



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 14. decembra 2016*

„Predhodno odločanje — Prosto gibanje oseb — Enako obravnavanje — Socialne ugodnosti — Uredba (EU) št. 492/2011 — Člen 7(2) — Finančna pomoč za visokošolski študij — Pogoj za študente, ki ne prebivajo na ozemlju zadevne države članice, da so otroci delavcev, ki so bili v tej državi članici zaposleni ali pa so tam opravljali svojo poklicno dejavnost neprekinjeno vsaj pet let — Posredna diskriminacija — Utemeljitev — Cilj povečati delež rezidentov z visokošolsko izobrazbo — Ustreznost — Sorazmernost“

V zadevi C-238/15,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo tribunal administratif (Luksemburg) z odločbo z dne 20. maja 2015, ki je prispela na Sodišče 22. maja 2015, v postopku

Maria do Céu Bragança Linares Verruga,

Jacinto Manuel Sousa Verruga,

André Angelo Linares Verruga

proti

Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi M. Ilešič, predsednik senata, A. Prechal, sodnica, A. Rosas (poročevalec), sodnik, C. Toader, sodnica, in E. Jarašiūnas, sodnik,

generalni pravobranilec: M. Wathelet,

sodni tajnik: V. Tourrès, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 14. aprila 2016,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za M. Bragança Linares Verruga in druge G. Thomas in L. Urbany, odvetnika,
- za luksemburško vlado D. Holderer, agentka, skupaj s P. Kinschem, odvetnikom,
- za dansko vlado M. Wolff in C. Thorning, agenta,

* Jezik postopka: francoščina.

- za norveško vlado I. Jansen, C. Anker in M. Schei, agenti,
- za Evropsko komisijo M. Van Hoof, M. Kellerbauer in D. Martin, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 2. junija 2016

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 7(2) Uredbe (EU) št. 492/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2011 o prostem gibanju delavcev v Uniji (UL 2011, L 141, str. 1).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Mario do Céu Bragança Linares Verruga, Jacintom Manuelom Sousa Verrugo in Andréem Angelom Linaresom Verrugo na eni strani in ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (minister za visoko šolstvo in raziskave, Luksemburg) na drugi, ker je slednji A. A. Linaresu Verrugi zavrnilo državno finančno pomoč za visokošolski študij.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Uredba Sveta (EGS) št. 1612/68 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 Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46) (v nadaljevanju: Uredba št. 1612/68), je bila s 16. junijem 2011 razveljavljena z Uredbo št. 492/2011.
- 4 Člen 41, drugi odstavek, zadnjenavedene uredbe določa, da se sklicevanja na Uredbo št. 1612/68 upoštevajo kot sklicevanja na Uredbo št. 492/2011.
- 5 Člen 7 zadnjenavedene uredbe, v katerem je prevzeto besedilo člena 7 Uredbe št. 1612/68, določa:

„1. Delavec, ki je državljan države članice, na ozemlju drugih držav članic zaradi njegovega državljanstva ne sme biti obravnavan drugače kot domači delavci v zvezi z zaposlitvenimi in delovnimi pogoji, predvsem glede plačila, odpustitve in, če postane brezposeln, glede vrnitve na delovno mesto ali ponovne zaposlitve.

2. Delavec uživa enake socialne in davčne ugodnosti kot domači delavci.

[...]“
- 6 V skladu s členom 16(1), prvi stavek, Direktive 2004/38 imajo „[d]ržavljeni Unije, ki zakonito prebivajo nepretrgano pet let v državi članici gostiteljici, [...] pravico do stalnega prebivališča [prebivanja] v tej državi“.

7 Člen 24 te direktive 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.

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.“

Luksemburško pravo

8 Državna finančna pomoč za visokošolski študij je urejena z loi du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures (zakon z dne 22. junija 2000 o državni finančni pomoči za visokošolski študij, *Mémorial A 2000*, str. 1106, v nadaljevanju: zakon o državni finančni pomoči za visokošolski študij), ki je bil večkrat spremenjen.

9 Ta finančna pomoč se dodeli kot štipendija in posojilo, zanjo pa se lahko zaprosi ne glede na državo, v kateri namerava prosilec opravljati visokošolski študij.

