



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
ELEANOR SHARPSTON,
predstavljeni 26. januarja 2016¹

Zadeva C-233/14

**Evropska komisija
proti**

Kraljevini Nizozemski

„Prosto gibanje državljanov Unije — Enako obravnavanje — Dostop do ugodnejše tarife za javni prevoz — Študenti državljani Unije, vključno s študenti Erasmus — Členi 18 PDEU, 20 PDEU in 21 PDEU — Člen 24 Direktive 2004/38 — Dopustnost“

1. Evropska komisija s tožbo na podlagi člena 258 PDEU v bistvu predlaga Sodišču, naj ugotovi, da Kraljevina Nizozemska (v nadaljevanju: Nizozemska) ni izpolnila svojih obveznosti na podlagi členov 18 PDEU, 20 PDEU in 21 PDEU ter člena 24(2) Direktive 2004/38/ES,² ker daje na voljo karte, ki omogočajo dostop do znižanih cen prevoza v javnem prometu (v nadaljevanju: študentske karte OV), državljanom Unije, ki niso državljani Nizozemske in študirajo na Nizozemskem (torej študentom Erasmus in tistim izven okvira programa Erasmus (v nadaljevanju: redni študenti))³ pod manj ugodnimi pogoji, kot so tisti, ki se uporabljajo za državljane Nizozemske, ki študirajo na Nizozemskem.

Pravo Unije

Pogodba o delovanju Evropske unije

2. Člen 18, prvi odstavek, PDEU prepoveduje vsakršno diskriminacijo glede na državljanstvo, „[k]jer se uporabljata Pogodbi in brez poseganja v njune posebne določbe [...]“.

3. Člen 20(1) PDEU uvaja državljanstvo Unije. Državljan Unije so vse osebe z državljanstvom ene od držav članic. Člen 20(2) PDEU določa, da morajo državljani Unije „[...] [imeti] pravice in dolžnosti, določene v Pogodbah“, vključno s „pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic“ (člen 20(2)(a) PDEU). Poleg tega je treba te pravice uresničevati „v skladu s pogoji in omejitvami, opredeljenimi s Pogodbama in ukrepi, sprejetimi za njuno izvajanje“.

4. Člen 21(1) PDEU določa: „Vsak državljan Unije ima pravico prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic ob upoštevanju omejitev in pogojev, določenih s Pogodbama in ukrepi, ki so bili sprejeti za njuno uveljavitev.“

1 — Jezik izvirnika: angleščina.

2 — Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EEC (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46).

3 — Glej točko 61 spodaj.

5. Člen 165(1) PDEU določa: „Unija prispeva k razvoju kakovostnega izobraževanja s spodbujanjem sodelovanja med državami članicami ter po potrebi s podpiranjem in dopolnjevanjem njihovih dejavnosti“, pri čemer so države članice odgovorne „za vsebino poučevanja in organizacijo izobraževalnih sistemov [...]“. V skladu s členom 165(2), druga alineja, PDEU mora biti cilj dejavnosti Unije tudi „spodbujanje mobilnosti študentov“. Kot prispevek k uresničevanju ciljev iz člena 165 PDEU je v členu 165(4), prvi pododstavek, PDEU določeno, da morata Evropski parlament in Svet sprejeti spodbujevalne ukrepe, pri čemer je izključena kakršna koli harmonizacija zakonov in drugih predpisov držav članic. Podobna določba je vsebovana v členu 166(4) PDEU v zvezi s politiko poklicnega usposabljanja.

Direktiva 2004/38

6. Direktiva 2004/38 se uporablja „[...] za vse državljane Unije, ki se preselijo ali prebivajo v državi članici razen v tisti državi, katere državljani so, in za njihove družinske člane, [...] ki jih spremljajo ali se jim pridružijo“ (člen 3(1)).

7. V skladu z uvodno izjavo 10 Direktive 2004/38 „[...] osebe, ki uresničujejo svojo pravico do prebivanja, vseeno ne bi smele postati nesorazmerno breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici v začetnem obdobju prebivanja“, „[z]ato bi morala biti pravica do prebivanja za državljane Unije in njihove družinske člane za obdobja, daljša od treh mesecev, zavezana pogojem“.

8. Praviloma državljani Unije pravico do stalnega prebivališča v državi članici gostiteljici na podlagi člena 16 Direktive 2004/38 pridobijo po petih letih nepretrganega zakonitega prebivanja tam. Pred tem imajo pravico prebivati na ozemlju druge države v obdobju, daljšem od treh mesecev, pod določenimi pogoji. Člen 7(1)(c) Direktive 2004/38 med drugim določa tako pravico do prebivanja za državljane Unije, ki „[...] so vpisani v zasebno ali javno ustanovo, ki jo država članica gostiteljica pooblasti ali financira na osnovi svoje zakonodaje ali upravne prakse, prvenstveno z namenom, da študirajo, kar vključuje poklicno usposabljanje“ in „[...] imajo celovito zavarovalno kritje za primer bolezni v državi članici gostiteljici in zagotovijo ustreznemu nacionalnemu organu, z izjavo ali na kakšen drug enakovreden način, ki ga lahko izberejo, da imajo dovolj sredstev zase in za svoje družinske člane, da med njihovim prebivanjem ne bodo postali breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici“.⁴

9. Člen 24 Direktive 2004/38 določa:

„1. Ob upoštevanju posebnih določb, ki so izrecno predvidene v Pogodbi in sekundarni zakonodaji, bi morali vsi državljani Unije, ki na podlagi te direktive prebivajo na ozemlju države članice gostiteljice, uživati enako obravnavanje kot državljani te države članice v okviru Pogodbe. Uživanje te pravice se razširi na družinske člane, ki niso državljani države članice in ki imajo pravico do prebivanja ali do stalnega prebivanja.

4 — Člen 1 Direktive Sveta 90/366/EGS z dne 28. junija 1990 o pravici do prebivanja za študente (UL L 180, str. 30) je originalno ta pogoj ubesedil tako: „[...] če študent s pomočjo izjave ali takih alternativnih sredstev, kot jih izbere in so najmanj enakovredna, zagotovi ustreznemu državnemu organu, da ima zadostna sredstva, da med prebivanjem ne bo obremenjeval sistema socialne pomoči države članice gostiteljice; pod pogojem, da je študent vpisan na priznanem izobraževalnem zavodu z glavnim namenom poklicnega izobraževanja in da je z zdravstvenim zavarovanjem zavarovan za vsa tveganja v državi članici“. Po razveljavitvi te direktive (s sodbo Sodišča Parlament/Svet (C-295/90, EU:C:1992:294)) je bila sprejeta Direktiva Sveta 93/96/EGS z dne 29. oktobra 1993 o pravici do prebivanja za študente (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 2, str. 250). Člen 1 te direktive je vseboval isti pogoj. Nobena od direktiv ni vzpostavljala pravice do plačila pomoči za vzdrževanje države članice gostiteljice (člen 3). V obeh direktivah je bilo navedeno, da upravičenci ne smejo preveč obremenjevati javnih financ države članice gostiteljice (šesta uvodna izjava Direktive 93/96; peta uvodna izjava Direktive 90/366).

2. Z odstopanjem od odstavka 1 država članica gostiteljica ni dolžna podeliti pravice do socialne pomoči v prvih treh mesecih prebivanja ali, kjer ustreza, v daljšem obdobju, predvidenem v členu 14(4)(b), niti ni dolžna, pred pridobitvijo pravice do stalnega prebivališča, dodeliti pomoči za vzdrževanje v času študija, vključno s poklicnim usposabljanjem, ki obsega študentske pomoči ali študentska posojila, drugim osebam, razen delavcem, samozaposlenim osebam, osebam, ki ohranijo takšen status, in članom njihovih družin.⁵

Pravo Unije, s katerim je urejen program Erasmus

10. Z Odločbo Sveta 87/327/EGS⁶ je bil vzpostavljen „program Erasmus“, ki naj bi se izvajal od 1. julija 1987⁷ in katerega cilj je bil bistveno izboljšati študentsko mobilnost v (tedanji) Skupnosti in spodbuditi okrepljeno sodelovanje med univerzami.⁸ V Prilogi k tej odločbi je bilo določeno, kako mora Komisija izvajati program Erasmus.⁹

11. Izvajanje programa Erasmus je obsegalo vzpostavitev Evropske mreže za meduniverzitetno sodelovanje, ki so jo sestavljale univerze, ki so v okviru programa Erasmus sklenile pogodbe o izmenjavi študentov in učiteljev z univerzami drugih držav članic in priznale študijska obdobja, opravljena izven matične univerze. Cilj teh meduniverzitetnih sporazumov je bil študentom ene univerze omogočiti, da v okviru diplome ali akademske kvalifikacije opravijo popolnoma priznana obdobja študija v vsaj eni drugi državi članici. Za vsakega od teh skupnih programov naj bi sodelujoče univerze prejele letno podporo. Skupnost naj bi prav tako uvedla sistem pomoči za študente Erasmus s ponudbo neposredne finančne podpore za študente, ki sodelujejo v programu (v nadaljevanju: študenti Erasmus), ki naj bi jo upravljali pristojni organi v državah članicah. Nepovratna sredstva naj bi se odobravala pod nekaterimi pogoji, med katerimi so bili naslednji. Pomoč je morala kriti stroške mobilnosti (to je potne stroške), potrebno jezikovno pripravo in višje življenjske stroške v državi gostiteljici. Univerze gostiteljice niso smele zaračunavati šolnin, prejemniki pomoči pa so morali, če je bilo to primerno, še naprej plačevati šolnino na matični univerzi. Pomoč za vzdrževanje, ki je bila na voljo študentu v njegovi državi, se je morala študentom Erasmus plačevati tudi v obdobju študija na univerzi gostiteljici.¹⁰

12. Čeprav je bil program Erasmus večkrat spremenjen, so njegove temeljne značilnosti ostale enake. Trenutno je del krovnega programa z imenom „Erasmus+“, ki je enoten program na področju izobraževanja, usposabljanja, mladine in športa. Z Uredbo (EU) št. 1288/2013 (v nadaljevanju: Uredba Erasmus+)¹¹ je bil na podlagi členov 165(4) PDEU in 166(4) PDEU uveden program Erasmus+ (v nadaljevanju: program Erasmus+).¹² Program Erasmus+ obsega med drugim „izobraževanje in usposabljanje na vseh ravneh, v duhu vseživljenjskega učenja“, kar obsega „visokošolsko izobraževanje (Erasmus)“.¹³ „Učna mobilnost posameznikov“¹⁴ je ena od vrst ukrepov, s katerimi ta uredba spodbuja svoje cilje na področju izobraževanja in usposabljanja.¹⁵ Člen 1(2) določa, da bi se moral program izvajati v obdobju od 1. januarja 2014 do 31. decembra 2020.

