych, jednak ekonomicky neaktívnych) občanov Únie z hľadiska sociálnej politiky (integrácie) uplatnením podmienky prístupu, akou je napríklad dĺžka existencie bydliska, manželský alebo rodinný stav, jazyk, vzdelanie, zamestnanie atď. *bez toho*, aby vôbec vysvetlili, *prečo* by mal byť prístup k sociálnym dávkam obmedzený týmto spôsobom.

86. V rámci tohto výkladu rozsudkov Bidar a Förster preskúmam, či zabránenie neprimeranej finančnej záťaži, ktorá by mohla mať dosah na celkovú úroveň financovania štúdia, predstavuje cieľ, ktorý možno preniesť kontextu ekonomicky neaktívnych občanov Únie a uplatniť ho na účely odôvodnenia nepriamej diskriminácie migrujúcich pracovníkov.

87. Domnievam sa, že takýto cieľ nepredstavuje.

88. Súhlasím s tvrdením, že finančná záťaž spojená s poskytovaním sociálnych výhod, ktoré sú všeobecne dostupné, môže mať vplyv na ich existenciu a celkovú úroveň.⁵¹ Za týchto okolností sú obavy súvisiace s dosahom na rozpočet bezprostredne spojené s existenciou a cieľom samotnej sociálnej výhody, a preto ich nemožno úplne ignorovať. V opačnom prípade by členské štáty mohli na úkor verejného záujmu úplne upustiť od poskytovania konkrétnych foriem sociálnych výhod.

89. Domnievam sa však, že Holandsko sa nemôže na účely odôvodnenia diskriminácie migrujúcich pracovníkov a ich závislých rodinných príslušníkov odvolávať na obavy týkajúce sa rozpočtu. Akékoľvek podmienky, ktoré sa spájajú s poskytnutím MNSF, aby sa úroveň výdavkov udržala na prijateľnej úrovni, sa musia posudzovať obdobne, pokiaľ ide o migrujúcich pracovníkov aj o holandských pracovníkov.

47 — Rozsudok Förster, už citovaný v poznámke pod čiarou 10, bod 49.

48 — Tamže, bod 50.

49 — Tamže, bod 51.

50 — Tamže, bod 54.

51 — Rozsudok Bidar, už citovaný v poznámke pod čiarou 10, bod 56. Pozri tiež v kontexte zdravotných dávok a systémov sociálneho zabezpečenia rozsudky zo 16. mája 2006, Watts, C-372/04, Zb. s. I-4325, bod 103, a z 10. marca 2009, Hartlauer, C-169/07, Zb. s. I-1721, bod 50.

90. Migrujúci pracovníci a ich rodiny požívajú slobodu presťahovať sa do iného členského štátu, ktorá vyplýva z úvahy, že „mobilita pracovných síl v rámci [Únie] musí byť jedným zo spôsobov, ktorými sa pracovníkovi zaručuje možnosť zlepšiť si svoje životné a pracovné podmienky a podporiť jeho spoločenský postup, pričom zároveň pomáha uspokojiť požiadavky ekonomík členských štátov“.⁵² Z tohto dôvodu musia členské štáty odstrániť akékoľvek prekážky výkonu slobody pohybu a s tým súvisiacich práv migrujúcich pracovníkov vrátane tých, ktoré majú vplyv, „pokiaľ ide o právo pracovníka, aby ho sprevádzala jeho rodina, a o podmienky integrácie tejto rodiny v hostiteľskej krajine“.⁵³

91. Domnievam sa, že keby členské štáty poskytli sociálne výhody vlastným pracovníkom bez ohľadu na to, či sa táto výhoda spája s príspevkami osoby, musí ich obdobne poskytnúť migrujúcim pracovníkom. Akékoľvek obmedzenia uložené z dôvodu ochrany finančnej integrity sa musia uplatňovať za rovnakých podmienok na vnútroštátnych pracovníkov aj na migrujúcich pracovníkov.⁵⁴

92. Je pravda, že Súdny dvor uznal, že cieľ zabránenia neprimeranej finančnej záťaži, ktorá by mohla mať dosah na celkovú úroveň poskytovanej sociálnej podpory, môže odôvodniť diskrimináciu ekonomicky neaktívnych občanov Únie. Domnievam sa, že Súdny dvor to urobil preto, lebo vzhľadom na súčasný stav právnej úpravy Únie doposiaľ všetkým občanom Únie nie je zaručená úplná rovnosť zaobchádzania, pokiaľ ide o sociálne výhody.