10 Po spremembah, ki so bile uvedene s členom 1, točka 2, loi du 26 juillet 2010 (zakona z dne 26. julija 2010, *Mémorial A 2010*, str. 2040), je bil s členom 2 zakona o državni finančni pomoči za visokošolski študij upravičenec do te pomoči opredeljen tako:

„Do državne finančne pomoči za visokošolski študij so upravičeni študentje, ki so sprejeti na visokošolski študij in ki izpolnjujejo enega od teh pogojev:

(a) so luksemburški državljani ali družinski člani luksemburškega državljana in imajo stalno prebivališče v Velikem vojvodstvu Luksemburg ali

(b) so državljani druge države članice Evropske unije ali druge države članice Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru [z dne 2. maja 1992 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 52, str. 3)] ali Švicarske konfederacije in prebivajo v Velikem vojvodstvu Luksemburg v skladu s poglavjem 2 spremenjenega zakona z dne 29. avgusta 2008 o prostem gibanju oseb in priseljevanju kot zaposleni delavci, samozaposlene osebe, kot osebe, ki so ohranile ta status, kot družinski člani osebe, ki spada v eno od navedenih kategorij, ali kot osebe, ki so pridobile pravico do stalnega prebivanja [...]

[...]“

11 Ureditev, ki se uporablja glede na dejansko stanje v glavni stvari, izhaja iz spremembe zakona o državni finančni pomoči za visokošolski študij z loi du 19 juillet 2013 (zakon dne 19. julija 2013, *Mémorial A 2013*, str. 3214) (v nadaljevanju: spremenjeni zakon z dne 22. junija 2000).

- 12 Člen 2a spremenjenega zakona z dne 22. junija 2000, kakor je bil uveden s členom 1, točka 1, zakona z dne 19. julija 2013, določa:

„Študent, ki ne prebiva v Velikem vojvodstvu Luksemburg, lahko prav tako prejema finančno pomoč za visokošolski študij, če je otrok delavca ali samozaposlene osebe, ki je luksemburški državljan ali državljan Evropske unije ali druge države podpisnice Sporazuma o evropskem gospodarskem prostoru ali Švicarske konfederacije in je v Luksemburgu zaposlen ali pa tam opravlja svojo dejavnost, ter če je bil ta delavec, ko je študent vložil prošnjo za finančno pomoč za visokošolski študij, v Luksemburgu zaposlen ali pa je tam opravljal svojo poklicno dejavnost nepretrgano vsaj pet let. Zaposlitev v Luksemburgu mora biti enakovredna vsaj polovici običajnega obsega dela, kot je določen v podjetju na podlagi zakona ali, po potrebi, veljavne kolektivne pogodbe. Samozaposlena oseba mora biti na podlagi člena 1, točka 4, Code de la sécurité sociale [zakonik o socialni varnosti] pet let pred vložitvijo prošnje za finančno pomoč za visokošolski študij neprekinjeno obvezno zavarovana v Velikem vojvodstvu Luksemburg.“

- 13 Spremenjeni zakon z dne 22. junija 2000 je bil pozneje razveljavljen z loi du 24 juillet 2014 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures (zakon z dne 24. julija 2014 o državni finančni pomoči za visokošolski študij, *Mémorial* A 2014, str. 2188), ki v času dejanskega stanja v glavni stvari ni veljal. Natančneje, pogoj, da je moral eden od staršev študenta nerezidenta ob vložitvi prošnje za finančno pomoč delati neprekinjeno pet let, je bil odpravljen in uveden je bil pogoj, da je moral eden od staršev študenta nerezidenta v sedemletnem referenčnem obdobju pred vložitvijo prošnje za pridobitev finančne pomoči delati vsaj pet let.

