



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 14. junija 2012 *

„Neizpolnitev obveznosti države — Prosto gibanje oseb — Dostop delavcev migrantov in njihovih družinskih članov do izobraževanja — Financiranje visokošolskega izobraževanja zunaj ozemlja zadevne države članice — Pogoj prebivanja“

V zadevi C-542/09,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti države na podlagi člena 258 PDEU, vložene 18. decembra 2009,

Evropska komisija, ki jo zastopata G. Rozet in M. van Beek, zastopnika, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožeča stranka,

proti

Kraljevini Nizozemski, ki jo zastopajo C. Wissels, J. Langer in K. Bulterman, zastopniki,

tožena stranka,

ob intervenciji

Kraljevine Belgije, ki jo zastopata L. van den Broeck in M. Jacobs, zastopnici,

Kraljevine Danske, ki jo zastopa V. Pasternak Jørgensen, zastopnica,

Zvezne republike Nemčije, ki jo zastopata J. Möller in C. Blaschke, zastopnika, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

Kraljevine Švedske, ki jo zastopa A. Falk, zastopnica,

intervenientke,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi J. N. Cunha Rodrigues (poročevalec), predsednik senata, U. Lõhmus, A. Rosas, A. Ó Caoimh in A. Arabadžiev, sodniki,

generalna pravobranilka: E. Sharpston,

sodni tajnik: M.-A. Gaudissart, vodja oddelka,

* Jezik postopka: nizozemščina.

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 10. novembra 2011,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 16. februarja 2012

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Evropska komisija s to tožbo predlaga Sodišču, naj ugotovi, da Kraljevina Nizozemska, ker zahteva, da delavci migranti in njihovi vzdrževani družinski člani izpolnjujejo pogoj prebivanja, in sicer pravilo „tri leta od šestih“, da so lahko upravičeni do financiranja visokošolskega izobraževanja zunaj Nizozemske (v nadaljevanju: prenosljivo financiranje študija), ni izpolnila obveznosti iz člena 45 PDEU in člena 7(2) Uredbe Sveta št. 1612/68 (EGS) z dne 15. oktobra 1968 o prostem gibanju delavcev v Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 1, str. 15), kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (EGS) št. 2434/92 z dne 27. julija 1992 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 2, str. 69, v nadaljevanju: Uredba št. 1612/68).

Pravni okvir

Pravo Unije

- 2 Člen 7 Uredbe št. 1612/68 določa:

„1. Delavec, ki je državljan države članice, v drugi državi članici zaradi njegovega državljanstva ne sme biti deležen drugačnega obravnavanja kot domači delavci v zvezi z zaposlitvenimi in delovnimi pogoji, predvsem glede plačila, odpovedi in, če bi postal brezposeln, glede vrnitve na delovno mesto ali ponovne zaposlitve.

2. Uživa enake socialne in davčne ugodnosti kot domači delavci.

[...]“

- 3 Člen 12 Uredbe št. 1612/68 določa:

„Otroci državljana države članice, ki je zaposlen ali je bil zaposlen v drugi državi članici, imajo pravico dostopa do sistema splošnega izobraževanja, vajeništva in poklicnega usposabljanja pod enakimi pogoji kot državljani te države, če prebivajo na njenem ozemlju.

Države članice si prizadevajo, da tem otrokom omogočijo čim boljše pogoje izobraževanja, vajeništva in poklicnega usposabljanja.“

Nizozemsko pravo

- 4 Člen 2.2 zakona o financiranju študija iz leta 2000 (Wet studiefinanciering 2000, v nadaljevanju: WSF 2000), v katerem so opredeljeni pogoji, ki študentom omogočajo pridobitev celotnega financiranja njihovega visokošolskega izobraževanja, če študirajo na Nizozemskem, določa:

„1. Študij se financira študentom, ki:

(a) imajo nizozemsko državljanstvo;

(b) nimajo nizozemskega državljanstva, vendar se glede financiranja študija obravnavajo kot nizozemski državljani na podlagi mednarodnega sporazuma ali sklepa mednarodne organizacije [...]

[...]“

- 5 V zvezi s prenosljivim financiranjem študija iz člena 2.14(2) WSF 2000 izhaja, da se ta ugodnost lahko prizna študentu, ki, prvič, ima pravico do celotnega financiranja študija na Nizozemskem, in drugič, tam zakonito prebiva vsaj tri od šestih let pred vpisom z namenom nadaljevanja visokošolskega izobraževanja zunaj te države članice.
- 6 Člen 11.5 WSF 2000 določa, da lahko pristojni minister v primerih, v katerih je bila očitno storjena velika krivica, odstopi od pogoja prebivanja iz člena 2.14(2) tega zakona.
- 7 Pravilo „tri leta od šestih“ se do 1. januarja 2014 ne uporablja za vse študente, ki lahko zaprosijo za financiranje visokošolskega izobraževanja na Nizozemskem in ki želijo nadaljevati študij v nekaterih obmejnih regijah, in sicer v Flamski regiji in regiji Bruselj – glavno mesto v Belgiji ter v deželah Severno Porenje - Vestfalija, Spodnja Saška in Bremen v Nemčiji).