93. Pred zavedením občianstva Únie niektoré smernice stanovovali, že štátni príslušníci členských štátov, ktorí nevykonávajú ekonomické právo na voľný pohyb, majú právo prisťahovať sa a usadiť sa v inom členskom štáte pod podmienkou, že oni a ich rodinní príslušníci majú uzatvorené nemocenské poistenie a majú „dostatočné finančné prostriedky, aby sa v priebehu svojho pobytu nestali záťažou pre systém sociálnej pomoci hostiteľského členského štátu“.⁵⁵ Táto podmienka bola zavedená preto, lebo títo štátni príslušníci sa „nesmú stať neprimeraným bremenom pre štátne financie hostiteľského členského štátu“.⁵⁶ Smernica 93/96 konkrétne obmedzila právo študentov na pobyt v inom členskom štáte a nestanovila nijaký nárok na vyplácanie pomoci vo forme príspevku na výživu počas štúdia zo strany hostiteľského členského štátu.⁵⁷

94. Títo štátni príslušníci sa bez ohľadu na svoju činnosť stali občanmi Únie⁵⁸ po nadobudnutí účinnosti Maastrichtskej zmluvy. Vzhľadom na toto postavenie majú právo prisťahovať sa a slobodne sa usadiť na území členských štátov za obmedzení stanovených právom Únie. Súdny dvor rozhodol, že hostiteľský členský štát musí preukázať istý stupeň finančnej solidarity, pokiaľ ide o študentov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi iných členských štátov a vykonali svoje právo prisťahovať sa a usadiť sa na území hostiteľského členského štátu.⁵⁹

52 — Tretie odôvodnenie nariadenia č. 1612/68.

53 — Štvrté odôvodnenie nariadenia č. 1612/68.

54 — Tento záver neznamená, že sa domnievam, že členské štáty za akýchkoľvek okolností nesmú vyžadovať od migrujúcich pracovníkov istý stupeň spojenia. *Sociálny cieľ*, na ktorý sa odvoláva holandská vláda ako na odôvodňujúci istý stupeň spojenia, ktoré sa vyžaduje od všetkých žiadateľov, je v skutočnosti legitímny cieľ, ktorý je odôvodnený naliehavým všeobecným záujmom (pozri body 135 až 140 nižšie).

55 — Článok 1 ods. 1 smernice Rady 90/364/EHS z 28. júna 1990 o práve pobytu (Ú. v. ES L 180, s. 26; Mím. vyd. 20/001, s. 3). Právo na pobyt bolo bývalým pracovníkom a samostatne zárobkovo činným osobám po skončení ich pracovnej činnosti udelené za tých istých podmienok. Pozri článok 1 ods. 1 smernice Rady 90/365/EHS z 28. júna 1990 o práve pobytu pre zamestnané osoby a samostatne zárobkovo činné osoby po skončení ich pracovnej činnosti (Ú. v. ES L 180, s. 28; Mím. vyd. 20/001, s. 5). Pozri tiež smernicu Rady 90/366/EHS z 28. júna 1990 o práve študentov na pobyt [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES L 180, s. 30) a jej nástupkyňu, smernicu Rady 93/96/EHS z 29. októbra 1993 o práve študentov na pobyt (Ú. v. ES L 317, s. 59; Mím. vyd. 06/002, s. 250). Každá z týchto smerníc, okrem smernice 90/366/EHS, ktorú už Súdny dvor zrušil v rozsudku zo 7. júla 1992, Parlament/Rada, C-295/90, Zb. s. I-4193, pozri bod 21, boli zrušené smernicou 2004/38.

56 — Štvrté odôvodnenie smernice 90/364.

57 — Články 1 a 3 smernice 93/96.

58 — Rozsudok z 8. marca 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, Zb. s. I-1177, bod 40 a citovaná judikatúra.

59 — Rozsudok z 20. septembra 2001, Grzelczyk, C-184/99, Zb. s. I-6193, bod 44. Tento prípad sa týkal vyplácania belgickej podpory „minimex“ študentovi v poslednom ročníku, ktorý si predchádzajúce tri roky sám financoval štúdium.

95. Smernica 2004/38 konsolidovala veľkú časť skoršej právnej úpravy a judikatúry. Zachováva rozlišovanie medzi občanmi Únie, ktorí vykonávali ekonomické právo na voľný pohyb, a ostatnými občanmi Únie a výslovne zachováva právo členských štátov určitý čas rozdielne zaobchádzať s druhou skupinou. Článok 24 ods. 2 smernice 2004/38 teda stanovuje, že pokiaľ študenti nezískali právo na trvalý pobyt v členskom štáte, v ktorom študujú, „ako výnimka“ z povinnosti rovnakého zaobchádzania so štátnymi príslušníkmi a ostatnými občanmi Únie hostiteľský členský štát nie je povinný im poskytnúť pomoc vo forme príspevku na výživu počas štúdia pozostávajúcu zo študentských štipendií alebo študentských pôžičiek. Hoci skutkové okolnosti rozsudku Bidar nastali ešte pred prijatím smernice 2004/38, odôvodnenie v tomto rozsudku odzrkadľuje právo členských štátov na rozdielne zaobchádzanie za týchto okolností. Výnimka sa však neuplatňuje na „osob[y]...“, ako sú pracovníci, samostatne zárobkovo činné osoby, osoby, ktoré si zachovávajú takýto štatút a ich rodinní príslušníci“. Naopak, tieto osoby sú chránené všeobecným pravidlom rovnosti zaobchádzania.

96. Z tohto dôvodu sa domnievam, že *ekonomický* cieľ nemožno považovať za legitímny cieľ, ktorý je odôvodnený naliehavým všeobecným záujmom. Z toho vyplýva, že obhajoba Holandska obstoí iba v prípade, že sa preukáže *sociálny* cieľ.