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

- 14 A. A. Linares Verruga, študent na Univerzi v Liègeu (Belgija), prebiva s svojimi starši M. Bragança Linares Verruga in J. Sousa Verrugo v Longwyju (Francija). M. Bragança Linares dela v Luksemburgu kot delavka od 15. maja 2004 s samo eno prekinitvijo od 1. novembra 2011 do 15. januarja 2012. J. Sousa Verruga je v tej državi članici delal kot delavec od 1. aprila 2004 do 30. septembra 2011 in od 4. decembra 2013 do 6. januarja 2014. Od 1. februarja 2014, ko je v Luksemburgu ustanovil podjetje, v tej državi članici dela kot samozaposlena oseba.
- 15 A. A. Linares Verruga je kot študent za zimski semester študijskega leta 2013/2014 luksemburško državo zaprosil za dodelitev finančne pomoči za visokošolski študij v povezavi s pripravo diplome.
- 16 Minister za visoko šolstvo in raziskave je z odločbo z dne 28. novembra 2013 to prošnjo za finančno pomoč zavrnil z obrazložitvijo, da niso izpolnjeni pogoji, določeni s členom 2a spremenjenega zakona z dne 22. junija 2000.
- 17 A. A. Linares Verruga in njegovi starši so 23. decembra 2013 vložili pritožbo zoper to odločbo. Minister za visoko šolstvo in raziskave je z odločbo z dne 14. januarja 2014 to pritožbo zavrnil.
- 18 A. A. Linares Verruga je luksemburško državo zaprosil tudi za dodelitev finančne pomoči za visokošolski študij za poletni semester študijskega leta 2013/2014. Minister za visoko šolstvo in raziskave je z odločbo z dne 24. marca 2014 to prošnjo za finančno pomoč zavrnil iz enakih razlogov, kot jih je navedel v odločbi z dne 28. novembra 2013.
- 19 A. A. Linares Verruga in njegovi starši so nato 15. aprila 2014 pri tribunal administratif (upravno sodišče, Luksemburg) vložili tožbo za spremembo ali odpravo odločb ministra za visoko šolstvo in raziskave z dne 28. novembra 2013, 14. januarja 2014 in 24. marca 2014.

- 20 A. A. Linares Verruga in njegovi starši pred tem sodiščem primarno zatrjujejo, da je državna finančna pomoč za visokošolski študij družinski prejemek v smislu Uredbe (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 72), do katere je upravičen vsak delavec. Podredno zatrjujejo, da je ta pomoč socialna ugodnost v smislu člena 7(2) Uredbe št. 1612/68, tako da se za njeno dodelitev uporablja načelo enakega obravnavanja iz te določbe.
- 21 Luksemburška vlada zatrjuje, da navedena pomoč ni družinski prejemek v smislu Uredbe št. 883/2004 in ugovarja uporabi Uredbe št. 1612/68 v sporu o glavni stvari. Ta vlada zatrjuje tudi, da zgolj to, da je eden od staršev študenta, ki ne prebiva v Luksemburgu, delavec, ne zadostuje, da bi se temu študentu dodelila pravica do državne finančne pomoči za visokošolski študij. Po mnenju navedene vlade je bila s sodbo z dne 20. junija 2013, Giersch in drugi (C-20/12, EU:C:2013:411), nacionalnemu zakonodajalcu priznana možnost, da za dodelitev take pomoči zahteva izpolnjevanje pogoja, da je moral obmejni delavec v zadevni državi članici delati dalj časa. Zakonca Verruga pa naj v zadevi v glavni stvari ne bi izpolnjevala tega pogoja.
- 22 Tribunal administratif (upravno sodišče) na prvem mestu zavrača trditve A. A. Linaresa Verruge in njegovih staršev, v skladu s katerimi je državna finančna pomoč za visokošolski študij družinski prejemek v smislu Uredbe št. 883/2004. V zvezi s tem je treba opozoriti, da se ta uredba nanaša na prejemke, ki so vezani na obvezne prispevke delavcev in samozaposlenih oseb, ter da prejemek spada na njeno področje uporabe, le če se z njim krije socialno tveganje. Tribunal administratif (upravno sodišče) pa meni, da namen državne finančne pomoči za visokošolski študij ni kritje takega tveganja.
- 23 Po mnenju tega sodišča navedene finančne pomoči ni mogoče šteti za nadomestilo za ukinitve družinskih dodatkov za študente, starejše od 18 let. Luksemburški zakonodajalec naj bi želel z določitvijo študenta kot upravičenca do državne finančne pomoči za visokošolski študij podpreti zamisel „avtonomije študenta“, torej pravice, da lahko študent opravlja visokošolski študij po lastni izbiri, neodvisno od finančnega položaja in volje njegovih staršev, s čimer se zlasti želi spodbujati povečanje deleža oseb z visokošolsko izobrazbo v populaciji, ki prebiva v Luksemburgu. Tribunal administratif (upravno sodišče) v zvezi s tem poudarja, da so za državno finančno pomoč za visokošolski študij določeni le študijski pogoji in da se dodeli v obliki štipendije ali posojila, katerega višina je različna samo glede na finančni in osebni socialni položaj študenta in vpisnino, ki jo mora plačati.
- 24 Tribunal administratif (upravno sodišče) na drugem mestu v zvezi s trditvami A. A. Linaresa Verruge in njegovih staršev glede nezdružljivosti spremenjenega zakona z dne 22. junija 2000 z Uredbo št. 1612/68 meni, da se za delavca migranta, ker je financiranje študija, ki ga država članica odobri otrokom delavcev, socialna ugodnost v smislu člena 7(2) te uredbe, ta določba v sporu o glavni stvari uporabi.
- 25 To sodišče poleg tega opozarja, da je Sodišče v sodbi z dne 20. junija 2013, Giersch in drugi (C-20/12, EU:C:2013:411), presodilo, da pogoj prebivališča iz člena 2(b) zakona o državni finančni pomoči za visokošolski študij, kakor je bil spremenjen z zakonom z dne 26. julija 2010, pomeni na državljanstvu temelječe posredno diskriminiranje oseb, ki prebivajo v Luksemburgu, v razmerju do oseb, ki ne prebivajo v tej državi članici, so pa otroci obmejnih delavcev, ki v navedeni državi članici opravljajo poklicno dejavnost.
- 26 Po mnenju Tribunal administratif (upravno sodišče) Sodišče, čeprav je v navedeni sodbi pritrdilo, da luksemburški zakonodajalec za dodelitev zadevne pomoči lahko zahteva, da je obmejni delavec, eden od staršev študenta, v Luksemburgu delal določeno minimalno obdobje, ni presodilo, da mora taka zahteva pomeniti izključni pogoj in da mora biti petletno trajanje dela v tej državi članici edino dopustno merilo. Sodišče naj bi, nasprotno, v isti sodbi poudarilo, da je pravilo, s katerim se za presojo stopnje povezanosti obmejnega delavca z luksemburško družbo daje prednost samo enemu merilu, preveč izključujoče, ter da so merila, ki omogočajo ugotovitev razumne verjetnosti, da se bo študent po študiju vrnil v Luksemburg, upoštevna in upravičena.