Predhodni postopek

- 8 Komisija je sredi leta 2007 prejela pritožbo v zvezi s pogojem prebivanja iz člena 2.14(2) WSF 2000, ker naj bi moral študent za pridobitev prenosljivega financiranja študija med drugimi pogoji vsaj tri leta od šestih pred svojim vpisom v visokošolski študij zakonito prebivati na Nizozemskem.
- 9 Komisija je po izmenjavi dopisov z nizozemskimi organi na Kraljevino Nizozemsko 4. aprila 2008 naslovila uradni opomin. Komisija je v tem dopisu trdila, da je pogoj prebivanja, ki je določen v WSF 2000, ker se uporablja za delavce migrante vključno z obmejnimi delavci in njihovimi družinskimi člani, v nasprotju z določbami prava Unije v zvezi s prostim gibanjem delavcev.
- 10 Kraljevina Nizozemska je z dopisom z dne 4. junija 2008 odgovorila na uradni opomin in trdila, da je s pravilom, imenovanim „tri leta od šestih“, spoštovano pravo Unije in da je izpolnila obveznosti iz člena 7(2) Uredbe št. 1612/68.
- 11 Po sestanku služb Komisije in nizozemskih organov so le-ti z dopisom z dne 24. oktobra 2008 Komisiji poslali dodatni odgovor. Navedeni organi so prav tako izrazili namen predložitve nizozemskemu parlamentu osnutka zakona o spremembi pravila, imenovanega „tri leta od šestih“.
- 12 Komisija je z dopisom z dne 15. aprila 2009 izdala obrazloženo mnenje, v katerem je ugotovila, da Kraljevina Nizozemska ni spoštovala svojih obveznosti v zvezi s členom 45 PDEU in členom 7(2) Uredbe št. 1612/68, in jo pozvala, naj v dveh mesecih od vročitve tega mnenja sprejme ukrepe, potrebne za uskladitev s tem mnenjem.
- 13 Ta država članica je 15. junija 2009 vztrajala pri svojem stališču in poudarila, da s pogojem prebivanja, določenim v WSF 2000, ni kršeno pravo Unije.

Postopek pred Sodiščem

- 14 Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 20. julija 2010 dovolil intervencijo Kraljevine Belgije, Kraljevine Danske, Zvezne republike Nemčije in Kraljevine Švedske v podporo predlogom Kraljevine Nizozemske.

Tožba

Trditve strank

- 15 Komisija v tožbi poudarja, da je Sodišče v sodbi z dne 26. februarja 1992 v zadevi Bernini (C-3/90, Recueil, str. I-1071) presodilo, da je treba pomoč za vzdrževanje in izobraževanje zaradi nadaljevanja drugostopenjskega in visokošolskega izobraževanja šteti za socialno ugodnost v smislu člena 7(2) Uredbe št. 1612/68. Na podlagi te sodne prakse, ki naj bi bila potrjena s sodbo z dne 8. junija 1999 v zadevi Meeusen (C-337/97, Recueil, str. I-3289), bi se lahko otrok delavca migranta za pridobitev financiranja študija pod enakimi pogoji, kot se uporabljajo za otroke nacionalnih delavcev, ne da bi mu bilo mogoče naložiti izpolnitev dodatnega pogoja v zvezi z njegovim prebivanjem, skliceval na navedeni člen 7(2).
- 16 Komisija opozarja, da v skladu z ustaljeno sodno prakso načelo enakega obravnavanja, določeno v členu 45 PDEU in členu 7 Uredbe št. 1612/68, prepoveduje ne samo neposredno diskriminacijo glede na državljanstvo, temveč tudi vse oblike posredne diskriminacije, ki ob uporabi drugih meril razlikovanja dejansko vodijo do enakega učinka. Dolžnost nacionalnih organov, ki se sklicujejo na odstopanje od temeljnega načela prostega gibanja oseb, naj bi bila v vsakem posameznem primeru dokazati, da so njihovi predpisi nujni in sorazmerni glede na njihov cilj.
- 17 Komisija trdi, da pogoj prebivanja, ki je določen z WSF 2000, pomeni posredno diskriminacijo. Bilo naj bi očitno – čeprav naj bi se navedeni pogoj enako uporabljal za nacionalne državljane in za druge državljane Unije – da bi ga seveda lažje izpolnili nacionalni delavci in bi bili torej lahko zlasti delavci migranti postavljeni v slabši položaj.
- 18 Komisija meni, da je poleg tega ta pogoj še bolj diskriminatoren za obmejne delavce in njihove otroke, ki po definiciji prebivajo v državi članici, ki ni država članica zaposlitve, in torej ne morej izpolniti pogoja „tri leta od šestih“. Komisija v zvezi s tem opozarja na to, da je Kraljevina Nizozemska po tem, ko je izvedela za to težavo, predlagala spremembo nacionalne zakonodaje, da bi omogočila prenosljivo financiranje študija za študente, ki so, čeprav upravičeni do financiranja njihovega visokošolskega izobraževanja na Nizozemskem, živeli v „Belgiji, v eni od obmejnih nemških dežel ali Luksemburgu vsaj tri leta od šestih let pred začetkom študija v tujini“.
- 19 Komisija meni, da je prosto gibanje delavcev znotraj Evropske unije temeljna pravica in da je mogoče kakršno koli nacionalno omejitev upravičiti le, če spada v okvir cilja, ki je v skladu s PDEU, če je utemeljena z nujnimi razlogi v splošnem interesu, če je primerna za uresničitev zelenega cilja in ne presega tega, kar je nujno potrebno za dosego tega cilja.
- 20 Komisija trdi, da nujnost in sorazmernost pravila „tri leta od šestih“ ne izhaja, kot trdijo nizozemski organi, iz sodb z dne 15. marca 2005 v zadevi Bidar (C-209/03, ZOdl., str. I-2119) in z dne 18. novembra 2008 v zadevi Förster (C-158/07, ZOdl., str. I-8507). Analiza Sodišča v teh sodbah naj bi se namreč nanašala na položaj delovno neaktivnih študentov, ki ne spada niti na področje uporabe člena 45 PDEU niti Uredbe št. 1612/68, v zvezi s katerimi so nacionalni organi lahko zahtevali določeno stopnjo integracije v državo članico gostiteljico. V nasprotju s tem je treba po mnenju Komisije dostop delavcev migrantov in njihovih vzdrževanih družinskih članov do socialnih ugodnosti, kakršna je pomoč, podeljena za nadaljevanje visokošolskega izobraževanja, presojati ob upoštevanju člena 45 PDEU in Uredbe št. 1612/68.
- 21 Preudarki glede proračunskih sredstev niso zajeti v pojem nujnih razlogov v splošnem interesu, ki upravičujejo omejitev temeljne pravice prostega gibanja delavcev. Komisija dvomi, da je pravilo „tri leta od šestih“ edino, ki lahko zagotovi uresničitev zelenega cilja. V zvezi s tem bi bila mogoča ukrepa omejitev geografskega območja, za katero velja prenosljivo financiranje študija, in njegovega trajanja. Da bi se izognili prevaram, bi bilo mogoče nadzor na ozemlju države članice, ki ni Kraljevina Nizozemska, izvajati z vzpostavitev koordinacije med državami članicami.