97. Pre prípad, že Súdny dvor nebude súhlasiť s mojimi závermi, pokiaľ ide o ekonomický cieľ, však stručne preskúmam primeranosť podmienky bydliska vzhľadom na tento cieľ, ako aj to, či je proporcionálna.

– Je podmienka bydliska vhodná na dosiahnutie ekonomického cieľa?

98. Holandsko tvrdí, že podmienka bydliska je vhodným prostriedkom na zabezpečenie toho, aby poskytovanie MNSF nevedlo k neprimeranej a neodôvodnenej finančnej záťaži. Holandsko predložilo štúdiu, z ktorej vyplýva, že odstránenie tejto podmienky by viedlo k dodatočným nákladom vo výške približne 175 miliónov eur ročne.

99. Komisia lakonicky naznačuje, že má „pochybnosti“ o stanovisku Holandska, pokiaľ ide o vhodnosť opatrenia.

100. Hoci Komisia nevyvrátila presvedčivo tvrdenia a dôkazy Holandska, prináleží Holandsku presvedčivo preukázať, že vylúčení študenti, ktorí žili menej ako tri zo šiestich rokov v Holandsku, predstavujú neprimeranú finančnú záťaž, ktorú toto opatrenie údajne odvracia. Nezahŕňa to však preukázanie toho, že podmienka bydliska je najprimeranejším opatrením na dosiahnutie uvedeného cieľa.⁶⁰

101. Súhlasím s tvrdením Holandska.

102. Podmienka bydliska nevyhnutne vylučuje skupinu potenciálnych žiadateľov, a teda obmedzuje náklady vynaložené na poskytovanie MNSF. Zdá sa, že Holandsko sa domnieva, že dodatočné náklady vo výške približne 175 miliónov eur ročne by narúšali systém MNSF v jeho súčasnej podobe.

103. Nevidím dôvod na spochybňovanie tohto stanoviska. Napokon, členské štáty môžu rozhodnúť, ktorá konkrétna úroveň financovania štúdia už predstavuje neprimeranú finančnú záťaž, ktorá by mohla mať dosah na celkovú úroveň podpory poskytovanej podľa tohto systému. Je záležitosťou členského štátu, nie Súdneho dvora, určiť túto hranicu.

104. Keďže Komisia sa nesnažila vyvrátiť stanovisko Holandska, domnievam sa, že Holandsko preukázalo vhodnosť podmienky bydliska.

60 — Pozri tiež návrhy, ktoré som predniesla 7. októbra 2010 vo veci Komisia/Španielsko (už citovaná v poznámke pod čiarou 26, bod 89).

– Je podmienka bydliska proporcionálna vzhľadom na ekonomický cieľ?

105. Tvrdenia účastníkov konania, pokiaľ ide o proporcionalitu, boli objasnené v rámci pojednávania, ktoré sa konalo na podnet Súdneho dvora.

106. Účastníci konania sa v podstate rozchádzajú v názoroch na to, či je proporcionálne vyžadovať, aby migrujúci pracovníci, ktorí už sú spojení s Holandskom prostredníctvom činnosti, ktorú na jeho území vykonávajú, museli spĺňať aj pravidlo troch zo šiestich rokov.

107. Komisia tvrdí, že postavenie migrujúceho pracovníka samo osebe postačuje na preukázanie potrebného stupňa spojenia a že Holandsko nemôže uložiť ďalšiu podmienku bydliska. Ako alternatívne opatrenie navrhuje koordináciu s ostatnými členskými štátmi. Holandsko tvrdí, že postavenie migrujúceho pracovníka nepostačuje a že neexistujú žiadne alternatívne opatrenia. Tvrdí, že pri stanovovaní podmienky bydliska zohľadnilo aj existenciu alternatívnych zdrojov financovania a druhov finančnej podpory, skutočnosť, že ostatné členské štáty podmieňujú poskytnutie financovania, akým je napríklad MNSF, podmienkou bydliska v minulosti, ako aj to, že podmienka bydliska eliminuje určité riziká podvodu.

108. Nie som presvedčená o tom, že podmienka bydliska je proporcionálna.

109. Na rozdiel od Holandska si myslím, že skutočnosť, že Súdny dvor v rozsudku Förster uznal podmienku bydliska počas piatich rokov za proporcionálnu, neznamena, že v prejednávacom prípade je podmienka bydliska počas troch zo šiestich rokov proporcionálna. V rozsudku Förster sa Súdny dvor odvolával na znenie článku 16 ods. 1 a článku 24 ods. 2 smernice 2004/38, keď konštatoval, že členský štát nie je povinný poskytnúť pomoc vo forme príspevku na výživu počas štúdia ekonomicky neaktívnym občanom Únie, ktorí nemali legálny pobyt v tomto členskom štáte nepretržite počas piatich rokov.⁶¹ Zdá sa, že na rozdiel od generálneho advokáta⁶² Súdny dvor nemal sklon spochybniť tvrdenie, že potrebný stupeň spojenia nemožno preukázať inými spôsobmi.

110. Článok 24 ods. 2 však objasňuje, že podmienku bydliska počas piatich rokov stanovenú v smernici 2004/38 nemožno uložiť migrujúcim pracovníkom a ich závislým rodinným príslušníkom.