5 — Glej tudi uvodno izjavo 21 Direktive 2004/38.

6 — Odločba Sveta št. 87/327/EGS z dne 15. junija 1987 o sprejetju programa dejavnosti Evropske skupnosti za študentsko mobilnost (Erasmus) (UL L 166, str. 20). Ta prvotna odločba ni več veljavna. Glej točke od 12 do 15 spodaj.

7 — Člen 1(3) Odločbe 87/327.

8 — Člen 1(1) Odločbe 87/327.

9 — Člen 3(1) Odločbe 87/327.

10 — Glej aktivnosti 1 in 2 v Prilogi k Odločbi Sveta 87/327.

11 — Uredba (EU) št. 1288/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2013 o uvedbi programa „Erasmus+“, program Unije za izobraževanje, usposabljanje, mladino in šport, ter o razveljavitvi sklepov št. 1719/2006/ES, 1720/2006/ES in 1298/2008/ES (UL L 347, str. 50).

12 — Glej člen 1(1) Uredbe Erasmus+.

13 — Glej člen 1(3)(a) Uredbe Erasmus+.

14 — Ki glede na člen 2(7) pomeni „fizično preselitev v državo, ki ni država stalnega prebivališča, zaradi študija, usposabljanja ali neformalnega oziroma priložnostnega učenja“.

15 — Glej člen 6(1)(a) Uredbe Erasmus+. Glej tudi točko 14 spodaj.

13. V uvodni izjavi 40 Uredbe Erasmus+ je določeno, da bi bilo treba za to, „[d]a bi podprli dostop do Programa [Erasmus+], [...] sredstva za podporo mobilnosti posameznikov prilagajati življenjskim stroškom in stroškom bivanja v državi gostiteljici“.

14. V skladu s členom 7(1)(a) Uredbe Erasmus+ učna mobilnost posameznikov podpira „mobilnost študentov na vseh stopnjah visokošolskega izobraževanja ter študentov, vajencev in dijakov v poklicnem izobraževanju in usposabljanju[, ki] se lahko izvaja v obliki študija na partnerski instituciji ali pripravništev ali pridobivanja delovnih izkušenj kot vajenec, asistent ali pripravnik v tujini“ znotraj držav Programa Erasmus+ iz člena 24(1).¹⁶

15. V skladu s členom 18(7) Uredbe Erasmus+ mora finančna sredstva za učno mobilnost posameznikov upravljati nacionalna agencija ali agencije ter jih je treba dodeliti na podlagi prebivalstva in življenjskih stroškov v državi članici, razdalje med glavnimi mesti držav članic in uspešnosti.

16. Študentska listina Erasmus+ je pojasnjevalni dokument, ki ga je pripravila Komisija za študente, ki sodelujejo v programu Erasmus+.¹⁷ V njej so pojasnjena pravila, ki veljajo za udeležbo v takem programu. Vsi študenti morajo podpisati (i) sporazum o nepovratnih sredstvih (čeprav študent ne prejme finančne podpore iz sredstev Unije), načeloma z matično institucijo v matični državi, v kateri je študent vpisan, in (ii) sporazum o učenju s to matično institucijo in institucijo gostiteljico v državi gostiteljici. V drugem sporazumu so določene podrobnosti o načrtovanih dejavnostih študenta v tujini, vključno s kreditnimi točkami, ki jih mora doseči in ki bodo upoštevane pri študentovi nacionalni stopnji izobrazbe. V študentski listini Erasmus+ je dalje navedeno, da institucija gostiteljica od študenta ne bo zahtevala plačila šolnine, vpisnine, plačila izpitov ali dostopa do laboratorijev in knjižnic med obdobjem, ko študent študira v instituciji gostiteljici v državi gostiteljici. Vendar je mogoče študentu zaračunati nizko pristojbino na isti podlagi kot domačim študentom za stroške, kot so zavarovanje, dostop do študentskih organizacij in uporaba študijskih materialov in opreme. Dalje, obdržati je treba nepovratna sredstva ali posojilo iz matične države.

Nizozemsko pravo

17. Z zakonom iz leta 2000 o financiranju študija (Wet Studiefinanciering 2000, v nadaljevanju: Wsf 2000) so določeni obseg financiranja in pogoji za financiranje študija (v nadaljevanju: financiranje študija) na Nizozemskem in v tujini. Odlok o financiranju študija iz leta 2000 (Besluit studiefinanciering 2000, v nadaljevanju: Bsf 2000) implementira ta zakon. Člen 2.1 Wsf 2000 določa, da se ti pogoji nanašajo na državljanstvo (člen 2.2), starost (člen 2.3) in vrsto izobraževanja (podpoglavja od 2.2 do 2.4¹⁸).

18. Člen 1.1.1 Wsf 2000 opredeljuje „študenta“ kot osebo, ki se visokošolsko izobražuje in ni zunanji študent,¹⁹ „udeleženec“ pa je oseba, ki je vključena v poklicno izobraževanje.²⁰ V nadaljevanju bom o teh skupinah govorila kot o „visokošolskih študentih“ in o „študentih v poklicnem izobraževanju“.

16 — Namreč držav članic in nekaterih tretjih držav na podlagi ločenih sporazumov.

17 — http://ec.europa.eu/education/opportunities/higher-education/doc/charter_en.pdf. Za namene teh sklepnih predlogov bom vključila te študente, ko bo bom govorila o „študentih Erasmus“.

18 — Izraz *paragraaf* v Wsf 2000 se očitno uporablja za naslove podpoglavij, zato bom v nadaljevanju uporabljala izraz „podpoglavja“.

19 — Nizozemska vlada je na obravnavi pojasnila, da je „zunanji študent“ oseba, ki lahko občasno obiskuje nekatera predavanja, ne da bi se redno šolala.

20 — Ali ima poklicno izobraževanje na podlagi Wsf 2000 enak pomen kot „poklicno izobraževanje“ na podlagi prava Unije, ni sporno. Slednje pomeni „vse oblike izobraževanja, ki je priprava za usposobljenost za določen poklic, obrt ali posebno zaposlitev oziroma daje posebno sposobnost za opravljanje takega poklica, obrti ali zaposlitve, ne glede na starost in raven izobrazbe učencev ali študentov, čeprav izobraževalni program vključuje del splošnega izobraževanja“: sodba Komisija/Svet (242/87, EU:C:1989:217, točka 24 in navedena sodna praksa).

19. Člen 2.2.1 Wsf 2000 določa, da so do financiranja študija upravičeni: študenti v poklicnem izobraževanju in visokošolski študenti,²¹ ki so nizozemski državljani; osebe, ki niso nizozemski državljani, ki se v zvezi s financiranjem študija v skladu s pogodbo ali odločbo mednarodne organizacije obravnavajo kot nizozemski državljani; in osebe, ki niso nizozemski državljani, vendar prebivajo na Nizozemskem in spadajo v skupino oseb, ki jih je treba v zvezi s financiranjem študija obravnavati enako kot nizozemske državljanke. Člen 2.2.2 Wsf 2000 določa, da je lahko glede druge kategorije s posebnim ukrepom določeno, da je enako obravnavanje omejeno na znesek, ki krije stroške dostopa do izobraževanja.

20. V skladu s členom 2.3 Wsf 2000 so študenti v poklicnem izobraževanju in visokošolski študenti načeloma upravičeni do financiranja študija med 18. in 30. letom.

21. Pogoj v zvezi z izobraževanjem iz člena 2.1(c) Wsf 2000 se nanaša na izobraževanje, opisano v podpoglavjih od 2.2 do 2.4 Wsf 2000. S temi podpoglavji je zajeto poklicno in visokošolsko izobraževanje na Nizozemskem in v tujini. Iz njih je razvidno, da morajo biti študenti v poklicnem izobraževanju in visokošolski študenti, da so upravičeni do financiranja študija, vpisani na upoštevne institucije.

22. Člen 3.1.1 Wsf 2000 določa, da lahko financiranje študija obsega osnovna nepovratna sredstva, osnovno posojilo in dodatna nepovratna sredstva ali posojilo. Financiranje študija za visokošolske študente (drugače kakor za študente v poklicnem izobraževanju) vsebuje tudi *collegegeldkrediet* ali kredit za šolnino, ki je v členu 1.1.1 Wsf 2000 opredeljen kot posojilo za plačilo šolnine v visokošolskem izobraževanju. V skladu s členom 3.1.2 Wsf 2000 je mogoče financiranje študija odobriti v celoti ali delno v obliki nepovratnih sredstev, posojila ali *prestatiebeurs* („štipendija, odvisna o uspešnosti“, ki je v členu 1.1.1 Wsf 2000 opredeljena kot posojilo z obrestmi, ki ga je mogoče v določenih pogojih spremeniti v nepovratna sredstva, ne da bi bilo treba plačati obresti). Člen 3.1.3 Wsf 2000 določa, da je znesek financiranja študija določen na podlagi proračuna za koledarski mesec; za visokošolske študente se upošteva tudi posojilo za šolnino.

23. Člen 3.2.1 Wsf 2000 določa proračun študenta v poklicnem izobraževanju za koledarski mesec kot vsoto zneskov, ki krijejo življenjske stroške, stroške šolnine in potne stroške. V skladu s členom 3.3.1 Wsf 2000 je proračun visokošolskega študenta vsota zneskov za kritje življenjskih stroškov in potnih stroškov.