- 22 Kraljevina Nizozemska predlaga zavrnitev tožbe.
- 23 Primarno trdi, da pravilo „tri leta od šestih“ ne pomeni posredne diskriminacije. Z navedenim pravilom naj bi bilo uvedeno razlikovanje med delavci, ki prebivajo na Nizozemskem že več kot tri leta, in tistimi, ki v tem obdobju niso prebivali v tej državi članici, saj naj bi šlo za neprimerljiva položaja. Ker je namen določb člena 2.14 WSF 2000 spodbujanje študija zunaj Nizozemske, naj bi bil v to očitno zajet pogoj prebivanja na nacionalnem ozemlju. Kraljevina Nizozemska tako poudarja, da je sodna praksa Sodišča že dopustila različno obravnavanje glede na različen kraj prebivanja.
- 24 Podredno, za primere, ko bi bilo treba obravnavane položaje šteti za primerljive, Kraljevina Nizozemska trdi, da Komisija členu 7 Uredbe št. 1612/68 pripisuje preveliko področje uporabe. Ta člen naj bi se načeloma nanašal le na samega delavca migranta, medtem ko bi se za ugodnosti, ki so njegovim otrokom priznane na področju izobraževanja, uporabljal člen 12 te uredbe. Ta država članica poudarja, da je v zadnjemavedenem členu za otroke določen pogoj prebivanja, ki naj bi ga bilo mogoče utemeljiti prav z vzpostavitvijo določene povezave z družbo države članice gostiteljice. Ker tega pogoja v členu 7(2) Uredbe št. 1612/68 ni, bi njegova uporaba za otroke delavcev vodila do izogibanja zahtevam iz člena 12.
- 25 Kraljevina Nizozemska še bolj podredno trdi, da je pravilo „tri leta od šestih“ objektivno utemeljeno in sorazmerno z želenim ciljem.
- 26 Ta država članica meni, da je spodbujanje mobilnosti študentov mogoče le, če bi upravičenci do prenosljivega financiranja študija ohranili pristne vezi z Nizozemsko. Prvič, to financiranje naj bi bilo namenjeno temu, da se študentom, ki bi sicer študirali na Nizozemskem, omogoči možnost študija zunaj Nizozemske. Drugič, opustitev pravila „tri leta od šestih“ bi imela nesprejemljive finančne posledice in bi lahko vplivala na sam obstoj te sheme pomoči. Sodišče naj bi v zgoraj navedenih sodbah Bidar in Förster zaradi nadaljnje zagotovitve financiranja dopustilo nekatere omejitve pri opredelitvi upravičencev.
- 27 Kraljevina Nizozemska meni, da varovanje teh interesov upravičuje uporabo pravila „tri leta od šestih“ tudi za zaposlene osebe, saj bi bile sicer nekatere kategorije študentov upravičene do prenosljivega financiranja študija, čeprav ta zanje ni namenjen. Tako naj bi bilo na primer, kadar bi študent delavec na Nizozemskem opravljal kratkotrajno zaposlitev le zato, da bi pridobil navedeno financiranje.
- 28 Kraljevina Nizozemska glede sorazmernosti pravila „tri leta od šestih“ opozarja, da noben drug ukrep – kot je poznavanje nizozemskega jezika, uvedba geografskih meja, zunaj katerih bi bila izključena možnost pridobitve prenosljivega financiranja študija ali podaljšanja prebivanja – ne more tako učinkovito zavarovati zadevnih interesov. Poleg tega naj bi za otroke delavcev migrantov, ki delajo na Nizozemskem, in prebivajo zunaj te države članice, obstajale druge možnosti finančnih pomoči, zlasti financiranje njihovega študija v državi članici, v kateri prebivajo, ali financiranje tega študija v nizozemskih institucijah.
- 29 Kraljevina Nizozemska poleg tega opozarja, da člen 11.5 WSF 2000 vsebuje pravilo pravičnosti, ki v konkretnem primeru omogoča odstopanje od pogoja prebivanja, zato da se prepreči nastanek velike krivice.
- 30 Nazadnje, Kraljevina Nizozemska trdi, da je Komisija spregledala, da se od 1. septembra 2007 pravilo „tri leta od šestih“ ne uporablja za otroke obmejnih delavcev, ki želijo študirati v obmejnih regijah Nizozemske, in sicer v Flamski regiji in regiji Bruselj – glavno mesto ter v deželah Severno Porenje - Vestfalija, Spodnja Saška in Bremen. Ta izjema od uporabe pogoja prebivanja naj bi bila podaljšana do 1. januarja 2014.