- 27 Tribunal administratif (upravno sodišče) dalje poudarja, da je bila A. A. Linaresu Verrugi dodelitev državne finančne pomoči za visokošolski študij zavrnjena zaradi dva in pol mesečne prekinitve zaposlitve njegove matere v Luksemburgu, čeprav je njena zaposlitev skupno trajala skoraj osem let, medtem ko delavcu, ki prebiva v navedeni državi članici, v enakih okoliščinah ta pomoč ne bi bila zavrnjena.
- 28 Tribunal administratif (upravno sodišče) se v teh okoliščinah sprašuje, ali pogoj iz člena 2a spremenjenega zakona z dne 22. junija 2000 ni pretiran. Opozarja, da je posredna diskriminacija načeloma prepovedana, razen če je objektivno upravičena, torej da je primerna za zagotovitev uresničitve legitimnega cilja in ne presega tega, kar je potrebno za doseg tega cilja. To sodišče v zvezi s tem poudarja, da luksemburška vlada v utemeljitev navaja potrebo, da se zagotovi, da med obmejnimi delavcem in luksemburško družbo obstaja povezava, ki omogoča domnevo, da se bo študent, otrok takega delavca, potem ko je prejel državno pomoč za financiranje svojega študija, vrnil v Luksemburg, da uporabi pridobljeno znanje v korist razvoja gospodarstva te države članice.
- 29 Po mnenju Tribunal administratif (upravno sodišče) se luksemburška vlada zaveda pretiranosti in diskriminatornosti zahteve iz člena 2a spremenjenega zakona z dne 22. junija 2000, saj je bil z zakonom z dne 24. julija 2014 o državni finančni pomoči za visokošolski študij pogoj petletnega neprekinjenega trajanja dela nadomeščen s pogojem petletnega skupnega trajanja dela v referenčnem obdobju sedmih let, da bi se omogočilo upoštevanje prekinitve dela zlasti z obdobji brezposelnosti. To sodišče pa meni, da lahko vprašanje združljivosti spremenjenega zakona z dne 22. junija 2000 z Uredbo št. 1612/68 kljub tej spremembi pogojev za dodelitev navedene pomoči še vedno vpliva na odločitev, ki jo je treba sprejeti glede odločb ministra za visoko šolstvo in raziskave iz postopka v glavni stvari.
- 30 V teh okoliščinah je tribunal administratif (upravno sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je pogoj, ki ga brez upoštevanja kakršnega koli drugega merila povezanosti za študente, ki ne prebivajo v Velikem vojvodstvu Luksemburg, določa člen 2a spremenjenega zakona z dne 22. junija 2000, in sicer, da gre za otroke delavcev, ki so bili ob vložitvi prošnje za finančno pomoč v Luksemburgu zaposleni ali pa so tam opravljali svojo dejavnost neprekinjeno vsaj pet let, upravičen zaradi namenov izobraževalne in proračunske politike, na katere se sklicuje država Luksemburg, in primeren, pa tudi sorazmeren glede na načrtovani cilj, in sicer spodbuditev povečanja deleža oseb z visokošolsko izobrazbo, pri čemer se poskuša zagotoviti, da se bodo te osebe, potem ko bodo izkoristile možnost zadevnega sistema pomoči za financiranje svojega študija, ki ga po potrebi opravijo v tujini, vrnile v Luksemburg in da bodo znanja, ki so jih tako pridobile, uporabile za razvoj gospodarstva te države članice?“