24. Člen 3.6.2 Wsf 2000 določa, da je, če ni določeno drugače, znesek za potne stroške del osnovnih nepovratnih sredstev.

25. Za študij na Nizozemskem (člen 3.7.1 Wsf 2000) je znesek za kritje potnih stroškov podan v obliki pravice do uporabe javnega prevoza v delu tedna bodisi brez plačila bodisi po znižani tarifi. Za študij izven Nizozemske (člen 3.7.2 Wsf 2000) je podan v obliki zneska denarja, ki je določen s členoma 4.8.1. in 5.3.1. , Wsf 2000. Zadnji določbi določata pogoje, pod katerimi se znesek potnih stroškov študentom v poklicnem izobraževanju in visokošolskim študentom odobri kot štipendija, odvisna o uspešnosti.

26. Člen 3 Bsf 2000 določa, katere osebe, ki niso nizozemski državljani, je treba obravnavati enako kot nizozemske državljanke. Člena 3a in 3b Bsf 2000, ki vsebujeta določbe o študentih v poklicnem izobraževanju oziroma visokošolskih študentih, določata, katere osebe, ki niso nizozemski državljani, je treba samo v nekaterih vidikih obravnavati enako kot nizozemske državljanke. Prvi odstavek vsake od teh določb določa, da je enako obravnavanje v odnosu do nizozemskih državljanov v smislu člena 2.2.2 Wsf 2000 omejeno na zagotovitev dela, ki pokriva stroške dostopa do izobraževanja študentom, ki: (i) so državljani države, ki je pogodbenica Evropskega gospodarskega prostora (v

21 — Določba se uporablja za vsakogar, ki študira, ali je *studerende*, kar je opredeljeno v členu 1.1.1 Wsf 2000 kot študent v poklicnem izobraževanju ali visokošolski študent.

nadaljevanju: EGP) ali Švice (in njihove družinske člane); (ii) niso delavci, samozaposleni, osebe, ki so ohranile status delavca ali samozaposlene osebe, in njihove družinske člane; in (iii) nimajo pravice do stalnega prebivanja v smislu člena 16 Direktive 2004/38. V zvezi s študenti v poklicnem izobraževanju je v členu 3a.2 Bsf 2000 določeno, da je treba ta znesek odobriti v obliki nepovratnih sredstev, ki ustrezajo znesku osnovnih nepovratnih sredstev za študenta v poklicnem izobraževanju, ki živi doma. V zadnji povedi te določbe je med drugim dalje navedeno, da potni stroški niso del tega zneska. V zvezi z visokoškolskimi študenti člen 3b.2 določa, da se znesek odobri v obliki posojila za plačilo šolnine.

27. V členu 7.37.2 zakona o visokoškolskem izobraževanju in znanstvenem raziskovanju (Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek) je pojasnjeno, kaj pomeni vpis na priznано izobraževalno institucijo. Pogoj za vpis je dokazilo, da je bila ali da bo plačana šolnina.

Predhodni postopek

28. Komisija je 3. novembra 2008 prejela pritožbo britanskega državljana, da morajo študenti Erasmus, ki del študija opravijo na Nizozemskem, plačevati polno ceno za notranji javni prevoz, nizozemski študenti pa so deležni ugodnejše tarife.

29. Komisija je nato poslala uradni opomin z dne 19. marca 2009, v katerem je Nizozemski očitala, da je med drugim kršila člen 24 Direktive 2004/38 in člene 12 ES, 17 ES in 18 ES (zdaj člani 18 PDEU, 20 PDEU in 21 PDEU).

30. Z dopisom z dne 15. maja 2009 je Nizozemska dogovorila, da se sklicuje na izjemo od člena 24(2) Direktive 2004/38. Navedla je še, da študenti Erasmus načeloma niso primerljivi z rednimi študenti, ki so vpisani na akreditirano izobraževalno institucijo na Nizozemskem, in da obravnava delavce migrante enako kot nizozemske državljane.

31. Komisija je v obrazloženem mnenju z dne 28. januarja 2010 vztrajala pri svojem stališču, da je Nizozemska kršila člen 18 PDEU in člen 24 Direktive 2004/38. Trdila je tudi, da študentska karta OV ne spada na področje uporabe člena 24(2) Direktive 2004/38, čeprav je znano, da ta karta krije stroške vzdrževanja. Nizozemska je bila pozvana, naj v dveh mesecih od vročitve sprejme potrebne ukrepe za uskladitev z obrazloženim mnenjem.

32. Nizozemska je v odgovoru z dne 28. maja 2010 ponovila, da sme na podlagi člena 24(2) Direktive 2004/38 študentom Erasmus zavrniti odobritev študentske karte OV. Če bi se štelo, da je mehanizem za financiranje študija posredno diskriminatoren, bi bila taka diskriminacija upravičena.

33. Komisija je nizozemski vladi poslala dodatno obrazloženo mnenje z dne 26. januarja 2012. V njem je navedla, da se njen očitek nanaša na vse študente na Nizozemskem, ki niso nizozemski študenti, ne le na študente Erasmus. Trdila je, da je posledica sporne zakonodaje neposredna diskriminacija. Prav tako se ni strinjala z nizozemsko utemeljitvijo za njeno posredno diskriminatorno zakonodajo.

34. Nizozemska vlada, ki je bila ponovno naprošena, naj v dveh mesecih od vročitve sprejme potrebne ukrepe za uskladitev z dodatnim obrazloženim mnenjem, je odgovorila z dopisom z dne 27. marca 2012. Poudarila je potrebo po razlikovanju med študenti Erasmus in rednimi študenti ter oporekala trditvi Komisije, da so študenti Erasmus vpisani na nizozemsko izobraževalno institucijo.

Postopek pred Sodiščem

35. Komisija predlaga Sodišču, naj ugotovi, da Nizozemska s tem, da je omogočila karte za javni prevoz po ugodnejši tarifi za študente, ki študirajo na Nizozemskem (torej študentske karte OV), samo (i) nizozemskim študentom, ki so vpisani na zasebne ali javne izobraževalne ustanove na Nizozemskem in (ii) študentom iz drugih držav članic, ki so gospodarsko aktivni ali so pridobili pravico do stalnega prebivališča na Nizozemskem, ni izpolnila svojih obveznosti iz člena 18 PDEU (v povezavi s členoma 20 PDEU in 21 PDEU) ter člena 24(2) Direktive 2004/38. Komisija Sodišču predlaga tudi, naj Nizozemski naloži plačilo stroškov.

36. Nizozemska predlaga Sodišču, naj tožbo razglasi za nedopustno v delu, v katerem se nanaša na posredno diskriminacijo in na nizozemske študente, ki prebivajo izven Nizozemske. Prav tako trdi, da zaradi pogojev, na podlagi katerih odobrava študentske karte OV, ni diskriminacije med nizozemskimi in drugimi študenti Unije. Nizozemska predlaga tudi, naj se Komisiji naloži plačilo stroškov.

Trditve strank

37. Kot pojasnujem v nadaljevanju,²² obstajajo resna vprašanja glede dopustnosti tožbe Komisije. Delno so posledica tega, kako je Komisija predstavila svoj očitek. Ta predstavitev vpliva tudi na to, kako sama opisujem, med drugim, trditve Komisije.

Dopustnost

38. Nizozemska poudarja, da morata tožba in obrazloženo mnenje v postopku na podlagi člena 258 PDEU temeljiti na istih razlogih in navedbah ter koherentno in natančno predstaviti očitke. S tožbo Komisije ti pogoji niso izpolnjeni.

39. Komisija se v enem delu tožbe očitno pritožuje, da so nizozemski študenti Erasmus na Nizozemskem žrtev neposredne diskriminacije v primerjavi s študenti na Nizozemskem, ki niso nizozemski državljani. Vendar drugje v tožbi graja obravnavanje študentov Erasmus, ki niso nizozemski državljani. Nizozemska trdi, da Komisija ni pravilno opredelila skupine/skupin študentov, do katerih se Nizozemska vede diskriminatorno, in na kakšen način to počne. Dokumentacija iz predhodnega postopka je prav tako nejasna in zmedena ter kaže na to, da je očitek Komisije o posredni diskriminaciji v njeni tožbi nov.

40. V zvezi z očitkom Komisije o obravnavanju nizozemskih študentov, ki prebivajo v tujini, Nizozemska pripominja, da je del tožbe Komisije naslovljen „Študenti, ki niso študenti Erasmus – redni tuji študenti, vključno z nizozemskimi študenti, ki živijo v tujini“. Nizozemska ne more ugotoviti, kakšno je stališče Komisije glede teh študentov ali podlage za zatrjevano diskriminacijo. Zaradi celovitosti Nizozemska poudarja, da so nizozemski študenti, ki prebivajo v tujini, upravičeni do financiranja študija (vključno s študentsko karto OV), če so vpisani na redni študij pri priznani izobraževalni instituciji na Nizozemskem in so stari manj kot 30 let, ko zaprosijo za financiranje študija.

41. Nizozemska navaja, da ji je zaradi nejasnega očitka Komisije o posredni diskriminaciji težko, če ne že nemogoče predstaviti svojo obrambo: očitek ni predstavljen koherentno in natančno, ugotovitve iz obrazloženega mnenja pa ne ustrezajo tistim iz tožbe.

22 — Glej točke od 63 do 79 spodaj.

42. Komisija ugovarja, da je iz obrazloženega mnenja in dodatnega obrazloženega mnenja razvidno, da v fazi predhodnega postopka ni izključila možnosti, da nizozemska zakonodaja morda pomeni tudi posredno diskriminacijo. Stališče Komisije, kot je predstavljeno v tožbi, je zgolj dalje razdelano stališče iz faze predhodnega postopka; ni ga mogoče šteti za nov očitek.

43. Ob upoštevanju nizozemskega pojasnila, da so nizozemski študenti, ki prebivajo v tujini in so vpisani na redni študij pri nizozemski izobraževalni instituciji ter izpolnjujejo starostni pogoj, upravičeni do financiranja študija, vključno s študentsko karto OV, Komisija ugotavlja, da taki študenti niso diskriminirani. Medtem ko Komisija torej ne vztraja več pri tej trditvi, pa ohranja trditev glede rednih študentov, ki niso nizozemski državljani.