Presoja Sodišča

- 31 Člen 45(2) PDEU določa, da prosto gibanje delavcev vključuje odpravo vsakršne diskriminacije na podlagi državljanstva delavcev držav članic v zvezi z zaposlitvijo, plačilom in drugimi delovnimi in zaposlitvenimi pogoji.
- 32 Člen 7(2) Uredbe št. 1612/68 določa, da delavec, ki je državljan države članice, v drugi državi uživa enake socialne in davčne ugodnosti kot domači delavci.
- 33 Ta določba koristi tako delavcem migrantom, ki prebivajo v državi članici gostiteljici, kot obmejnim delavcem, ki kljub temu, da opravljajo svojo dejavnost kot zaposlene osebe v slednji državi članici, prebivajo v drugi državi članici (sodba z dne 18. julija 2007 v zadevi Geven, C-213/05, ZOdl., str. I-6347, točka 15).
- 34 V skladu z ustaljeno sodno prakso štipendija za vzdrževanje in usposabljanje za nadaljevanje univerzitetnega študija za pridobitev poklicne usposobljenosti pomeni socialno ugodnost v smislu člena 7(2) Uredbe št. 1612/68 (sodba z dne 21. junija 1988 v zadevi Lair, 39/86, Recueil, str. 3161, točka 24, in zgoraj navedena sodba Bernini, točka 23).
- 35 Sodišče je prav tako presodilo, da financiranje študija, ki ga otrokom delavcev plačuje država članica, za delavca migranta pomeni socialno ugodnost v smislu člena 7(2), če še naprej vzdržuje svojega otroka (zgoraj navedeni sodbi Bernini, točki 25 in 29, in Meeusen, točka 19).
- 36 Na podlagi člena 7(2) Uredbe št. 1612/68 je država članica dolžna, kadar domačim delavcem nudi možnost, da se izobražujejo v drugi državi članici, razširiti to možnost na delavce Unije, ki prebivajo na njenem ozemlju (sodbi z dne 27. septembra 1988 v zadevi Matteucci, 235/87, Recueil, str. 5589, točka 16, in z dne 13. novembra 1990 v zadevi di Leo, C-308/89, Recueil, str. I-4185, točka 14).
- 37 V zvezi s tem je treba spomniti, da načelo enakega obravnavanja, določeno v členu 45 PDEU in členu 7 Uredbe št. 1612/68, ne prepoveduje samo očitne diskriminacije na podlagi državljanstva, ampak tudi vse prikritke oblike diskriminacije, ki z uporabo drugih razlikovalnih meril dejansko povzročijo enak učinek (glej zlasti sodbi z dne 27. novembra 1997 v zadevi Meints, C-57/96, Recueil, str. I-6689, točka 44, in z dne 10. septembra 2009 v zadevi Komisija proti Nemčiji, C-269/07, ZOdl., str. I-7811, točka 53).
- 38 Tako je zlasti v primeru ukrepa, kakršen je v obravnavanem primeru, s katerim se zahteva natančno trajanje prebivanja, saj ta lahko škoduje predvsem delavcem migrantom in obmejnim delavcem drugih držav članic, ker osebe, ki nimajo prebivališča na ozemlju neke države, najpogosteje niso državljani te države (glej v tem smislu sodbi z dne 29. aprila 1999 v zadevi Ciola, C-224/97, Recueil, str. I-2517, točka 14, in z dne 25. januarja 2011 v zadevi Neukirchinger, C-382/08, ZOdl., str. I-139, točka 34). V tem okviru ni pomembno, da sporni ukrep, odvisno od primera, vpliva tako na domače državljane, ki niso mogli izpolniti takega merila, kot na državljane drugih držav članic. Da bi bilo mogoče ukrep opredeliti kot posredno diskriminatoren, ni nujno, da je njegova posledica dajanje ugodnosti vsem domačim državljanom ali postavljanje v slabši položaj državljanov drugih držav članic, ne pa tudi domačih državljanov (glej v tem smislu sodbo z dne 16. januarja 2003 v zadevi Komisija proti Italiji, C-388/01, Recueil, str. I-721, točka 14).
- 39 Člen 2.14(2) WSF 2000 temelji prav na tej vrsti merila, saj za pridobitev prenosljivega financiranja študija med drugim določa pogoj, da mora zadevni študent prebivati na Nizozemskem vsaj tri leta od šestih let pred vpisom z namenom nadaljevanja visokošolskega izobraževanja zunaj te države članice.
- 40 Kraljevina Nizozemska pa trdi, da zadevna nizozemska ureditev razlikuje med delavci, ki prebivajo na Nizozemskem vsaj tri leta, in tistimi, ki ne izpolnjujejo tega pogoja, saj naj bi šlo za različna položaja. Z vidika mobilnosti študentov naj bi bil namreč položaj, v katerem se študente, ki prebivajo na

Nizozemskem, spodbuja k študiju zunaj Nizozemske, povsem drugačen od položaja, v katerem se študente, ki prebivajo zunaj Nizozemske, spodbuja k študiju zunaj te države članice. Značilnost te ureditve naj bi bila, da se nanaša izključno na osebe, ki prebivajo na Nizozemskem in katerih prva želja naj bi bila zagotovo študij v tej državi članici. Dejstvo, da teh položajev ni mogoče primerjati, naj bi torej izključilo kakršno koli diskriminacijo.