Vprašanje za predhodno odločanje

- 31 Predložitevno sodišče s svojim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 7(2) Uredbe št. 492/2011 razlagati tako, da nasprotuje zakonodaji države članice, kot je ta v postopku v glavni stvari, s katero se za dodelitev finančne pomoči za visokošolski študij študentom nerezidentom določa pogoj, da je ob vložitvi prošnje za finančno pomoč vsaj eden od njihovih staršev v tej državi članici delal vsaj in neprekinjeno pet let, takega pogoja pa ne določa za študente, ki prebivajo na ozemlju navedene države članice, s čimer se želi spodbujati povečanje deleža rezidentov z visokošolsko izobrazbo.

Uvodne ugotovitve

- 32 Sodišče je v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 20. junija 2013, Giersch in drugi (C-20/12, EU:C:2013:411), že moralo preučiti luksemburško zakonodajo v zvezi z državno finančno pomočjo za visokošolski študij, ki je takrat izhajala iz zakona o državni finančni pomoči za visokošolski študij, kakor je bil spremenjen z zakonom z dne 26. julija 2010.
- 33 Sodišču je bilo tako zastavljeno vprašanje o združljivosti nacionalne ureditve, s katero se je za dodelitev finančne pomoči za visokošolski študij določal pogoj prebivališča študenta in s tem uvajalo različno obravnavanje oseb, ki prebivajo v Luksemburgu, in oseb, ki ne prebivajo v tej državi članici, so pa otroci obmejnih delavcev, ki opravljajo dejavnost v navedeni državi članici, s členom 7(2) Uredbe št. 1612/68.
- 34 Sodišče je presodilo, da neenakost obravnavanja, ki je posledica tega, da morajo študenti, otroci obmejnih delavcev, izpolniti pogoj prebivališča, pomeni posredno diskriminacijo na podlagi državljanstva, ki je načeloma prepovedana, razen če je objektivno utemeljena (glej v tem smislu sodbo z dne 20. junija 2013, Giersch in drugi, C-20/12, EU:C:2013:411, točka 46).
- 35 Sodišče je v zvezi s tem presodilo, da je pogoj prebivališča, določen z zakonom o državni finančni pomoči za visokošolski študij, kakor je bil spremenjen z zakonom z dne 26. julija 2010, primeren za dosego cilja v splošnem interesu, priznanega na ravni Unije, namreč spodbujati opravljanje visokošolskega študija in znatno povečati delež visokošolsko izobraženih rezidentov Luksemburga (sodba z dne 20. junija 2013, Giersch in drugi, C-20/12, EU:C:2013:411, točke 53, 56 in 68).
- 36 Sodišče pa je pri preučitvi nujnosti pogoja prebivališča ugotovilo, da ta presega to, kar je nujno potrebno za dosego cilja povečati delež visokošolsko izobraženih rezidentov, saj onemogoča upoštevanje drugih dejavnikov, ki lahko predstavljajo dejansko stopnjo povezanosti med prosilcem za zadevno finančno pomoč in družbo ali trgov delo zadevne države članice, kot je dejstvo, da je eden od staršev, ki še naprej preživlja študenta, obmejni delavec, ki ima v tej državi članici trajnejšo zaposlitev in je tam že delal precejšnje obdobje (sodba z dne 20. junija 2013, Giersch in drugi, C-20/12, EU:C:2013:411, točka 83).
- 37 Po izreku sodbe z dne 20. junija 2013, Giersch in drugi (C-20/12, EU:C:2013:411), je bil z zakonom z dne 19. julija 2013 spremenjen zakon o državni finančni pomoči za visokošolski študij, tako da je bila upravičenost do te pomoči razširjena na študenta, ki ne prebiva v Luksemburgu, če je otrok delavca ali samozaposlene osebe, ki je luksemburški državljan ali državljan Evropske unije in je v Luksemburgu zaposlen ali pa tam opravlja svojo dejavnost, ter če je bil ta delavec, ko je študent vložil prošnjo za finančno pomoč za visokošolski študij, v Luksemburgu zaposlen ali pa je tam opravljal svojo dejavnost nepretrgano vsaj pet let.
- 38 Za odgovor na vprašanje predložitvenega sodišča je treba preučiti, ali ureditev, kot je ta, ki izhaja iz te spremembe, morda pomeni diskriminacijo in če jo, ali je ta objektivno upravičena.