111. Môže členský štát napriek tomu uložiť týmto osobám podmienku bydliska počas troch zo šiestich rokov?

112. Domnievam sa, že nie.

113. Na rozdiel od Holandska nevykladám rozsudok Bidar v tom zmysle, že potvrdzuje podmienku bydliska. V tomto rozsudku Súdny dvor nemusel skúmať proporcionalitu, keďže účinkom podmienky bydliska spojenej s pravidlami upravujúcimi získanie „štátútu osoby usadenej“ v Spojenom kráľovstve bolo, že Dany Bidar by bez ohľadu na jeho súčasný stupeň integrácie nikdy nemal nárok na podporu na pokrytie životných nákladov.

114. V prejednávacom prípade spočívajú ťažkosti pri posudzovaní proporcionality podmienky bydliska v tom, že tvrdenia účastníkov konania vychádzajú z názoru, že Holandsko môže vyžadovať určitý stupeň spojenia bez zohľadnenia toho, že ide o prostriedok na dosiahnutie cieľa.

115. V zmysle môjho výkladu rozsudku Bidar zahŕňa skúmanie proporcionality podmienky bydliska posúdenie, či Holandsko preukázalo, že pravidlo troch zo šiestich rokov nejde nad rámec toho, čo je potrebné na zabránenie neprimeranej finančnej záťaži.

61 — Rozsudok už citovaný v poznámke pod čiarou 10, bod 55.

62 — Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Mazák 10. júla 2008 vo veci Förster (rozsudok už citovaný v poznámke pod čiarou 10), body 129 až 135.

116. Holandsko v tejto súvislosti skutočne predložilo dôkazy.

117. Suma vo výške 175 miliónov eur ročne vychádza z analýzy rizika, ktorá odhaduje predpokladané dodatočné náklady na financovanie predovšetkým detí migrujúcich pracovníkov (prvá skupina) a holandských štátnych príslušníkov (druhá skupina), ktorí sú v súčasnosti vylúčení z poskytovania MNSF.⁶³ Odstránenie podmienky bydliska, pokiaľ ide o deti patriace do druhej skupiny, by údajne viedlo k dodatočným nákladom v celkovej sume 132,1 milióna eur, čo je takmer trikrát toľko ako náklady v celkovej výške 44,5 milióna eur, ktoré by vznikli v dôsledku odstránenia podmienky, pokiaľ ide o deti patriace do prvej skupiny.

118. Tieto odhady vychádzajú zo širokej škály domnienok, ktoré sa javia prinajmenšom ako sporné. Napríklad pri výpočte počtu detí patriacich do prvej skupiny, ktoré bývajú mimo Holandska, autori tejto štúdie predpokladajú, že 15 až 30 % migrujúcich pracovníkov z východnej Európy pracujúcich v Holandsku bude aj naďalej bývať so svojimi rodinami vo svojom domovskom členskom štáte. Z tohto dôvodu sa o týchto pracovníkoch predpokladá, že dochádzajú, či už denne alebo menej pravidelne, napríklad z Varšavy do Holandska. Zároveň skutočnosť, že títo dochádzajúci migrujúci pracovníci môžu stráviť viac dní v týždni v Holandsku ako v domovskom členskom štáte, sa nezohľadňuje pri posudzovaní, či majú bydlisko v Holandsku. Ďalším príkladom je, že autori tejto štúdie predpokladajú, že deti cezhraničných pracovníkov budú študovať v pohraničnej oblasti, kde bývajú. Z tohto dôvodu sa nezdá, že vykonali opravu, pokiaľ ide o deti migrujúcich pracovníkov a holandských štátnych príslušníkov bývajúcich v zahraničí, či už žijú alebo nežijú v pohraničí, ktorí sú oprávnení na poskytovanie MNSF na štúdium v pohraničnej oblasti.

119. Odhliadnuc od týchto obáv týkajúcich sa uplatnenej metodiky, deti patriace do prvej a druhej skupiny môžu získať financovanie štúdia v Holandsku napriek skutočnosti, že v tejto krajine nemajú bydlisko. Holandsko dobrovoľne znášalo záťaž financovania týchto študentov až do určitej maximálnej výšky. Na financovanie štúdia v Holandsku a v zahraničí sa uplatňujú *tie isté obmedzenia*. Holandsko nevysvetlilo, prečo je tá istá finančná záťaž prípustná, ak ju znáša v súvislosti so štúdiom v Holandsku, ale v kontexte poskytovania MNSF je už neprimeraná.⁶⁴

120. Keby Súdny dvor rozhodol, že Holandsko môže vyžadovať istý stupeň spojenia nezávisle od obáv, pokiaľ ide o náklady vynaložené na financovanie MNSF, domnievam sa, že napriek tomu je neproporcionálne vyžadovať, aby migrujúci pracovník a jeho závislí rodinní príslušníci spĺňali pravidlo troch zo šiestich rokov.