- 41 V zvezi s tem je treba opozoriti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso diskriminacijo lahko pomeni le uporaba različnih pravil v primerljivih položajih ali uporaba istega pravila v različnih položajih (glej zlasti sodbi z dne 14. februarja 1995 v zadevi Schumacker, C-279/93, Recueil, str. I-225, točka 30, in z dne 1. decembra 2011 v zadevi Komisija proti Madžarski, C-253/09, ZOdl., str. I-12391, točka 50).
- 42 Zaradi preprečevanja samovoljne uporabe tega načela se zahteva, da merilo primerljivosti položajev temelji na objektivnih elementih, ki so lahko opredeljivi. To merilo ne more temeljiti le na verjetnosti, da delavci, ki sicer opravljajo dejavnost kot zaposlene osebe na Nizozemskem, vendar prebivajo v drugi državi članici, ne študirajo na Nizozemskem, temveč v državi članici, v kateri prebivajo.
- 43 Kot je v točkah 52 in 53 sklepnih predlogov poudarila generalna pravobranilka, je Kraljevina Nizozemska s priznanjem, da morajo imeti otroci delavcev migrantov, ki želijo študirati na Nizozemskem, dostop do financiranja visokošolskega izobraževanja pod enakimi pogoji kot državljani Nizozemske, ne glede na to, ali prebivajo na Nizozemskem ali drugje, posredno priznala, da se lahko vsaj nekaj otrok delavcev migrantov – tako kot njihovi nizozemski vrstniki – nagiba k študiju na Nizozemskem, ne glede na to, ali tam trenutno prebivajo ali ne. Kraljevina Nizozemska tako ne more upravičeno zatrjevati, da bo država članica prebivališča skoraj avtomatično določila, kje bodo študirali delavec migrant ali njegovi vzdrževani otroci.
- 44 Zato se lahko položaj delavca migranta, ki opravlja svojo dejavnost na Nizozemskem in prebiva v drugi državi članici, ali delavca migranta, ki prebiva in opravlja svojo dejavnost na Nizozemskem, vendar ne izpolnjuje pogoja trajanja prebivanja, ki se zahteva s spornim ukrepom, za namene dostopa do prenosljivega financiranja študija primerja s položajem nizozemskega delavca, ki prebiva in dela na Nizozemskem.
- 45 Kraljevina Nizozemska podredno trdi, da Komisija preobširno razlaga člen 7(2) Uredbe št. 1612/68, saj se ta določba načeloma nanaša le na delavca migranta. Ugodnosti, namenjene otrokom tega delavca, ki se nanašajo na dostop do izobraževanja, naj bi spadale na področje uporabe člena 12 te uredbe, ki za te otroke določa pogoj prebivanja.
- 46 Kraljevina Nizozemska meni, da se zdi, da je Sodišče v zgoraj navedenih sodbah Bernini in Meeusen s tem, da je presodilo, da se člen 7(2) Uredbe št. 1612/68 uporablja za otroke delavcev migrantov, spregledalo to razliko glede področja uporabe teh dveh določb. Toda, Sodišče naj bi to storilo zgolj zato, ker se je v zadevah, v katerih sta bili izdani navedeni sodbi, srečalo z neposredno diskriminacijo. Zato je bilo treba uporabiti člen 7(2) Uredbe št. 1612/68. V primeru, v katerem – kot v obravnavanem primeru – ni neposredne diskriminacije, pa naj bi bila nasprotno ta potreba manj zavezujoča in naj bi se uporabljal člen 12 te uredbe.
- 47 V zvezi s tem je treba ugotoviti naslednje.
- 48 Družinski člani delavca migranta imajo posredno koristi od enakega obravnavanja, ki je priznано temu delavcu s členom 7(2) Uredbe št. 1612/68. Ker dodelitev financiranja študija otroku delavca migranta za delavca migranta pomeni socialno ugodnost, se lahko otrok sam sklicuje na to določbo za pridobitev tega financiranja, če je – v skladu z nacionalnim pravom – to dodeljeno neposredno študentu. Ta ugodnost pa za delavca migranta pomeni socialno ugodnost v smislu navedene določbe le takrat, kadar ta delavec vzdržuje svojega potomca (sodba z dne 18. junija 1987 v zadevi Lebon, 316/85, Recueil, str. 2811, točki 12 in 13, in zgoraj navedena sodba Bernini, točki 25 in 26).

- 49 Nasprotno pa je s členom 12 Uredbe št. 1612/68 otrokom delavca migranta podeljena lastna pravica dostopa do izobraževanja. Ta pravica ni odvisna niti od položaja vzdrževanega otroka (sodba z dne 4. maja 1995 v zadevi Gaal, C-7/94, Recueil, str. I-1031, točka 25) niti od pravice staršev do prebivanja v državi članici gostiteljici (sodba z dne 23. februarja 2010 v zadevi Ibrahim, C-310/08, ZOdl., str. I-1065, točka 40). Prav tako ni omejena na otroke delavcev migrantov, saj se uporablja tudi za otroke nekdanjih delavcev migrantov (zgoraj navedena sodba Ibrahim, točka 39).
- 50 S členom 12 se zahteva le, da je otrok živel s svojimi starši ali enim od njih v državi članici, ko je vsaj eden od staršev tam prebival s statusom delavca (sodbi z dne 21. junija 1988 v zadevi Brown, 197/86, Recueil, str. 3205, točka 30, in z dne 23. februarja 2010 v zadevi Teixeira, C-480/08, ZOdl., str. I-1107, točka 52).
- 51 Čeprav je res, da je področje *ratione personae* uporabe členov 7(2) in 12 Uredbe št. 1612/68 različno, pa je Sodišče že presodilo, da ti pravili enako določata splošno pravilo, ki na področju izobraževanja vsem državam članicam nalaga, naj zagotovijo enako obravnavanje svojih državljanov in otrok delavcev, ki so državljani drugih držav članic, ki prebivajo na njenem ozemlju (zgoraj navedena sodba di Leo, točka 15).
- 52 V zvezi s trditvijo Kraljevine Nizozemske glede zgoraj navedenih sodb Bernini in Meeusen zadošča spomniti na sodno prakso, navedeno v točki 37 te sodbe, v skladu s katero člen 7(2) Uredbe št. 1612/68 ne prepoveduje le očitne diskriminacije na podlagi državljanstva, ampak tudi vse prikritke oblike diskriminacije, ki z uporabo drugih razlikovalnih meril dejansko povzročijo enak učinek.
- 53 Poleg tega, kot je generalna pravobranilka navedla v točki 35 sklepnih predlogov, obseg področja uporabe *ratione personae* obveznosti enakega obravnavanja iz člena 7(2) Uredbe št. 1612/68 ne more biti odvisen od načina diskriminacije.
- 54 Iz tega sledi, da pogoj prebivanja iz člena 2.14(2) WSF 2000 glede prenosljivega financiranja študija uvaja neenako obravnavanje nizozemskih delavcev in delavcev migrantov, ki prebivajo na Nizozemskem ali v tej državi članici kot obmejni delavci opravljajo svojo dejavnost kot zaposlene osebe.
- 55 Taka neenakost pomeni posredno diskriminacijo, ki je s členom 7(2) Uredbe št. 1612/68 prepovedana, razen če je objektivno utemeljena. V takem primeru pa je potrebno tudi to, da tak ukrep omogoča zagotovitev uresničitve zadevnega cilja in da ne presega tega, kar je potrebno za doseg tega cilja (glej zlasti sodbo z dne 16. marca 2010 v zadevi Olympique Lyonnais, C-325/08, ZOdl., str. I-2177, točka 38).
- 56 Kraljevina Nizozemska v obravnavanem primeru navaja dva razloga, primerna za utemeljitev spornega pogoja prebivanja. Prvič, ta naj bi bil potreben, da bi se izognili nerazumnemu finančnemu bremenu, ki bi lahko vplival na sam obstoj te sheme pomoči. Drugič, glede na to, da je namen nacionalne ureditve spodbujanje študija zunaj Nizozemske, naj bi navedeni pogoj zagotavljal, da bi bilo prenosljivo financiranje študija v korist le študentom, ki bi sicer, če tega financiranja ne bi bilo, študirali na Nizozemskem.
- 57 Glede utemeljitve, ki temelji na dodatnih bremenih, ki naj bi izhajali iz neuporabe pogoja prebivanja, je treba spomniti, da čeprav je lahko proračunski vidik temelj za izbiro socialne politike države članice in vpliva na naravo ali obseg ukrepov socialne varnosti, ki jih želi sprejeti, pa sam po sebi ne pomeni cilja, ki ga izpolnjuje ta politika, in tako ne more upravičiti diskriminacije v škodo delavcev migrantov (glej v tem smislu sodbi z dne 20. marca 2003 v zadevi Kutz-Bauer, C-187/00, Recueil, str. I-2741, točka 59, in z dne 10. marca 2005 v zadevi Nikoloudi, C-196/02, ZOdl., str. I-1789, točka 53).
- 58 Če priznamo, da preudarki glede proračuna lahko upravičijo različno obravnavanje delavcev migrantov in domačih delavcev, bi to pomenilo, da se uporaba in obseg tako temeljnega pravila Unije, kot je načelo prepovedi diskriminacije na podlagi državljanstva, lahko časovno in prostorsko spreminja glede