Vsebinska presoja

44. Komisija navaja, da Nizozemska neposredno diskriminira študente, ki niso nizozemski državljani in ki niso delavci ali samozaposleni in ne ohranijo tega položaja (ali njihove družinske člane) ter na Nizozemskem nimajo stalnega prebivališča. Ti študenti drugače kot nizozemski študenti ne morejo uživati ugodnosti študentske karte OV. Dejstvo, da morajo študenti za pridobitev karte izpolniti tudi dva nadaljnja pogoja, nič ne spremeni pri tej neposredni diskriminaciji.

45. Nizozemska s tem, da študentom Erasmus, ki niso nizozemski državljani in ki prebivajo na Nizozemskem, odreka študentsko karto OV (medtem ko isto karto odobrava nizozemskim študentom, ki živijo na Nizozemskem), krši člen 24(2) Direktive 2004/38. Komisija se sklicuje na točke 61, 62 in 64 sodbe Sodišča v zadevi Komisija/Avstrija,²³ ki je bila izdana 4. oktobra 2012 in torej po koncu predhodnega postopka.

46. Komisija priznava, da študenti Erasmus so in ostajajo vpisani na matično izobraževalno institucijo, a meni, da to ni upoštevno. S študentsko listino Erasmus+ je zahtevano, da institucija gostiteljica vsakega študenta obravnava enako kot lastne študente. Res je, da študenti Erasmus instituciji gostiteljici ne plačujejo šolnine. Vendar med obdobjem študija v tujini uživajo vse storitve, ki izhajajo iz vpisa na to institucijo, kot so seminarji, vpis, izpiti ter dostop do laboratorijev in knjižnic. Zato Komisija meni, da so študenti Erasmus *de facto* vpisani na Nizozemskem in zato izpolnjujejo pogoje za pridobitev študentske karte OV. Komisija se v odgovoru na stališče Nizozemske, da študentov Erasmus objektivno ni mogoče primerjati z rednimi študenti, sklicuje na točko 61 sodbe Komisija/Avstrija in trdi, da so študenti objektivno primerljivi, če študent dokaže, da obstaja pristna povezava z državo članico gostiteljico.

47. Komisija v tožbi navaja, da se ta ugodnost podeljuje le na Nizozemskem, zato ni tveganja, da bi študent prejel finančno podporo za potne stroške od domače države članice in države članice gostiteljice. Vendar je Komisija na obravnavi omenila, da kar precej držav članic določa podobne karte, da pa jih iz takega ali drugačnega razloga ne podeljujejo.

48. Komisija tudi trdi, da nizozemski študent, ki se vpiše na študij v tujini, a se odloči, da bo del študija preživel kot študent Erasmus na Nizozemskem, ni v primerljivem položaju s tistim, ki ga Komisija omenja kot „standardnega“ študenta, ki ni nizozemski državljan. Prvi je upravičen do financiranja študija v tujini (*meeneembare studie financiering* ali MNSF), torej „prenosnega“ financiranja študija, ki obsega znesek, ki ustreza vrednosti študentske karte OV. Drugemu ta znesek ne pripada. Na podlagi teh ugotovitev Komisija meni, da „nedvomno“ obstaja neposredna diskriminacija na podlagi državljanstva, kar je v nasprotju s členom 21 PDEU in členom 24(2) Direktive 2004/38. Komisija je na obravnavi v odgovoru na vprašanje o prav tem delu tožbe izjavila, da del njene replike, v katerem je umaknila očitek glede diskriminacije nizozemskih študentov, ki prebivajo v tujini in se vpišejo na študij na Nizozemskem, pokriva tudi ta del.

23 — Sodba Komisija/Avstrija (C-75/11, EU:C:2012:605) (v nadaljevanju: Komisija/Avstrija).

49. V delu tožbe z naslovom „študenti Erasmus – posredna diskriminacija“ Komisija opisuje, da naj bi bilo nizozemsko stališče, da ni posredne diskriminacije proti študentom Erasmus, ki niso nizozemski državljani, ker nizozemski študenti Erasmus, ki so vpisani na študij v tujini, pa na Nizozemskem opravijo del študija v programu Erasmus, prav tako niso upravičeni do potnih stroškov. Komisija meni, da v omejenem številu primerov, ko se nizozemski državljan, ki študira v tujini, odloči, da bo program Erasmus opravil na Nizozemskem, tak študent ne bo prejel zneska za potne stroške, ker prejme tudi prenosno financiranje študija za svoj študij v tujini, ki vsebuje del za kritje potnih stroškov. Ker študenti Erasmus, ki niso nizozemski državljani, niso upravičeni do potnih stroškov, je iz tega razvidno, da Nizozemska posredno diskriminira te študente, kar je v nasprotju s členom 21 PDEU in členom 24(2) Direktive 2004/38.

50. Komisija prav tako napada način, kako Nizozemska obravnava redne študente. V odgovor na stališče Nizozemske, da člen 24(2) Direktive 2004/38 velja za študentsko karto OV, se Komisija sklicuje na točke od 53 do 55 sodbe Komisija/Avstrija, iz katere (kot trdi) je razvidno, da je Sodišče sprejelo, da študentski popust na cene prevoza (i) niso pomoč ali posojilo v smislu člena 24(2) Direktive 2004/38, ampak (ii) drugačna oblika pomoči za vzdrževanje v smislu te določbe. Dejstvo, da se potni stroški sprva odobrijo kot pogojno posojilo, ne pomeni, da ta dajatev avtomatsko spada v okvir izjeme iz člena 24(2). Ker je treba posojilo vrniti le v omejenih okoliščinah, bi bilo treba dajatev opredeliti kot pogojna nepovratna sredstva, ki ne spadajo na področje uporabe člena te določbe.

51. Nizozemska trdi, da očitok glede rednih študentov, ki niso nizozemski državljani, in študentov Erasmus, ni utemeljen.

52. Nizozemska se v zvezi z rednimi študenti, ki niso nizozemski državljani, sklicuje na člen 24(2) Direktive 2004/38. Ni sporno, da je študentska karta OV pomoč za vzdrževanje; Nizozemska navaja, da pomeni študentska nepovratna sredstva ali posojilo. Ali je študentsko karto OV mogoče opredeliti kot pogojno posojilo ali, kot predlaga Komisija, kot pogojna nepovratna sredstva, ni pomembno. Vsekakor se lahko Nizozemska sklicuje na izjemo iz člena 24(2). Sklicevanje Komisije na sodbo Komisija/Avstrija ni na mestu. Tista zadeva se je nanašala na popust pri potnih stroških za študente, katerih starši so prejeli avstrijski otroški dodatek; s financiranjem študija ni bila povezana. Nizozemska v pisnih stališčih trdi, da se ta odgovor na tožbo nanaša tudi na Erasmus študente, ki niso nizozemski državljani, a le podredno. Vendar se je nizozemska vlada na obravnavi v zvezi s tudi to skupino očitno sklicevala najprej na člen 24(2) in šele nato na člen 24(1) Direktive 2004/38.

53. Nizozemska Sodišču predlaga, naj očitok o neposredni diskriminaciji študentov Erasmus, ki niso nizozemski državljani, zavrne kot neutemeljen. Ta skupina študentov objektivno ni primerljiva z nizozemskimi študenti. Med bivanjem v tujini v okviru programa Erasmus ostanejo vpisani na izobraževalni instituciji v svoji matični državi članici in jim na izobraževalni instituciji gostiteljici ni treba plačati šolnine. Njihova matična država članica ostane odgovorna za njihovo finančno podporo. Tako noben študent Erasmus, ne glede na državljanstvo, ne prejme nizozemskega financiranja (vključno s študentsko karto OV). Poleg tega študenti Erasmus od svoje matične države članice prejmejo nepovratna sredstva Erasmus, ki so namenjena financiranju dodatnih stroškov študija v tujini. Višina teh nepovratnih sredstev je med drugim odvisna od stroškov vzdrževanja v državi članici gostiteljici. Zato po mnenju Nizozemske ne gre za diskriminacijo.

54. Nizozemska se prav tako ne strinja s trditvijo Komisije, da so študenti Erasmus dejansko vpisani na izobraževalni instituciji na Nizozemskem. Res je, da morajo študenti Erasmus izpolniti nekatere formalnosti, a so to zgolj administrativne zahteve in ne zadoščajo, da bi zato študent v programu postal upravičen do financiranja študija.

55. Ob upoštevanju replike Komisije Nizozemska dalje navaja, da Komisija napačno razlaga točke od 61 do 64 sodbe Komisija/Avstrija. S členom 24(2) Direktive 2004/38 ni zahtevano, da se dokaže pristna povezava z državo članico gostiteljico z vpisom na izobraževalno institucijo v njej. Vsekakor pa se te točke sodbe nanašajo na upravičenje posredne diskriminacije, ki je bila sporna v tisti zadevi. Ne ukvarjajo se z merili za ugotovitev, ali je šlo za (neposredno) diskriminacijo.

56. Po navedbah Nizozemske uporablja Komisija napačno metodologijo za ugotovitev, kaj so objektivno primerljive kategorije študentov. Ni bistvena stopnja, do katere so (ali niso) primerljive nekatere skupine, ampak ali s stališča spornega nacionalnega prava obstaja primerljiv položaj. V obravnavani zadevi je sporno nacionalno pravo, s katerim je urejeno financiranje študija. Študenti Erasmus niso objektivno primerljivi s skupino študentov, ki so na Nizozemskem plačali šolnino, so vpisani na izobraževalni instituciji tam in na tej podlagi upravičeni do financiranja študija. Podredno, če bo Sodišče ugotovilo, da sta skupini primerljivi, se Nizozemska spet sklicuje na člen 24(2) Direktive 2004/38.

57. Nazadnje, v odgovoru na vprašanje na obravnavi sta Komisija in Nizozemska zastopali stališče, da študenti Erasmus prebivajo na Nizozemskem na podlagi člena 7(1)(c) Direktive 2004/38.