121. Súdny dvor uznal, že podmienka bydliska môže byť neproporcionálna v prípade, že má príliš výlučný charakter, pretože „bez dôvodne uprednostňuje prvok, ktorý nutne nedokazuje skutočný a efektívny stupeň väzby...“, a vylučuje všetky ostatné reprezentatívne prvky“.⁶⁵ Na to, aby bola proporcionálna, musia byť relevantné prvky spojenia navyše vopred známe a musí byť zaistená možnosť súdnej nápravy.⁶⁶

122. Domnievam sa, že Holandsko presvedčivo nevysvetlilo, prečo by nebolo možné dosiahnuť ten istý cieľ menej reštriktívne, či už prostredníctvom podmienky bydliska, ktorá je flexibilnejšia ako pravidlo troch zo šiestich rokov, alebo prostredníctvom iných prvkov vyjadrujúcich porovnateľný stupeň spojenia, akým je napríklad zamestnanie. Konkrétne nevysvetlilo, *prečo uznáva*, že občan

63 — Sú to najväčšie skupiny osôb, ktoré by mali nárok na MNSF, keby bola podmienka bydliska odstránená. Odhadované náklady sa vypočítavajú tak, že sa vynásobí odhadovaný počet týchto osôb výškou priemerných nákladov na osobu, ktoré pozostávajú zo základného štipendia, doplnkového štipendia a príspevku na náklady na cestovanie.

64 — Nie je ani známe, koľko študentov poberá finančné prostriedky na štúdium v Holandsku a následne požíva výhody vyplývajúce z poskytovania MNSF na štúdium v zahraničí. Pozri tiež bod 16 týchto návrhov.

65 — Pozri rozsudky z 21. júla 2011, Stewart, C-503/09, Zb. s. I-6497, bod 95 a citovanú judikatúru, a Morgan a Bucher, už citovaný v poznámke pod čiarou 2, bod 46 a citovanú judikatúru. Pozri tiež návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Mazák vo veci Förster (rozsudok už citovaný v poznámke pod čiarou 10), bod 133.

66 — Pozri rozsudok z 23. marca 2004, Collins, C-138/02, Zb. s. I-2703, bod 72.

Únie, ktorý býva v Holandsku tri zo šiestich rokov, je vždy dostatočne spojený v Holandskom bez ohľadu na jeho integráciu do tejto spoločnosti, ale úplne *odmieta* možnosť, že by postavenie osoby ako migrujúceho pracovníka mohol riadne slúžiť na preukázanie potrebného stupňa spojenia s Holandskom.

123. Ani ďalšie tvrdenia Holandska ma nevedú k tomu, aby som tento záver zmenila.

124. Na rozdiel od Holandska sa domnievam, že to, že môžu existovať alternatívne zdroje financovania štúdiá mimo Holandska alebo mimo domovského členského štátu, pokiaľ ide o študentov vylúčených z poskytovania MNSF, a že ostatné členské štáty podmieňujú financovanie štúdiá v zahraničí podobnými podmienkami, nie je relevantné. Skutočnosť, že študenti môžu v Holandsku požiadať o financovanie štúdiá v Holandsku alebo že si môžu uplatňovať všeobecne dostupné daňové úľavy a požívať ďalšie výhody vyplývajúce zo štúdiá v zahraničí, nič nemení na tom, že sa s nimi rozdielne zaobchádza, pokiaľ ide o poskytovanie MNSF. V každom prípade, ako tvrdí Komisia pri vyvracaní dôkazov, zdá sa, že tieto alternatívne výhody nemôžu mať taký úžitok ako MNSF a že ich dostupnosť nepreukazuje, že podmienka bydliska nejde nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie želaného cieľa. Opatrenia prijaté ostatnými členskými štátmi podobne nič nemenia na rozdielnom zaobchádzaní, ktoré uplatňuje Holandsko. Podľa ustálenej judikatúry členský štát nemôže odôvodniť nezákonné opatrenie skutočnosťou, že ostatné členské štáty prijali to isté opatrenie, a teda sa možno dopúšťajú toho istého porušenia práva Únie.⁶⁷

125. Holandsko ďalej tvrdí, že podmienka bydliska: i) bráni študentom bývajúcim v zahraničí, aby sa odvolávali na to, že sú samostatní, a teda majú nárok na vyššie štipendium, hoci v skutočnosti stále žijú s rodičmi; a ii) bráni osobám v tom, aby po určitom období zamestnania získali v Holandsku postavenie migrujúceho pracovníka, v dôsledku čoho by boli oprávnení na MNSF a následne mohli študovať mimo Holandska (pravdepodobne vo svojom domovskom členskom štáte).

126. Domnievam sa, že ani jedno z týchto rizík nie je pre MNSF typické. Obe hrozia aj v prípade študentov, ktorí požiadajú o finančné prostriedky na štúdium v Holandsku. Holandsko podľa všetkého našlo iné spôsoby, ako riešiť tie isté obavy primerane vzhľadom na toto financovanie, keďže je zaručené holandským štátnym príslušníkom a migrujúcim pracovníkom za tých istých podmienok bez ohľadu na to, kde bývajú.

127. V každom prípade Holandsko môže preveriť postavenie osoby ako migrujúceho pracovníka⁶⁸ a prijať opatrenia, aby sa zabránilo zneužívaniu práv a podvodom, zohľadňujúc osobitné okolnosti každého prípadu a rozlišovanie medzi využitím možnosti zverenej právom a zneužitím práv⁶⁹.