na stanje javnih financ držav članic (glej v tem smislu sodbi z dne 24. februarja 1994 v zadevi Roks in drugi, C-343/92, Recueil, str. I-571, točka 36, in z dne 11. septembra 2003 v zadevi Steinicke, C-77/02, Recueil, str. I-9027, točka 67).

- 59 Kraljevina Nizozemska kljub temu trdi, da je Sodišče v zgoraj navedeni sodbi Bidar priznalo legitimnost cilja zmanjšanja – z določitvijo pogoja prebivanja – števila upravičencev do pomoči, katere namen je kritje stroškov vzdrževanja študentov iz drugih držav članic, zaradi zagotovitve, da podelitev te pomoči ne postane nerazumno breme za državo članico gostiteljico. Ta sodna praksa naj bi bila potrjena v zgoraj navedeni sodbi Förster.
- 60 Toda, opozoriti je treba, da je bilo v zadevah, v katerih sta bili izrečeni zgoraj navedeni sodbi Bidar in Förster, Sodišče pozvano, naj se izreče o pogojih prebivanja, ki jih je zadevna država članica določila v zvezi s podelitvijo štipendij študentom, državljanom drugih držav članic, ki niso imeli statusa delavca migranta ali njegovega družinskega člana.
- 61 Čeprav je Sodišče odločilo, da država članica gostiteljica od zadevnih študentov lahko zahteva, da za pridobitev sredstev za vzdrževanje dokažejo določeno stopnjo integracije v to državo, pa je Sodišče pred tem ugotovilo, da zainteresirane osebe ne spadajo na področje uporabe določb prava Unije v zvezi s prostim gibanjem delavcev, zlasti Uredbe št. 1612/68 (glej zgoraj navedeni sodbi Bidar, točka 29, in Förster, točki 32 in 33).
- 62 Sodišče je prav tako v sodbi z dne 7. septembra 2004 v zadevi Trojani (C-456/02, ZOdl., str. I-7573), preden je preverilo, ali bi se državljan države članice, ki ni imel zadostnih sredstev za preživljanje, lahko skliceval na status državljana Unije in na pravice, ki so priznane s členom 21 PDEU, zato da bi v drugi državi članici prejemal dajatev socialne pomoči, nacionalnemu sodišču najprej naložilo, naj opravi za presojo ustrezno prouči, ali je imel zadevni državljan status delavca v smislu člena 45 PDEU.
- 63 Čeprav možnost, ki jo Sodišče priznava državam članicam, da ob upoštevanju določenih pogojev od državljanov drugih držav članic za pridobitev socialnih ugodnosti – kakršne so finančne pomoči za izobraževanje – zahtevajo določeno stopnjo integracije v njihovo družbo, ni omejena na položaje, v katerih so zadevni prosilci pomoči delovno neaktivni državljani, pa bi bila zahteva po izpolnitvi pogoja prebivanja – kakršna je ta iz člena 2.14(2) WSF 2000 – zaradi dokaza zahtevane integracije v zvezi z delavci migranti in obmejnimi delavci načeloma neustrezna.
- 64 Razlikovanje med delavci migranti in njihovimi družinskimi člani na eni strani in državljani Unije, ki zaprosijo za pomoč, ne da bi bili delovno aktivni, na drugi strani je razvidno iz člena 24 Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES 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). Čeprav bi v skladu z odstavkom 1 te določbe morali vsi državljani Unije, ki prebivajo na ozemlju države članice gostiteljice, uživati enako obravnavanje „v okviru Pogodbe“, pa je v odstavku 2 pojasnjeno, da lahko država članica drugim osebam, razen delavcem, samozaposlenim osebam, osebam, ki ohranijo takšen status, in članom njihovih družin, omeji dodelitev pomoči za vzdrževanje v obliki štipendij ali posojil študentom, ki niso pridobili pravice do stalnega prebivališča.
- 65 Pri delavcih migrantih in obmejnih delavcih je vstop na trg dela neke države članice načeloma zadostna integracijska vez z družbo te države, ki tem omogoča, da se tam zanje uporablja načelo enakega obravnavanja kot za na nacionalne delavce glede socialnih ugodnosti. To načelo se ne uporablja le za vse pogoje zaposlitve in delovne pogoje, temveč za vse ugodnosti, ki se – ne glede na to, ali so vezane na pogodbo o zaposlitvi ali ne – na splošno priznajo domačim delavcem, predvsem zaradi njihove lastnosti delavca ali samo zaradi njihovega prebivanja na nacionalnem ozemlju (glej zlasti sodbo z dne 12. maja 1998 v zadevi Martínez Sala, C-85/96, Recueil, str. I-2691, točka 25, in zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Nemčiji, točka 39).