Obstoj diskriminacije

- 39 Člen 7(2) Uredbe št. 492/2011, katerega besedilo je enako kot besedilo člena 7(2) Uredbe št. 1612/68, določa, da delavec, ki je državljan države članice, v drugi državi članici uživa enake socialne in davčne ugodnosti kot domači delavci. Ta določba se uporablja tako za delavce migrante, ki prebivajo v državi članici gostiteljici, kakor za obmejne delavce, ki so zaposleni v tej državi članici, vendar prebivajo v drugi državi članici (glej v tem smislu sodbi z dne 27. novembra 1997, Meints, C-57/96, EU:C:1997:564, točka 50, in z dne 20. junija 2013, Giersch in drugi, C-20/12, EU:C:2013:411, točka 37).

- 40 Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je pomoč, ki je dodeljena za vzdrževanje in usposabljanje zaradi opravljanja univerzitetnega študija za pridobitev poklicne usposobljenosti, za delavca migranta socialna ugodnost v smislu člena 7(2) Uredbe št. 1612/68 (sodbi z dne 14. junija 2012, Komisija/Nizozemska, C-542/09, EU:C:2012:346, točka 34, in z dne 20. junija 2013, Giersch in drugi, C-20/12, EU:C:2013:411, točka 38), na katero se ta otrok delavca migranta sam sklicuje, če je v skladu z nacionalnim pravom ta pomoč dodeljena neposredno študentu (glej v tem smislu sodbe z dne 26. februarja 1992, Bernini, C-3/90, EU:C:1992:89, točka 26; z dne 14. junija 2012, Komisija/Nizozemska, C-542/09, EU:C:2012:346, točka 48, in z dne 20. junija 2013, Giersch in drugi, C-20/12, EU:C:2013:411, točka 40).
- 41 Načelo enakega obravnavanja, določeno v členu 45 PDEU in členu 7 Uredbe št. 1612/68, ne prepoveduje samo neposredne diskriminacije na podlagi državljanstva, temveč tudi vse posredne oblike diskriminacije, ki z uporabo drugih razlikovalnih meril dejansko povzročijo enak učinek (glej sodbo z dne 13. aprila 2010, Bressol in drugi, C-73/08, EU:C:2010:181, točka 40).
- 42 Z nacionalno zakonodajo iz postopka v glavni stvari se za dodelitev finančne pomoči za visokošolski študij določa bodisi pogoj, da študent prebiva na luksemburškem ozemlju, bodisi za študente, ki ne prebivajo na tem ozemlju, pogoj, da so ob vložitvi prošnje za finančno pomoč otroci delavcev, ki so bili v Luksemburgu zaposleni ali tam opravljali svojo poklicno dejavnost neprekinjeno vsaj pet let. Čeprav se uporabi enako za luksemburške državljane in državljane drugih držav članic, tak pogoj minimalnega in neprekinjenega trajanja dela ni določen za študente, ki prebivajo na luksemburškem ozemlju.
- 43 Tako razlikovanje na podlagi prebivališča lahko bolj škoduje državljanom drugih držav članic, saj nerezidenti najpogosteje niso državljani te države (glej v tem smislu sodbi z dne 14. junija 2012, Komisija/Nizozemska, C-542/09, EU:C:2012:346, točka 38, in z dne 20. junija 2013, Giersch in drugi, C-20/12, EU:C:2013:411, točka 44).
- 44 Zato je tako razlikovanje posredna diskriminacija na podlagi državljanstva, ki jo je mogoče dopustiti, le če je objektivno upravičena. Da bi bila upravičena, mora biti ustrezna za izpolnitev legitimnega cilja in ne sme presehati tega, kar je potrebno za doseg tega cilja.