128. Z tohto dôvodu sa domnievam, že Holandsko nepreukázalo, že podmienka bydliska je *prima facie* proporcionálna.

129. Kvôli úplnosti tiež preskúmam, či Komisia navrhla iné, menej reštriktívne opatrenia.

130. Komisia ponúkla iba jednu alternatívu. Tvrdí, že Holandsko by sa malo skoordinať s ostatnými členskými štátmi. Odvoláva sa pritom na moje konštatovanie vo veci Bressol, že hostiteľský členský štát a domovský členský štát majú povinnosť aktívne hľadať riešenie problémov, ktoré vyplývajú z veľkého objemu mobility študentov.⁷⁰

67 — Rozsudok z 20. októbra 2005, Komisia/Švédsko, C-111/03, Zb. s. I-8789, bod 66 a citovaná judikatúra.

68 — Migrujúci pracovník je „akákoľvek osoba, ktorá vykonáva účinné a skutočné činnosti“ a ktorá „nejakú dobu... poskytuje služby pre a pod vedením inej osoby za odmenu“. Táto skupina vylučuje osoby, ktoré vykonávajú „činnosti v takom malom rozsahu, že ich možno považovať za čisto okrajové a vedľajšie“. Rozsudok Meeusen, už citovaný v poznámke pod čiarou 13, bod 13 a citovaná judikatúra.

69 — Rozsudok z 9. marca 1999, Centros, C-212/97, Zb. s. I-1459, body 24 a 25 a citovaná judikatúra.

70 — Pozri návrhy, ktoré som predniesla 25. júna 2009 vo veci Bressol (rozsudok z 13. apríla 2010, C-73/08, Zb. s. I-2735), bod 154.

131. Súhlasím s Holandskom, že právo Únie neukladá povinnosť koordinácie. Koordinácia je skôr forma spolupráce, ktorá si vyžaduje súhlas aspoň jedného ďalšieho členského štátu. Ak je Holandsko na odôvodnenia nepriamej diskriminácie oprávnené odvolávať sa na legitímny cieľ, nemožno prostriedky na dosiahnutie tohto cieľa podmieniť súhlasom iného členského štátu a ochotou hľadať riešenie. Členské štáty sú zodpovedné za organizáciu a obsah systémov vzdelávania. Hoci je pravda, že koordinácia by mohla vyriešiť niektoré ťažkosti, ktorým čelia členské štáty, ktoré chcú, podobne ako Holandsko, podporovať mobilitu študentov prostredníctvom financovania, skutočnosť, že by sa od nich *vyžadovala*, by bola v rozpore s účelom článku 165 ods. 1 ZFEÚ. Koordinácia teda nie je alternatívnym opatrením.

132. V každom prípade Komisia nevysvetlila, ako a prečo možnosť koordinácie preukazuje, že podmienka bydliska nie je proporcionálna.

133. Zdá sa, že Holandsko vo svojej odpovedi uznáva, že Komisia predložila tri možné opatrenia: obmedzenie, kde možno MNSF použiť, obmedzenie dĺžky poskytovania MNSF a povinnosť koordinácie. Prvá a druhá možnosť je však vykreslená v časti odpovede Komisie, v rámci ktorej sumarizuje opatrenia, ktoré *Holandsko* samo predložilo a o ktorých diskutovalo na svoju obhajobu. Z tohto dôvodu si nemyslím, že *Komisia* predložila tieto návrhy opatrení. V každom prípade to nie sú vo vlastnom zmysle menej reštriktívne opatrenia. Členský štát musí mať možnosť ponúknuť štedrú finančnú podporu na štúdium kdekoľvek vo svete, za predpokladu, že si plní povinnosti podľa práva Únie (a, samozrejme, preberá finančnú zodpovednosť za náklady, ktoré vznikli v súvislosti s jeho štedrým systémom).

– Záver

134. Domnievam sa, že nepriama diskriminácia migrujúcich pracovníkov a ich závislých rodinných príslušníkov vyplývajúca z podmienky bydliska nemôže byť odôvodnená *ekonomickým* cieľom, ktorý uznal Súdny dvor v rozsudku Bidar. Zostáva však ešte preskúmať, či podmienka bydliska môže byť odôvodnená *sociálnym* cieľom, na ktorý sa odvoláva Holandsko.

Je podmienka bydliska odôvodnená sociálnym cieľom?

– Je sociálny cieľ legitímnym cieľom, ktorý je odôvodnený naliehavým všeobecným záujmom?

135. Cieľom MNSF je zvyšovať mobilitu študentov z Holandska do iných členských štátov. Nie je ním podporovať mobilitu medzi dvoma členskými štátmi inými než Holandsko či z iného členského štátu do Holandska alebo financovať študentov bývajúcich mimo Holandska, ktorí chcú študovať v členskom štáte, v ktorom bývajú. MNSF je určené študentom, ktorí by inak študovali v Holandsku a ktorí – ako tvrdí Holandsko – sa po dokončení štúdia v zahraničí pravdepodobne vrátia do Holandska. MNSF je teda určené študentom, ktorí pravdepodobne využijú svoje skúsenosti nadobudnuté v zahraničí na obohatenie holandskej spoločnosti a (možno) holandského trhu práce.