Analiza

Uvodna pojasnila

58. V bistvu je uspeh tožbe Komisije odvisen od tega, ali je dokazala, da Nizozemska v zvezi s študentskimi kartami OV študente, ki niso nizozemski državljani, obravnava manj ugodno od primerljivih nizozemskih študentov. Ta študentska karta OV je sredstvo za upravljanje sistema znižanih cen (javnega) prevoza, saj dokazuje upravičenost študenta do takih cen. Z Wsf 2000 je določena ustrezna denarna vrednost karte.

59. Predlog Komisije (na zadnji strani tožbe) je, da je Nizozemska kršila člene 18 PDEU, 20 PDEU in 21 PDEU ter člen 24(2) Direktive 2004/38,²⁴ s tem ko je ugodnost študentske karte OV omejila na nizozemske študente, ki so vpisani na zasebno ali javno izobraževalno institucijo, in na študente z državljanstvom druge države, ki so gospodarsko aktivni na Nizozemskem ali so na Nizozemskem pridobili pravico do stalnega prebivališča. S tem besedilom je opredeljeno, kdo karto prejme, in ne, kdo je ne. Vendar se Komisija posredno pritožuje zaradi diskriminacije študentov z državljanstvom druge države, ki so vpisani na zasebno ali javno izobraževalno institucijo (domnevno na Nizozemskem) in, širše, študentov z drugim državljanstvom (ne glede na vpis na izobraževalni instituciji, a spet domnevno takih, ki študirajo na Nizozemskem), ki so gospodarsko aktivni in/ali nimajo stalnega prebivališča na Nizozemskem.

60. Ta opredelitev se razlikuje od opisa predmeta tožbe na naslovnici pisne vloge Komisije in je ponovljena v točki 1 tožbe in replike. Tam Komisija v bistvu navaja, da Nizozemska odobrava študentske karte OV le nizozemskim študentom in študentom z državljanstvom druge države, ki prebivajo na Nizozemskem, so gospodarsko aktivni ali so tam pridobili pravico do stalnega prebivališča. Iz te opredelitve je očitno, da se Komisija pritožuje zaradi diskriminacije študentov z državljanstvom druge države (ne glede na vpis na izobraževalni instituciji, a takih, ki domnevno študirajo na Nizozemskem), ki ne prebivajo na Nizozemskem (in torej tudi niso pridobili pravice do stalnega prebivališča) in niso gospodarsko aktivni. Ta skupina študentov je očitno hkrati širša (nič ni govora o vpisu) in ožja (nanaša se samo na študente, ki nimajo nikakršne oblike prebivališča na Nizozemskem) od tiste, ki je opredeljena v predlogu. V končni fazi je bistven predlog v tožbi.

24 — Glej dalje točko 89 in opombo 42.

61. Komisija je med postopkom umaknila dele svojega očitka.²⁵ Tako je v repliki umaknila trditev o diskriminaciji nizozemskih študentov, ki prebivajo v tujini, a so vpisani na redni študij na akreditirani izobraževalni instituciji na Nizozemskem. Priznava, da so taki študenti obravnavani enako kot nizozemski študenti, ki prebivajo in študirajo na Nizozemskem. (Ni jasno, ali to kaže, da se je Komisija sprva pritoževala zaradi diskriminacije na podlagi državljanstva med nizozemskimi študenti, vendar to za to zadevo ni več pomembno.) Na obravnavi je Komisija – ko je bila naprošena, naj pojasni del tožbe, ki se nanaša na obravnavanje študentov Erasmus, ki niso nizozemski državljani, in nizozemskih državljanov, ki so vpisani na izobraževalni instituciji v tujini, a na Nizozemskem opravijo del svojega študija kot študenti Erasmus – odgovorila, da umika tudi trditev o diskriminaciji teh nizozemskih študentov. Zato se mi zdi, da je Sodišče na koncu naprošeno za obravnavo tožbe Komisije le v delu, v katerem se zatrjuje diskriminacija na podlagi državljanstva rednih študentov, ki niso nizozemski državljani, in študentov Erasmus na Nizozemskem.

62. Ob teh predpostavkah bom najprej obravnavala dopustnost tožbe Komisije.

Dopustnost

63. Dobro je znano, da morata biti v tožbi, vloženi na podlagi člena 258 PDEU, dovolj jasno in natančno navedena predmet postopka in kratek povzetek tožbenih razlogov, na katerih temelji tožba, da je toženi stranki omogočena priprava obrambe in Sodišču, da odloči o tožbi.²⁶ Temeljni dejanski in pravni elementi morajo koherentno in razumljivo izhajati iz besedila tožbe, predlogi pa morajo biti izraženi nedvoumno.²⁷ Poleg tega je treba tako tožbo presoјati zgolj glede na predlog v začetni vlogi. Ta predlog mora biti izražen nedvoumno, da se prepereči, da bi Sodišče odločilo *ultra petita* ali da o nekem očitku ne bi odločilo.²⁸ Predmet spora je opredeljen z uradnim opominom in obrazloženim mnenjem ter ga nato ni več mogoče razširiti.²⁹ Tožba in obrazloženo mnenje/obrazložena mnenja morata/morajo temeljiti na istih očitkih.³⁰

64. V obravnavani zadevi Nizozemska predlaga Sodišču, naj tožbo Komisije razglasi za nedopustno v delu, ki se nanaša na posredno diskriminacijo. Opozarjam, da je neizpolnitev obveznosti iz člena 258 PDEU absolutna procesna predpostavka in jo lahko Sodišče preizkusi po uradni dolžnosti, čeprav nobena od strank ni podala ugovora nedopustnosti.³¹

65. Strinjam se z Nizozemsko glede trditve o posredni diskriminaciji in bom najprej obravnavala dopustnost te trditve. Menim, da bi moralo Sodišče po uradni dolžnosti ta del tožbe razglasiti za nedopusten iz razlogov, ki niso omejeni na to trditev.

66. Posredna diskriminacija na podlagi državljanstva obstaja, če lahko določba nacionalnega prava že samo zaradi svoje narave bolj vpliva na državljane drugih držav članic kot na državljane države članice gostiteljice in ker lahko tako postavi v slabši položaj zlasti državljane drugih držav članic, razen če ni objektivno utemeljena in sorazmerna z zastavljenim ciljem.³² Tako je treba, če je postavljena taka trditev, poleg državljanstva *ugotoviti* drugo merilo, katerega posledica uporabe je kljub temu diskriminacija na podlagi državljanstva.

67. Komisija tega ni storila.

25 — Glej točki 43 in 48 zgoraj.

26 — Sodba Komisija/Francija (C-237/12, EU:C:2014:2152, točka 48 in navedena sodna praksa).

27 — Sodba Komisija/Španija (C-67/12, EU:C:2014:5, točki 41 in 42 in navedena sodna praksa).

28 — Sodba Komisija/Nizozemska (C-252/13, EU:C:2014:2312, točki 28 in 29 in navedena sodna praksa).

29 — Sodba Komisija/Portugalska (C-457/07, EU:C:2009:531, točka 55).

30 — Sodba Komisija/Španija (C-67/12, EU:C:2014:5, točka 52 in navedena sodna praksa).

31 — Sodba Komisija/Italija (C-68/11, EU:C:2012:815, točka 49 in navedena sodna praksa).

32 — Glej na primer sodbo Bressol in drugi (C-73/08, EU:C:2010:181, točka 41 in navedena sodna praksa).

68. V odgovoru na ugovor Nizozemske Komisija zgolj navaja, da njen očitek glede posredne diskriminacije ni nov in da bi moralo biti iz dveh obrazloženih mnenj jasno, da Komisija ni izključila možnosti posredne diskriminacije.

69. Na nekem mestu v obrazloženih mnenjih je Komisija navedla, da je posledica pogoja stalnega prebivališča na podlagi nizozemskega prava na splošno posredna diskriminacija državljanov Unije, ki niso nizozemski državljani (ne samo študentov Erasmus, ki niso nizozemski državljani), da je ta pogoj v neposrednem nasprotju z besedilom člena 24(2) Direktive 2004/38 in da iz tega izhaja, da je omejitev dostopa do študentske karte OV na gospodarsko aktivne osebe in osebe s stalnim prebivališčem v neposrednem nasprotju s členi 18 PDEU, 20 PDEU in 21 PDEU ter členom 24 Direktive 2004/38. Na drugem mestu je Komisija zatrjevala le neposredno diskriminacijo. Še en del v obrazloženih mnenjih pa se nanaša na možno utemeljitev posredne diskriminacije. Nazadnje, v uradnem opominu je Komisija zatrjevala diskriminacijo na podlagi državljanstva, vendar ni navedla merila, ki povzroča to diskriminacijo. Osredotočila se je zgolj na dejstvo (ki ni sporno), da morajo študenti, ki niso nizozemski državljani, za javni prevoz plačevati polno tarifo, medtem ko so nizozemski študenti deležni znižane tarife. Nato je sklenila, da bi se moralo načelo enakega obravnavanja uporabljati za vse državljane Unije, ki spadajo na področje uporabe – med drugim – Direktive 2004/38 in ki študirajo v državi članici gostiteljici, ne glede na to, ali tam stalno prebivajo.

70. Če se zanemari vprašanje, ali je bila Nizozemska pravilno obveščena, da bo tožba Komisije (če bo do nje prišlo) obsegala posredno diskriminacijo, Komisija sploh nikjer ni opredelila, katero merilo iz katere določbe nacionalnega prava pomeni posredno diskriminacijo v obravnavani zadevi.

71. To ne more biti pogoj državljanstva. Tako je zato, ker Komisija trdi, da glede neposredne diskriminacije Nizozemska osebe, ki niso nizozemski državljani, obravnava manj ugodno kot lastne državljane. Prvi morajo izpolniti pogoja v zvezi z gospodarsko dejavnostjo in/ali stalnim prebivališčem, da bi lahko prejeli študentsko karto OV, drugim pa tega ni treba. Trditve Komisije o neposredni diskriminaciji torej nujno zatrjuje razliko v obravnavanju glede na državljanstvo: razlika je v tem, da študent mora ali da mu ni treba dokazati – med drugim – stalnega prebivanja. A če je tako, tožbe Komisije ni mogoče razumeti, kot da se z njo zatrjuje, da je tudi posledica pogoja stalnega prebivanja posredna diskriminacija. To bi bilo možno, le če bi bil z nizozemsko zakonodajo uveden (pa ni) pogoj stalnega prebivanja za vse študente, ki zaprosijo za financiranje študija, vključno s študentsko karto OV.