Obstoj legitimnega cilja

- 45 Luksemburška vlada v pisnih stališčih zatrjuje, da je cilj, ki se dosega s spremenjenim zakonom z dne 22. junija 2000, enak socialnemu cilju, navedenemu v utemeljitev zakonodaje, ki se je uporabljala v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 20. junija 2013, Giersch in drugi (C-20/12, EU:C:2013:411). Ta cilj je v Luksemburgu znatno povečati delež visokošolsko izobraženih rezidentov.
- 46 Sodišče pa je v točkah 53 in 56 sodbe z dne 20. junija 2013, Giersch in drugi (C-20/12, EU:C:2013:411), ugotovilo, da je socialni cilj, na katerega se je sklicevala luksemburška vlada v utemeljitev zakonodaje, ki se je uporabila v zadevi, v kateri je bila sprejeta ta sodba, in ki je v tem, da se spodbuja opravljanje visokošolskega študija, cilj v splošnem interesu, priznan na ravni Unije. Z ukrepi države članice, katerih cilj je zagotoviti visoko raven izobraženosti rezidentov, se zasleduje legitimen cilj, s katerim bi bilo mogoče upravičiti posredno diskriminacijo na podlagi državljanstva.
- 47 Preučiti je treba še, ali je pogoj, da je ob vložitvi prošnje za štipendijo delo trajalo neprekinjeno pet let, primeren in nujen za doseganje navedenega cilja.

Primernost pogoja minimalnega in neprekinjenega trajanja dela

- 48 Po mnenju luksemburške vlade, ki se mu v bistvu pridružujeta danska in norveška vlada, se s pogojem minimalnega in neprekinjenega petletnega trajanja dela v Luksemburgu želi zagotoviti, da finančno pomoč prejmejo le študenti, ki so z luksemburško družbo povezani tako, da obstaja velika verjetnost,

da se bodo po končanem visokošolskem študiju nastanili v Luksemburgu in vključili na luksemburški trg dela. Ta cilj naj bi bil dosežen, če ima eden od staršev, ki je obmejni delavec, v Luksemburgu trajnejšo zaposlitev in je tam že delal znatno obdobje, saj bi to bil dejavnik, ki bi predstavljal dejansko stopnjo povezanosti z luksemburško družbo in trgom dela. Na podlagi takih okoliščin bi bilo mogoče domnevati, da bi lahko starševski vzgled z zadostno stopnjo verjetnosti vplival na izbiro poklicne poti študenta.