136. Súhlasím s tým, že je to legitímny cieľ. Zdá sa, že ho nespochybnila ani Komisia.

137. „Podporovanie mobility študentov“ je jedným z cieľov Únie a Parlament a Rada zdôraznili jeho význam.⁷¹ Podobne je legitímnym cieľom členských štátov pokračovať v organizácii svojho vzdelávacieho systému a systému financovania štúdia.⁷²

71 — Pozri článok 149 ods. 2 ES (teraz článok 165 ods. 2 ZFEÚ) a odporúčanie Európskeho parlamentu a Rady 2001/613/ES z 10. júla 2001 o mobilite študentov, účastníkov odbornej prípravy, dobrovoľníkov, učiteľov a školiteľov v rámci Spoločenstva [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES L 215, s. 30).

72 — Cieľom podporovania študentov, aby sa po ukončení štúdia v zahraničí vrátili do členského štátu svojho pôvodu, môže byť obava členského štátu z toho, že počet odchádzajúcich študentov prevýši počet prichádzajúcich študentov. Pozri napríklad Bologna Follow Up Group, Working Group on the Portability of Grants and Loans (http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/WGR2007/Portability_of_grants_and_loans_final_report2007.pdf), s. 15, a odporúčanie Európskeho parlamentu a Rady 2006/961/ES z 18. decembra 2006 týkajúce sa medzinárodnej mobility v rámci Spoločenstva na účely vzdelávania a odbornej prípravy: Európska charta kvality mobility (Ú. v. EÚ L 394, s. 5), prílohu.

138. Súhlasím aj s tým, že podporovanie mobility študentov slúži verejnému záujmu. Podporuje kultúrnu a jazykovú rôznorodosť a zvyšuje profesionálny rast. V tejto súvislosti prispieva k pluralitnej spoločnosti v rámci členských štátov, ako aj v rámci Európskej únie ako celku.

139. V plne integrovanej Európskej únii by nemohlo byť prijateľné, aby bol prístup k financovaniu podmienený pravdepodobným návratom študenta do členského štátu pôvodu, pretože by to bránilo voľnému pohybu občanov Únie. Pri neexistencii harmonizácie v tejto oblasti však členské štáty majú značnú slobodu pri rozhodovaní o podmienkach vzniku nároku na financovanie štúdia, za predpokladu, že tak robia v súlade s právom Únie.

140. Z tohto dôvodu súhlasím s tým, že sociálny cieľ je legitímny cieľ, ktorý je odôvodnený naliehavým všeobecným záujmom.

– Je podmienka bydliska vhodná na dosiahnutie sociálneho cieľa?

141. Holandsko tvrdí, že podmienka bydliska je vhodná na zabezpečenie toho, aby sa MNSF poskytovalo iba cieľovej skupine osôb.

142. Komisia v tejto súvislosti nepredložila žiadne tvrdenie. Iba uvádza, že má „pochybnosti“, čo sa týka stanoviska Holandska.

143. Aj keby sa Komisia opäť nijako nesnažila vyvrátiť tvrdenia a dôkazy Holandska, je záležitosťou Holandska presvedčivo preukázať, že podmienka bydliska je vhodná na dosiahnutie uvedeného cieľa.⁷³

144. Nie som presvedčená o tom, že sa to Holandsku podarilo.

145. Súhlasím s tým, že miesto, kde študenti bývajú ešte predtým, ako začnú študovať, môže mať istý vplyv pri výbere miesta ich štúdia. Je pravda, že Holandsko nepredložilo žiadne dôkazy preukazujúce túto koreláciu. To nepovažujem za prekážku. Mieru, v akej opatrenia skutočne alebo potenciálne prispievajú k dosiahnutiu uvedeného cieľa, možno stanoviť prostredníctvom kvantitatívnej alebo kvalitatívnej analýzy. Domnievam sa, že v prejednávanom prípade je kvantitatívna analýza postačujúca a že tvrdenie je dostatočne presvedčivé.

146. Súhlasím s Holandskom, aj pokiaľ ide o to, že podmienka bydliska bráni študentom vo využívaní MNSF na účely štúdia v členskom štáte, v ktorom bývajú, keďže študenti bývajúci mimo Holandska nemôžu požiadať o MNSF.

147. Nie som však presvedčená o tom, že existuje jasná súvislosť medzi miestom, kde študenti bývajú ešte predtým, ako začnú študovať, a pravdepodobnosťou, že sa po absolvovaní štúdia v zahraničí vrátia do tohto členského štátu. Nemyslím si, že je zjavne pravdepodobné, že väčšina študentov, ktorí bývajú v Holandsku a potom študujú v zahraničí, sa nevyhnutne vráti do Holandska a bude tu bývať. Môžu existovať spôsoby podporiť to⁷⁴, ale nie je evidentné, že bydlisko v minulosti je správnym kritériom na predvídanie miesta, kde budú študenti bývať a pracovať v budúcnosti.

148. Domnievam sa, že Holandsko nepreukázalo, že podmienka bydliska je vhodná na identifikáciu skupiny študentov, ktorým chce poskytovať MNSF.

149. Kvôli úplnosti stručne preskúmam, či je podmienka bydliska proporcionálna vzhľadom na sociálny cieľ.

⁷³ — Pozri bod 100 týchto návrhov.