- 66 Integracijska vez se kaže predvsem v tem, da delavec migrant z davki, ki jih plača v državi članici gostiteljici, zato ker tam kot zaposlena oseba opravlja svojo dejavnost, prispeva tudi k financiranju socialne politike te države in mora imeti koristi od tega pod enakimi pogoji kot nacionalni delavci.
- 67 Ta ugotovitev je podkrepljena s tretjo uvodno izjavo Uredbe št. 1612/68, v skladu s katero mora biti mobilnost delavcev znotraj Skupnosti eno izmed sredstev, ki delavcu daje možnost izboljšanja njegovih življenjskih in delovnih pogojev in pospešitve njegovega socialnega napredka ter hkrati pomaga zadovoljiti potrebe gospodarstev držav članic.
- 68 Glede tveganja zlorabe, ki ga navaja Kraljevina Nizozemska in ki izhaja predvsem iz opravljanja kratkotrajne zaposlitve z namenom pridobitve prenosljivega financiranja študija, je treba poudariti, da je pojem „delavec“ v smislu člena 45 PDEU avtonomen pojem prava Unije in se ne sme razlagati ozko. Za delavca je treba šteti vsakogar, ki opravlja dejansko in resnično dejavnost, z izjemo dejavnosti tako omejenega obsega, da jih je mogoče opredeliti zgolj kot obrobne in pomožne. Značilnost delovnega razmerja v skladu s sodno prakso Sodišča je, da oseba v določenem času v korist druge osebe in pod njenim vodstvom opravi storitve, za katere prejme plačilo (glej zlasti sodbi z dne 3. julija 1986 v zadevi Lawrie-Blum, 66/85, Recueil, str. 2121, točki 16 in 17, ter z dne 14. oktobra 2010 v zadevi van Delft in drugi, C-345/09, ZOdl., str. I-9879, točka 89).
- 69 Glede na navedeno namena, ki ga želi doseči Kraljevina Nizozemska, to je preprečitev nesorazmernega finančnega bremena, ni mogoče šteti za nujni razlog v splošnem interesu, ki lahko upraviči neenako obravnavanje nizozemskih delavcev in delavcev drugih držav članic.
- 70 Kraljevina Nizozemska meni, da je pogoj prebivanja iz člena 2.14(2) WSF 2000 nazadnje lahko legitimen na podlagi objektivne utemeljitve, ki ni povezana s preprečevanjem nesorazmernega davčnega bremena. Namen prenosljivega financiranja študija naj bi bil tudi povečanje mobilnosti študentov s spodbujanjem k izobraževanju zunaj Nizozemske. To izobraževanje za študente ne bi bilo le obogatitev, temveč tudi ugodnost za nizozemsko družbo na splošno in zlasti za nizozemski trg dela.
- 71 Ni sporno, da je cilj spodbujanja mobilnosti študentov v splošnem interesu. V zvezi s tem zadostuje poudariti, da je del dejavnosti, ki so v skladu s členom 165 PDEU dodeljene Uniji v okviru njene politike izobraževanja, poklicnega izobraževanja, mladih in športa. Poleg tega iz uvodne izjave 1 Priporočila Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2006 o transnacionalni mobilnosti v Skupnosti zaradi izobraževanja in usposabljanja: Evropska listina kakovosti za mobilnost (UL L 394, str. 5) izhaja, da je mobilnost na področju izobraževanja in usposabljanja sestavni del prostega gibanja oseb in eden od glavnih ciljev dejavnosti Unije.
- 72 Ob upoštevanju navedenega je utemeljitev, ki jo navaja Kraljevina Nizozemska in ki se nanaša na spodbujanje mobilnosti študentov, nujni razlog v splošnem interesu, ki lahko upraviči omejitev načela prepovedi diskriminacije na podlagi državljanstva.
- 73 Vendar pa je, kot je bilo navedeno v točki 55 te sodbe, ureditev, ki omejuje temeljno svoboščino, ki je zagotovljena s pogodbo, kakršna je prosto gibanje delavcev, mogoče veljavno utemeljiti le, če je primerna za uresničitev želenega legitimnega cilja in ne presega tega, kar je nujno potrebno, da se ta cilj doseže.
- 74 Kraljevina Nizozemska glede ustreznosti pogoja prebivanja iz člena 2.14(2) WSF 2000 trdi, da je ta pogoj zagotovilo za to, da imajo od prenosljivega financiranja študija koristi le študenti, katerih mobilnost je treba spodbujati.
- 75 Kraljevina Nizozemska se je pri trditvi, da je pravilo „tri leta od šestih“ nujno za to, da bi se prenosljivo financiranje študija uporabljalo le za natančno določeno kategorijo študentov, oprla na dve premisi.