72. Komisija je na obravnavi na vprašanja Sodišča pojasnila, da sta diskriminatorni določbi člen 7.37 zakona o visokošolskem izobraževanju in znanstvenem raziskovanju in člen 3(a)(2) Bsf 2000. Ni pojasnila, ali njuna uporaba vodi do neposredne ali posredne diskriminacije.

73. Tako se zdi, da glede posredne diskriminacije Komisija zatrjuje – ne da bi to podrobneje pojasnila – da tako pogoj glede vpisa kot pogoj stalnega prebivanja (v delu, v katerem se nanaša na študente v poklicnem izobraževanju) obsegata posredno diskriminacijo. Če je to očitek Komisije, bi bilo treba tožbo seveda zavrniti kot nedopustno. Komisija ni koherentno, zadostno in pravočasno opredelila domnevno diskriminatornega merila. Dodajam, da bi šlo za popolno izkrivljanje postopka na podlagi člena 258, če bi se Komisiji dovolilo, da prvič opredeli domnevno neposredno diskriminatorni element zakonodaje države članice šele na obravnavi.

74. V zvezi s trditvijo o neposredni diskriminaciji sem že ugotovila, da tožba Komisije v zvezi z merilom državljanstva ni v skladu s predhodnim postopkom. Nizozemska kljub temu priznava, da različno obravnava nizozemske študente in – med drugim – študente iz drugih držav članic Unije glede financiranje študija, vključno s študentsko karto OV, s tem ko od slednjih zahteva, da so gospodarsko aktivni ali imajo stalno prebivališče. Glede tega je bil v njenih pisnih predlogih izrecno naveden člen 3(a)(1) in (2) Bsf 2000.

75. Po mojem mnenju iz tega ne izhaja nujno, da je očitek Komisije o neposredni diskriminaciji vseh oseb, ki niso nizozemski državljani, dopusten. Oglejmo si podrobneje določbi nacionalnega prava, ki ju je Komisija omenjala na obravnavi.

76. Člen 7.37 zakona o visokošolskem izobraževanju in znanstvenem raziskovanju določa, kaj pomeni vpis na priznano izobraževalno institucijo. Za to se zahteva predložitev dokazila, da je bila ali da bo plačana šolnina. Nikjer ni omenjeno državljanstvo. Zato ne razumem, kako lahko ta določba povzroči neposredno diskriminacijo.

77. Prav tako Komisija ne v tožbi ne v kateri koli drugi fazi postopka ni navedla, da je ta določba neposredno diskriminatorna. Določbe, na katere se je Komisija sklicevala v delu tožbe, v katerem je bila obravnavana neposredna diskriminacija, so bili člena 2.2(1)(b) in 3.6(2) Wsf 2000 in člen 3(a) Bsf 2000. V delu svojega odgovora glede člena 24(2) Direktive 2004/38 se je Komisija sklicevala na člen 3.2(1) Wsf 2000 (ki določa mesečni proračun študenta v poklicnem izobraževanju, čeprav se preostali deli trditve Komisije v tem delu očitno nanaša na položaj visokošolskega študenta).

78. Člen 3(a)(2) Bsf 2000 vsebuje določbe o študentih v poklicnem izobraževanju. S tem ko je Komisija to določbo omenila ustno (in tudi v pisnih predlogih), je torej očitno omejila očitke glede neposredne diskriminacije na študente v poklicnem izobraževanju. Ko je bila na obravnavi povprašana, ali to drži, je Komisija to zanimala. Zajeti naj bi bili tudi visokošolski študenti. Toda Komisija še vedno ni opredelila določbe/določb nacionalnega prava, katere/katerih posledica je neposredna diskriminacija visokošolskih študentov.

79. Poleg tega – čeprav se te določbe nizozemskega prava nanašajo tudi na osebe, ki imajo državljanstvo države EGP ali Švice ter na državljane Unije – nič v tožbi Komisije ne kaže na to, da graja diskriminacijo oseb, ki niso državljani Unije. Iz tega izhaja, da če se očitke Komisije o neposredni diskriminaciji nanaša na visokošolske študente in študente, ki so državljani države EGP ali Švice, mora biti tudi ta očitke nedopusten.

80. Sklenem lahko, da se edini dopustni del očitka Komisije glede neposredne diskriminacije nanaša na študente v poklicnem izobraževanju, ki so državljani Unije, niso pa nizozemski državljani, vključno s študenti Erasmus.

Vsebina

Uporaba Direktive 2004/38

81. Člen 18 PDEU prepoveduje diskriminacijo na podlagi državljanstva v položajih, ki spadajo na področje uporabe Pogodb. Vendar se samostojno uporablja le v položajih, za katere s Pogodbo niso določena posebna pravila o prepovedi diskriminacije.³³ Člen 21 PDEU zadeva poseben položaj, v katerem državljan Unije izvršuje svojo pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic.³⁴ To vsebuje položaj študenta, ki je državljan Unije in se preseli v drugo državo članico zaradi visokošolskega izobraževanja.³⁵ Vendar za te pravice prostega gibanja veljajo omejitve in pogoji, določeni s Pogodbama in ukrepi, sprejetimi za njuno izvajanje, vključno z Direktivo 2004/38.³⁶ Člen 24 Direktive 2004/38 je podrobnejši izraz načela enakega obravnavanja iz člena 18 PDEU glede državljanov Unije, ki spadajo na področje uporabe te direktive.³⁷

33 — Glej sodbo *Hervis Sport- és Divatkereskedelmi* (C-385/12, EU:C:2014:47, točka 25 in navedena sodna praksa).

34 — Glej sodbo *Bressol in drugi* (C-73/08, EU:C:2010:181, točka 31 in navedena sodna praksa).

35 — Glej na primer sodbo *Förster* (C-158/07, EU:C:2008:630, točka 38).

36 — Glej na primer sodbo *Brey* (C-140/12, EU:C:2013:565, točki 46 in 47 in navedena sodna praksa).

37 — Glej sodbe *Dano* (C-333/13, EU:C:2014:2358, točka 61), *N.* (C-46/12, EU:C:2013:97, točka 33 in navedena sodna praksa) in *Komisija/Avstrija* (točki 49 in 54 in navedena sodna praksa).

82. V obravnavani zadevi Komisija trdi, da so na podlagi državljanstva diskriminirani študenti, ki niso nizozemski državljani in ki so izvrševali svojo pravico do prostega gibanja, zato da bi študirali na Nizozemskem, in za katere se torej uporablja člen 24 Direktive 2004/38.

83. V skladu s členom 24(1) Direktive 2004/38 morajo vsi državljani Unije, ki na podlagi te direktive prebivajo na ozemlju države članice gostiteljice, uživati enako obravnavanje kot državljani te države glede zadev, ki spadajo na področje uporabe Pogodb. Iz sodne prakse Sodišča je razvidno, da se ta izraz načela enakega obravnavanja uporablja samo za študente, ki zakonito prebivajo v državi članici gostiteljici, kar pomeni, da njihovo prebivanje poteka ob spoštovanju pogojev iz Direktive 2004/38.³⁸

84. Vendar je s členom 24(2) Direktive 2004/38 državam članicam dovoljeno, da ne uporabijo tega načela glede „pomoči za vzdrževanje v času študija, vključno s poklicnim usposabljanjem, ki obsega študentske pomoči ali študentska posojila, drugim osebam, razen delavcem, samozaposlenim osebam, osebam, ki ohranijo takšen status in članom njihovih družin“, ki še niso pridobili pravice do stalnega prebivanja. Tako je s členom 24(2) državam članicam za določen čas v vsakem posameznem primeru izrecno dovoljeno odstopanje od načela enakega obravnavanja.³⁹ Sodišče je razsodilo, da je treba tako odstopanje razlagati ozko in v skladu z določbami Pogodb, vključno z določbami v zvezi z državljanstvom Unije in s pravico do prostega gibanja.⁴⁰

85. Država članica se lahko sklicuje na člen 24(2) Direktive 2004/38, le če se uporablja člen 24(1) – kar v obravnavani zadevi pomeni, če prebivališče zadevnih študentov izpolnjuje pogoje iz Direktive 2004/38.⁴¹ Stranki se strinjata, da so študenti, na katere se nanaša tožba Komisije, na Nizozemskem prebivali na podlagi člena 7(1)(c) Direktive 2004/38. Tako ni sporno, da se načeloma uporablja člen 24(1).

86. Na obravnavi je bila Komisija povprašana, ali se lahko uporabi člen 7(1)(c) Direktive 2004/38, glede na to, da se ta določba nanaša na državljane Unije, ki „so vpisani v zasebno ali javno ustanovo, ki jo država članica gostiteljica pooblasti ali financira“, študenti Erasmus pa praviloma ostanejo vpisani v matični državi članici. Komisija je odgovorila, da je to mogoče, vendar tega ni podrobneje pojasnila.

87. Menim, da člen 7(1)(c) Direktive 2004/38 ne usklajuje opredelitve študenta ali podrobnih pogojev, pod katerimi lahko država članica osebo vpiše kot študenta. V bistvu je vpis odvisen od zakonodaje države članice gostiteljice ali njene upravne prakse. Bistveno je, da je državljan Unije izvrševal pravico do prostega gibanja, da bi prebival v drugi državi članici, in se z namenom, da tam študira, vpisal na zasebno ali javno ustanovo, ki jo pooblasti ali financira država članica gostiteljica. Člen 7(1)(c) Direktive 2004/38 ne zahteva, da je študent tam vpisan, da bi dobil diplomu ali akademsko kvalifikacijo od te ustanove, čeprav bo načeloma šlo za tak primer. Bistveno je, da je vpis v državi članici gostiteljici opravljen „z namenom, da študira“, in da tako omogoča državljanu Unije dostop do študija. Dejstvo, da so študenti Erasmus še vedno vpisani na ustanovo v drugi državi članici, ne onemogoča možnosti, da so lahko „vpisani“ tudi drugje za namene člena 7(1)(c).