⁷⁴ — Napríklad poskytnutie finančných prostriedkov môže byť podmienené návratom študenta do Holandska, aby tam odpracoval určité minimálne obdobie.

– Je podmienka bydliska proporcionálna vzhľadom na sociálny cieľ?

150. Je záležitosťou Holandska preukázať, že pravidlo troch zo šiestich rokov nejde nad rámec toho, čo je nevyhnutné na identifikáciu skupiny študentov, ktorí by inak študovali v Holandsku a ktorí sa po dokončení štúdia v zahraničí vrátia do Holandska.⁷⁵

151. Domnievam sa, že tvrdenia Holandska v tejto súvislosti nie sú dostatočné.

152. Súhlasím s Holandskom, že podmienka znalosti holandského jazyka alebo podmienka držby diplomu vydaného holandskou vzdelávacou inštitúciou by neboli účinné alternatívne opatrenia.

153. Znalosť holandského jazyka nie je nevyhnutne správnym ukazovateľom toho, či by študenti študovali v Holandsku bez MNSF alebo či sa po absolvovaní štúdia v zahraničí vrátia do Holandska. Holandsky hovoriaci študent sa môže rozhodnúť študovať v Antverpách, pretože ovláda jazyk, ktorý sa tam používa. Môže sa tiež rozhodnúť študovať v Paríži, aby si zlepšil francúzštinu, alebo vo Varšave, aby sa naučil po poľsky.

154. To isté platí, pokiaľ ide o požiadavku držby diplomu vydaného holandskou vzdelávacou inštitúciou. Za predpokladu, že diplom udelený holandskou vzdelávacou inštitúciou je uznávaný v ostatných členských štátoch a že Holandsko podobne uznáva obdobné diplomy udelené v zahraničí, je ťažké zistiť, či existuje akýkoľvek nevyhnutný priamy vzájomný vzťah medzi miestom, kde sa diplomy udeľujú, a tým, či by konkrétny študent študoval v Holandsku bez MNSF a či sa po ukončení štúdia v zahraničí vráti do Holandska.

155. V každom prípade obe podmienky predstavujú nepriamu diskrimináciu a pravdepodobne majú vplyv na migrujúceho pracovníka rovnakým spôsobom ako podmienka bydliska.

156. Postačuje, ak Holandsko predloží dve opatrenia, ktoré zjavne nie sú proporcionálne pri dosahovaní cieľa (a ktoré v každom prípade predstavujú rovnakú – ak nie väčšiu – diskrimináciu ako podmienka bydliska), aby preukázalo, že podmienka bydliska obstála pri teste proportionality?

157. Domnievam sa, že nie.

158. Holandsko ako účastník konania, ktorý znáša dôkazné bremeno, musí prinajmenšom preukázať, prečo uprednostňuje bydlisko počas troch zo šiestich rokov a vylučuje všetky ostatné reprezentatívne prvky, akými sú (napríklad) kratšia existencia bydliska, alebo prečo nemožno identifikovať cieľovú skupinu prostredníctvom iných (možno menej reštriktívnych) opatrení, akými je (napríklad) pravidlo stanovujúce, že MNSF nemožno využívať na štúdium v mieste bydliska.

159. V prípade, že Súdny dvor rozhodne, že Holandsko preukázalo, že podmienka bydliska je v zásade proporcionálna, domnievam sa, že Komisia nepreukázala, že existujú iné, menej reštriktívne opatrenia, ktorými možno dosiahnuť ten istý cieľ. Z písomných a ústnych pripomienok Komisie nie je celkom zrejmé, či takého alternatívy ponúkla. Ak sa má tvrdenie Komisie týkajúce sa koordinácie vykladať v tom zmysle, že sa uplatňuje na sociálny cieľ, domnievam sa, že toto tvrdenie by malo byť zamietnuté z dôvodov, ktoré som už uviedla vyššie.⁷⁶

75 — Pozri body 67 až 70 týchto návrhov.

76 — Pozri body 130 až 132 týchto návrhov.

– Záver

160. Dospela som k záveru, že nepriama diskriminácia migrujúcich pracovníkov a ich závislých rodinných príslušníkov, ktorá vyplýva z podmienky bydliska, môže byť v zásade odôvodnená sociálnym cieľom, na ktorý sa odvoláva Holandsko. Nie som však presvedčená o tom, že Holandsko preukázalo, že podmienka bydliska je vhodným a proporcionálnym prostriedkom na dosiahnutie tohto cieľa. V dôsledku toho sa domnievam, že Holandsko vo svojej obhajobe neobstalo.

Návrh

161. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor:

1. určil, že Holandské kráľovstvo si tým, že požaduje, aby migrujúci pracovníci a ich závislí rodinní príslušníci splňali podmienku bydliska, aby mohli na základe Wet Studiefinanciering požiadať o financovanie štúdia v zahraničí, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 45 ZFEÚ a článku 7 ods. 2 nariadenia Rady (EHS) č. 1612/68 z 15. októbra 1968 o slobode pohybu pracovníkov v rámci spoločenstva;
2. zaviazal Holandské kráľovstvo na náhradu trov konania.