- 76 Na eni strani naj bi bila nizozemska ureditev pomoči za študij zunaj Nizozemske namenjena študentom, ki prebivajo na Nizozemskem, ki bi, če te ureditve ne bi bilo, študirali v tej državi članici. Nasprotno pa naj bi se študenti, ki ne prebivajo na Nizozemskem, najprej nagibali k študiju v državi članici svojega prebivališča, zato naj se ne bi spodbujala mobilnost. Država članica, v kateri študent prebiva, pa naj gre za Kraljevino Nizozemsko ali ne, naj bi tako skoraj avtomatično določila državo, v kateri bo zadevni študent študiral.
- 77 Po drugi strani Kraljevina Nizozemska, ki poudarja koristnost politike spodbujanja mobilnosti študentov zaradi obogatitve, ki jo študij zunaj Nizozemske prinaša ne le študentom, temveč tudi družbi in nizozemskemu trgu dela, pričakuje, da se bodo študenti, ki izkoristijo navedeno ureditev, po končanju študija vrnili na Nizozemsko, da bi tam prebivali in delali.
- 78 Kot je bilo navedeno v točki 43 te sodbe, je Nizozemska prav tako priznala, da se lahko nekaj otrok delavcev migrantov nagiba k študiju na Nizozemskem, ne glede na to, ali tam trenutno prebivajo. Priznati pa je treba, da se zdi, da elementi, navedeni v točkah 76 in 77 te sodbe, odražajo položaj večine študentov.
- 79 Ugotoviti je torej treba, da je pogoj prebivanja iz člena 2.14(2) WSF 2000 primeren za uresničitev cilja spodbujanja mobilnosti študentov.
- 80 Preveriti pa je še treba, ali ta pogoj ne presega tega, kar je potrebno, da se ta cilj doseže.
- 81 V skladu s ustaljeno sodno prakso morajo nacionalni organi, kadar sprejmejo ukrep, ki odstopa od načela, ki ga uvaja pravo Unije, v vsakem posameznem primeru dokazati, da je navedeni ukrep primeren za zagotovitev uresničitve cilja, na katerega se sklicuje, in da ne presega tega, kar je potrebno, da se ta cilj doseže. Utemeljivitvene razloge, na katere se lahko država članica sklicuje, je torej treba podpreti z analizo primernosti in sorazmernosti ukrepa, ki ga je sprejela, ter z natančnimi dejstvi, ki utrjujejo njene trditve (sodbi z dne 7. julija 2005 v zadevi Komisija proti Avstriji, C-147/03, ZOdl., str. I-5969, točka 63, in z dne 13. aprila 2010 v zadevi Bressol in drugi, C-73/08, ZOdl., str. I-2735, točka 71).
- 82 Kraljevina Nizozemska mora tako ne le dokazati, da je zadevni nacionalni ukrep sorazmeren z želenim ciljem, temveč tudi navesti elemente, ki lahko potrdijo tak sklep.
- 83 Kraljevina Nizozemska je trdila, da ni nobenega pravila, ki bi tako učinkovito varovalo interese, ki so temelj za WSF 2000. Pogoj znanja nacionalnega jezika ali nizozemske diplome ne bi bilo učinkovito sredstvo za spodbujanje cilja, ki se ga želi doseči z nacionalno ureditvijo. Po mnenju te države, poleg tega, da bi ti pogoji pomenili diskriminacijo na podlagi državljanstva, bi bila ta merila smiselna le, če bi se nanašala na študij na Nizozemskem.
- 84 V zvezi s tem je treba poudariti, da za to, da bi Nizozemska lahko izpolnila breme dokazovanja, da pogoj prebivanja ne presega tistega, kar je nujno, ne zadostuje, da se ta država le sklicuje na dva alternativna ukrepa, ki sta po mnenju te iste države še bolj diskriminatorna kot pogoj, določen v členu 2.14(2) WSF 2000.
- 85 Sodišče je sicer že ugotovilo, da dokazno breme ne more biti takšno, da bi se od neke države članice zahtevalo, naj pozitivno dokaže, da teh ciljev v enakih razmerah ne bi bilo mogoče izpolniti z nobenim drugim ukrepom, ki si ga je mogoče predstavljati (sodba z dne 10. februarja 2009 v zadevi Komisija proti Italiji, C-110/05, ZOdl., str. I-519, točka 66).
- 86 Vendar pa, kot je generalna pravobranilka navedla v točki 158 sklepnih predlogov, bi morala Nizozemska vsaj izkazati razloge, zakaj daje prednost pravilu „tri leta od šestih“ ob izključitvi vseh drugih reprezentativnih elementov. V zvezi s tem je treba opozoriti, da je to pravilo preveč izključujoče. Z določitvijo posebnih obdobj prebivanja na ozemlju zadevne države članice namreč pravilo „tri leta od šestih“ daje prednost elementu, ki ni nujno edini reprezentativni element dejanske stopnje povezanosti med zadevno osebo in navedeno državo članico.

- 87 Tako je treba ugotoviti, da Kraljevina Nizozemska ni dokazala, da pogoj prebivanja iz člena 2.14(2) WSF 2000 ne presega tega, kar je nujno potrebno, da se doseže cilj, ki ga uresničuje ta predpis.
- 88 Iz tega sledi, da je bilo s tem nacionalnim predpisom v nasprotju s členom 45 PDEU in členom 7(2) Uredbe št. 1612/68 uvedeno neenako obravnavanje nizozemskih delavcev in delavcev migrantov, ki prebivajo na Nizozemskem ali ki v tej državi članici opravljajo dejavnost kot zaposlene osebe kot obmejni delavci.
- 89 Glede na zgoraj navedeno je treba ugotoviti, da Kraljevina Nizozemska, ker zahteva, da delavci migranti in njihovi vzdrževani družinski člani izpolnjujejo pogoj prebivanja, in sicer pravilo „tri leta od šestih“, da so lahko upravičeni do prenosljivega financiranja študija, ni izpolnila obveznosti iz člena 45 PDEU in člena 7(2) Uredbe Sveta št. 1612/68.

Stroški

- 90 V skladu s členom 69(2) Poslovnika se neuspehi stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Komisija je predlagala, naj se Kraljevini Nizozemski naloži plačilo stroškov, in ker ta s svojimi predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

- 1. Kraljevina Nizozemska z zahtevanjem, da delavci migranti in njihovi vzdrževani družinski člani izpolnjujejo pogoj prebivanja, in sicer pravilo „tri leta od šestih“, da so lahko upravičeni do financiranja visokošolskega izobraževanja zunaj Nizozemske, ni izpolnila obveznosti iz člena 45 PDEU in člena 7(2) Uredbe Sveta št. 1612/68 (EGS) z dne 15. oktobra 1968 o prostem gibanju delavcev v Skupnosti, kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (EGS) št. 2434/92 z dne 27. julija 1992.**
- 2. Kraljevini Nizozemski se naloži plačilo stroškov.**

Podpisi