88. Nazadnje, v zadevi Komisije, kot je bila predstavljena, ni ničesar, kar bi kazalo na to, da se nanaša tudi na študente (v poklicnem izobraževanju), katerih prebivanje na Nizozemskem ne temelji na Direktivi 2004/38 ali z njo ni v skladu. Zato bom preučila posledice zahteve zakonitega prebivanja za študente (v poklicnem izobraževanju), katerih bivanje v drugi državi članici temelji na nacionalnem pravu ali pravilu prava Unije, ki ni Direktiva 2004/38.

38 — Sodba Jobcenter Berlin Neukölln (C-67/14, EU:C:2015:597, točka 49 in navedena sodba praksa).

39 — Sodba Vatsouras in Koupatantze (C-22/08 in C-23/08, EU:C:2009:344, točka 34).

40 — Glej na primer sodbi N. (C-46/12, EU:C:2013:97, točka 33) in Komisija/Avstrija (točka 54).

41 — Sodba Jobcenter Berlin Neukölln (C-67/14, EU:C:2015:597, točka 51). Iz tega izhaja tudi, da ni treba najprej dokazati, kadar se država članica sklicuje na člen 24(2), da gre za diskriminacijo (in da torej obstaja različno obravnavanje primerljivih kategorij državljanov Unije), preden se preuči uporaba člena 24(2).

Člen 24(2) Direktive 2004/38

89. Komisija predlaga, naj se ugotovi, da je Nizozemska kršila člen 24(2) Direktive 2004/38,⁴² ker niso bili izpolnjeni pogoji iz te določbe. Če se Komisija moti glede člena 24(2), ni treba presojudati, ali je s predlogom implicitno zahtevana tudi ugotovitev, da je Nizozemska kršila načelo enakega obravnavanja iz člena 24(1) Direktive 2004/38.

90. Ali se uporablja člen 24(2) Direktive 2004/38, je odvisno od tega, ali dajatev pomeni „pomoč za vzdrževanje v času študija“, ki je odobrena v obliki „študentske pomoči“ ali „študentskega posojila“.

91. Sodišče je že razsodilo, da sistem, ki za študente določa znižano tarifo prevoza, spada na področje uporabe PDEU, če tem študentom (neposredno ali posredno) omogoča kritje stroškov vzdrževanja. Prevozni stroški so ena vrsta življenjskih stroškov.⁴³

92. Razumem, da je Sodišče s tem razsodilo, da „pomoč za vzdrževanje“ v smislu člena 24(2) Direktive 2004/38 ni omejena na gotovinske dajatve. Obsega tudi znižane tarife prevoza, katerih učinek je, da ni treba plačati zneska, ki bi bil sicer dolgovan za prevozne storitve. Tako pomoč za kritje prevoznih stroškov študenta, pa naj bo odobrena v gotovini ali v obliki znižanih tarif, pomeni pomoč za vzdrževanje.

93. Ne razumem, zakaj bi gotovinska dajatev za določen namen (na primer prevoz, nastanitev ali življenjske stroške na splošno) spadala v okvir člena 24(2) Direktive 2004/38, ugodnost v obliki storitev, dodeljena za isti namen, pa ne. S stališča študentov je vrednost pomoči za vzdrževanje in pomoč, ki je s tem dana za njihove življenjske stroške, enaka. Nasprotno pa je s stališča države odobritev znižane tarife prevoza (za katero se je morda dogovorila po znižani ceni s ponudnikom storitve) namesto denarja za življenjske stroške na splošno ali posebej za prevozne stroške lahko cenejša in lahko obsega tudi manj izvedbenih stroškov (ker ni treba preverjati, ali je bila dajatev, namenjena za prevozne stroške, namensko uporabljena). Vseeno pa zagotovitev take dajatve za državo pomeni strošek. Če se šteje, da stroški gotovinskih dajatev zvišajo finančno breme države, ki upravičuje odstopanje na podlagi člena 24(2), bi ga morali upravičiti tudi stroški ugodnosti v obliki storitev. Če bi razumeli, da odstopanje krije le gotovinske dajatve, bi lahko bile države članice prisiljene izbirati med zagotavljanjem manjšega obsega stroškovno učinkovitih gotovinskih dajatev, za katere bi veljala zaščita odstopanja iz člena 24(2), in večjega obsega učinkovitih ugodnosti v obliki storitev, ki ne bi bile tako zaščitene. To bi bil sprevržen izid.

94. Cilj odstopanja potrjuje, da bi bilo treba šteti, da „pomoč za vzdrževanje“ v členu 24(2) Direktive 2004/38 obsega ugodnosti v obliki storitev, vključno z upravičenjem do znižane tarife za javni prevoz. To odstopanje je v bistvu zrcalna slika določbe člena 7(1)(c) iste direktive. Državljanji Unije imajo pravico prebivati v drugi državi članici v obdobju, daljšem od treh mesecev, z osnovnim namenom študija, če izpolnjujejo nekatere pogoje, ki zagotavljajo, da med prebivanjem ne postanejo breme sistema socialne pomoči države članice gostiteljice.⁴⁴ To breme je delno posledica stroškov, ki bi tej državi članici nastali, če bi se v celoti uporabljalo načelo enakega obravnavanja. Ali so vir teh stroškov gotovinska izplačila ali zagotavljanje ugodnosti v obliki storitev, ne bi smelo biti merodajno. Oboje bi moralo biti zajeto z odstopanjem od člena 24(2).

42 — Glej različico v nizozemskem jeziku tožbe in replike Komisije. Dejstvo, da se Komisija sklicuje na člen 24 Direktive 2004/38 na naslovnici tožbe in replike ter v francoskem prevodu predloga v teh dokumentov, tega očitka ne more popraviti.

43 — Glej sodbo Komisija/Avstrija (točka 43 in navedena sodna praksa).

44 — Glej sodbo Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, točke od 77 do 79). Glej tudi obrazložiteni memorandum predloga direktive Evropskega parlamenta in Sveta o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic (COM(2001) 257 final – COD 2001/0111), pojasnilo o členu 21.

95. Prav tako dejstvo, da so „študentske pomoči“ in „študentska posojila“ edina oblika pomoči za vzdrževanje v času študija, ki spada na področje uporabe odstopanja iz člena 24(2) Direktive 2004/38,⁴⁵ pomeni, da so ugodnosti v obliki storitev avtomatsko izključene. Pomoč za vzdrževanje v času študija kot ugodnost v obliki storitev je mogoče prav tako odobriti kot nepovratna sredstva ali posojilo. Če je odobrena v obliki nepovratnih sredstev, se dajatev (v obliki storitev ali v gotovini) uživa brez obveznosti vračila, je pa mogoče ob neprimerni uporabi naložiti sankcije. Če je odobrena kot posojilo, se uživa začasno in jo je treba po določenem obdobju vrniti, bodisi z obrestmi ali brez plačila obresti. Kadar je pomoč za vzdrževanje ugodnost v obliki storitev in jo je treba vrniti, bi bilo treba vrniti ustrezno denarno vrednost te ugodnosti. To ne spremeni njenega statusa posojila. Dodajam, da medtem ko je z besedilom člena 24(2) Direktive 2004/38 nekoliko omejen obseg izjeme, z njim ni določen količinski prag za dajatev.

96. Zato se strinjam z generalno pravobranilko J. Kokott, ki je v zadevi Komisija/Avstrija zastopala stališče, da bi bila „[...] [r]azlaga pojma ‚študentska pomoč‘, ki bi vključevala tudi popust pri ceni prevoza, [...] preširoka“ in da je zakonodajalec nameraval, da so s členom 24(2) zaobjete samo dajatve v določenem obsegu, ki so namenjene kritju stroškov, povezanih z univerzitetnim izobraževanjem.⁴⁶ Člen 24(2) Direktive 2004/38 razumem, kot da nasprotno pomeni, da „pomoč za vzdrževanje“ obsega ugodnosti v obliki storitev in gotovinske dajatve. Načeloma zato obsega tudi študentsko karto OV, ki je v bistvu karta, ki prikazuje upravičenje do plačila nižje tarife pri uporabi javnega prevoza.

97. Stranki sta razpravljali o tem, ali pomeni študentska karta OV pogojna nepovratna sredstva ali začasno posojilo. Ker se člen 24(2) Direktive 2004/38 uporablja za posojila in pomoči, se mi zdi, da je odgovor na to vprašanje nepomemben.

98. Komisija se je močno sklicevala na sodbo Komisija/Avstrija. Vendar se, kot razumem, študentska karta OV razlikuje od vozovnic po znižani tarifi, ki so bile sporne v navedeni zadevi. Medtem ko je Sodišče v tisti sodbi poudarilo, da samo pomoč za vzdrževanje v času študija, ki pomeni študentsko pomoč ali študentska posojila, spada v okvir člena 24(2) Direktive 2004/38,⁴⁷ v bistvu ni pojasnilo, na kateri podlagi se je (implicitno) odločilo, da znižane tarife prevoza *ne pomenijo* študentske pomoči ali posojila. Ti razlogi se niso mogli nanašati na namen dajatve, ker je Sodišče razsodilo, da so znižane tarife prevoza vplivale na življenjske stroške.

99. Zadeva Komisija/Avstrija se je izrecno nanašala na znižane tarife prevoza, do katerih so bili študenti upravičeni, le če so njihovi *starši* prejeli avstrijski družinski dodatek.⁴⁸ Tako je bila odobritev dajatve odvisna najprej od upravičenosti študentovih staršev do dodatkov za mladoletne otroke in polnoletne otroke do 26. leta starosti, vključene v poklicno usposabljanje ali nadaljnje usposabljanje v specializirani izobraževalni ustanovi v zvezi s poklicem, ki so ga pridobili, če jim je to izobraževanje preprečevalo, da bi opravljali svoj poklic.

100. Znižane tarife prevoza v zadevi Komisija/Avstrija niso mogle spadati v okvir uporabe člena 24(2) Direktive 2004/38, ker se ta izjema uporablja samo za upravičenost do pomoči in posojil, ki je odvisna od *statusa prosilca kot študenta*, in ki se morajo uporabljati za kritje stroškov vzdrževanja, ki nastanejo samo v zvezi z njegovim študijem.

45 — Sodba Komisija/Avstrija (točka 55).

46 — Sklepni predlogi generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Komisija/Avstrija (C-75/11, EU:C:2012:536, točka 70).

47 — Sodba Komisija/Avstrija (točka 55).

48 — Sodba Komisija/Avstrija (točka 24).

101. Nazadnje, ugotavljam, da je bilo nizozemsko financiranje študija, kot je določeno v Wsf 2000 (in tako obsega iste komponente, vključno s študentsko karto OV), sporno v zadevi Förster.⁴⁹ Čeprav se Direktiva 2004/38 (še) ni uporabila za dejansko stanje, sporno v tisti zadevi, je Sodišče razpravljalo o členu 24(2) in očitno ocenilo, da Nizozemska sme omejiti odobritev financiranja študija, če ti študenti niso pridobili stalnega prebivališča. Ali je Sodišče s tem že posredno sprejelo, da se člen 24(2) uporablja za dajatev, kot je študentska karta OV, ki je sestavni del financiranja študija?

102. Zato ugotavljam, da študentska karta OV spada v okvir „pomoči za vzdrževanje v času študija“ v smislu odstopanja od načela enakega obravnavanja iz člena 24(2) Direktive 2004/38. Iz tega je razvidno, da Nizozemska ni kršila te določbe, s tem ko glede pogojev, pod katerimi dodeljuje študentske karte OV, študentov v poklicnem izobraževanju, ki niso nizozemski državljani (rednih in študentov Erasmus), ni obravnavala enako kot nizozemskih študentov v poklicnem izobraževanju. Tako lahko sklenem, da je treba očitke Komisije o neposredni diskriminaciji oseb, ki niso nizozemski državljani, zavrnil kot neutemeljen.

103. Če bi se Sodišče s tem strinjalo, ta ugotovitev glede na predlog zadošča, da Sodišče tožbo zavrne. Za primer, če bo Sodišče menilo, da predlog implicitno vsebuje tudi predlog, naj se razglasi, da je Nizozemska kršila člen 24(1) Direktive 2004/38, bom za konec preučila, ali je Komisija dokazala, da Nizozemska v zvezi s študentsko karto OV neposredno diskriminira študente, ki niso nizozemski državljani.

Člen 24(1) Direktive 2004/38

104. Pravo Unije od države članice ne zahteva, da zagotovi sistem financiranja visokošolskega izobraževanja, ne glede na to, ali poteka na izobraževalni instituciji na njenem ozemlju ali v drugi državi članici. Vendar če država članica izvršuje svoje pristojnosti na podlagi člena 165(1) PDEU, da zagotovi en način financiranja ali oba, mora to storiti v skladu s pravom Unije.⁵⁰

105. V skladu z ustaljeno sodno prakso diskriminacijo lahko pomeni le uporaba različnega pravila v primerljivih položajih ali uporaba istega pravila v različnih položajih.⁵¹ Tako mora v obravnavani zadevi Komisija dokazati, da so študenti v poklicnem izobraževanju – nizozemski in tisti, ki niso nizozemski državljani – v primerljivem položaju glede spornega obravnavanja, tako da uporabi merilo, ki temelji na objektivnih elementih, ki so lahko opredeljivi, in z upoštevanjem predmeta pravil, ki vzpostavljajo razliko v obravnavanju.⁵² V ta namen ni dovolj zgolj zatrjevati, da so vsi študenti v vseh pogledih enaki. Če bi na primer Sodišče presodilo, da študenti v programu Erasmus in redni študenti v poklicnem izobraževanju niso primerljivi, kar zadeva študentske karte OV, so lahko še vedno primerljivi v drugih pogledih in glede drugih oblik obravnavanja.

106. Očitno Nizozemska ne zanika, da so redni študenti v poklicnem izobraževanju, ki niso nizozemski državljani, primerljivi z nizozemskimi študenti. Zato jih je treba na podlagi člena 24(1) Direktive 2004/38 obravnavati enako. Nizozemska tega ni storila. Wsf 2000 in Bsf 2000 oba razlikujeta na podlagi državljanstva in za osebe, ki niso nizozemski državljani, veljajo pogoji, ki se za nizozemske državljane ne uporabljajo. Če bi Sodišče prišlo do preučitve člena 24(1), ne da bi upoštevalo člen 24(2), bi zato moralo glede teh študentov skleniti, da je Nizozemska kršila člen 24(2) Direktive 2004/38.

49 — Sodba Förster (C-158/07, EU:C:2008:630, točke od 55 do 59).

50 — Sodba Martens (C-359/13, EU:C:2015:118, točki 23 in 24 in navedena sodna praksa). Glej na primer tudi sodbo Bressol in drugi (C-73/08, EU:C:2010:181, točki 28 in 29 in navedena sodna praksa).

51 — Glej na primer sodbo Komisija/Nizozemska (C-542/09, EU:C:2012:346, točka 41 in navedena sodna praksa).

52 — Glej na primer sodbi Komisija/Nizozemska (C-542/09, EU:C:2012:346, točka 42) in Kleist (C-356/09, EU:C:2010:703, točka 34 in navedena sodna praksa).

107. Kar je sporno, je, ali so študenti v poklicnem izobraževanju v programu Erasmus, ki niso nizozemski državljani, primerljivi z nizozemskimi študenti v poklicnem izobraževanju na Nizozemskem.

108. Komisija trdi, da so. Njeno stališče je, da je treba – ker so študenti v poklicnem izobraževanju v programu Erasmus na neki način vpisani na institucijo gostiteljico (čeprav ostanejo uradno vpisani na matično institucijo) – predpostavljati, da so pristno povezani z Nizozemsko za namen pridobitve študentske karte OV.

109. Prva predpostavka Komisije je, da so študenti v poklicnem izobraževanju v primerljivem položaju, če dokažejo pristno povezavo z Nizozemsko. Trdi, da sodba Komisija/Avstrija podpira njeno stališče. Vendar se deli te sodbe, na katero se sklicuje Komisija, nanašajo na upravičenje diskriminacije. Ta analiza nujno temelji na predhodni ugotovitvi, da sta skupini primerljivih državljanov Unije obravnavani različno na podlagi državljanstva. Sodišče je v sodbi Komisija/Avstrija ugotovilo, da je šlo za neenako obravnavanje avstrijskih študentov in študentov, državljanov drugih držav Unije, ki so študirali v Avstriji, ker so prvi lažje izpolnili pogoj prejemanja avstrijskega družinskega dodatka, da bi lahko koristili znižane tarife prevoza.⁵³ Tako je Sodišče predpostavljalo, kar zadeva sporno dajatev, da so bili avstrijski študenti in študenti, državljani drugih držav Unije, primerljivi. Vendar menim, da ta ugotovitev ni mogla temeljiti na pristni povezavi, ki jo vsi ti študenti imajo z Avstrijo. Če bi vsi že imeli tako povezavo, ne bi bilo razloga, da bi Avstrija uporabila ukrep prav zato, da bi v tej skupini razlikovala med tistimi, ki lahko dokažejo tako povezavo, in tistimi, ki je ne morejo.

110. Druga predpostavka Komisije je očitno, da so študenti v poklicnem izobraževanju v programu Erasmus primerljivi z nizozemskimi študenti, ker so dejansko vpisani na institucijo gostiteljico (čeprav ostajajo uradno vpisani na matično institucijo). Zato jim Nizozemska ne more odreči študentske karte OV na podlagi tega, da člen 2.1(c) Wsf 2000 pogojuje dostop do te karte z vpisom. Gre v bistvu za analizo posredne diskriminacije: „nevtralni“ pogoj (vpis) se uporabi na škodo ene skupine v primerjavi z drugo.

111. Vendar sem že pojasnila, da očitek Komisije o posredni diskriminaciji ni dopusten.⁵⁴ Komisija ni predstavila nobene dopustne trditve, da Nizozemska posredno diskriminira študente v poklicnem izobraževanju v programu Erasmus, ki niso nizozemski državljani, s tem, da jih ne vpiše v smislu člena 2.1(c) Wsf 2000. Ali je Nizozemska upravičena do tega, da študentov Erasmus ne obravnava kot vpisanih študentov v smislu člena 2.1(c) Wsf 2000, v tej zadevi zato ni sporno.

112. Tako po mojem mnenju Komisija ni dokazala utemeljenosti svojih trditev.

113. Komisija bi lahko zadevo predstavila drugače. Lahko bi na primer trdila, da so študenti Erasmus in redni študenti primerljivi, ker ne glede na vpis in alternativne vire (javnega ali zasebnega) financiranja študentska karta OV za študenta v poklicnem izobraževanju na Nizozemskem pomeni poceni uporabo javnega prevoza na Nizozemskem in imajo vsi študenti v poklicnem izobraževanju primerljiv interes za dostop do cenejšega javnega prevoza. Potem bi se na Nizozemsko preneslo breme, da dokaže (na primer), da so – drugače kakor redni študenti – študenti Erasmus vedno financirani, da nizozemski študenti, ki so upravičeni do pridobitve karte OV pod ugodnimi pogoji, nimajo drugega financiranja in da to vpliva na njihovo stopnjo interesa za pridobitev tega dostopa.

114. Ne bom se opredelila do tega, kakšen bi bil izid take tožbe in takega odgovora na tožbo. Dejstvo pač je, da Komisija tožbe ni zasledovala na ta način.

53 — Sodba Komisija/Avstrija (točka 50 in navedena sodna praksa).

54 — Glej točke od 66 do 73 zgoraj.

Predlog

115. Glede na navedeno menim, da bi Sodišče moralo:

- tožbo zavrniti in
- Komisiji naložiti plačilo stroškov.