- 49 Najprej je treba opozoriti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso pri delavcih migrantih in obmejnih delavcih vstop na trg dela neke države članice načeloma zadostna vključitev v družbo te države, kar jim omogoča, da se tam zanje uporablja načelo enakega obravnavanja v razmerju do domačih delavcev glede socialnih ugodnosti (glej v tem smislu sodbi z dne 14. junija 2012, Komisija/Nizozemska, C-542/09, EU:C:2012:346, točka 65, in z dne 20. junija 2013, Giersch in drugi, C-20/12, EU:C:2013:411, točka 63).
- 50 Vključitev se kaže predvsem s tem, da delavci migranti z davki in socialnimi prispevki, ki jih plačujejo v državi članici gostiteljici, ker tam opravljajo dejavnost kot zaposlene osebe, prispevajo k financiranju socialnih politik te države. Zato morajo imeti možnost, da imajo od njih koristi pod enakimi pogoji kot domači delavci (glej v tem smislu sodbi z dne 14. junija 2012, Komisija/Nizozemska, C-542/09, EU:C:2012:346, točka 66, in z dne 20. junija 2013, Giersch in drugi, C-20/12, EU:C:2013:411, točka 63).
- 51 Vendar pa je Sodišče že priznalo, da je nacionalna ureditev, ki je posredno diskriminatorna in s katero se omejuje dodelitev socialnih ugodnosti v smislu člena 7(2) Uredbe št. 1612/68 obmejnemu delavcu, ki niso zadostno povezani z družbo, v kateri opravljajo dejavnost, ne da bi tam prebivali, lahko objektivno upravičena in sorazmerna glede na cilj, ki se z njo dosega (glej v tem smislu sodbe z dne 18. julija 2007, Hartmann, C-212/05, EU:C:2007:437, točke od 30 do 35 in 37; z dne 18. julija 2007, Geven, C-213/05, EU:C:2007:438, točka 26; z dne 11. septembra 2007, Hendrix, C-287/05, EU:C:2007:494, točki 54 in 55, in z dne 20. junija 2013, Giersch in drugi, C-20/12, EU:C:2013:411, točka 64).
- 52 Sodišče je tako v točkah 26 in od 28 do 30 sodbe z dne 18. julija 2007, Geven (C-213/05, EU:C:2007:438), presodilo, da člen 7(2) Uredbe št. 1612/68 ne nasprotuje zakonodaji države članice, s katero se določa, da lahko za socialno ugodnost v smislu te določbe zaprosijo samo delavci, ki so z izbiro prebivališča vzpostavili dejansko vez z družbo te države članice, in izmed obmejnih delavcev, ki v navedeni državi članici opravljajo poklicno dejavnost, vendar prebivajo v drugi državi članici, tisti, ki opravljajo poklicno dejavnost, ki presega neznatno zaposlitev, saj je treba šteti, da je objektivni prispevek k nacionalnemu trgu dela tudi upošteven element vključitve v družbo zadevne države članice.
- 53 V ureditvi, ki se je uporabila v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 20. junija 2013, Giersch in drugi (C-20/12, EU:C:2013:411), se je pogoj predhodnega prebivališča študenta v Luksemburgu štel za edini pogoj, s katerim je mogoče ugotoviti povezanost s to državo članico.
- 54 Sodišče je presodilo, da je tak pogoj prebivališča primeren za doseganje cilja spodbujanja opravljanja visokošolskega študija in znatnega povečanja deleža visokošolsko izobraženih rezidentov Luksemburga, da pa je preveč izključujoč (sodba z dne 20. junija 2013, Giersch in drugi, C-20/12, EU:C:2013:411, točka 76). Obstoj razumne verjetnosti, da se bodo upravičenci do pomoči vrnili in se naselili v Luksemburgu ter vstopili na trg dela te države članice, da bi prispevali k njenemu gospodarskemu razvoju, je namreč mogoče ugotoviti iz drugih elementov, kot je tak pogoj (sodba z dne 20. junija 2013, Giersch in drugi, C-20/12, EU:C:2013:411, točka 77).
- 55 Sodišče je navedlo, da je lahko med temi elementi to, da starši zadevnega študenta dalj časa delajo v državi članici, ki dodeljuje zaproseno pomoč, ustrezen dokaz dejanske stopnje povezanosti z družbo ali trgom dela te države (sodba z dne 20. junija 2013, Giersch in drugi, C-20/12, EU:C:2013:411, točka 78).

- 56 Tako v postopku v glavni stvari, kot tudi v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 20. junija 2013, Giersch in drugi (C-20/12, EU:C:2013:411), prvič, upravičenci do finančne pomoči niso delavci, ampak njihovi otroci, ki ne prebivajo v Luksemburgu in ki nameravajo študirati bodisi v Luksemburgu bodisi v kateri koli drugi državi, in drugič, povezava z luksemburško družbo je lahko glede na to manj izrazita prej pri otrocih obmejnih delavcev, kot pri otrocih delavcev migrantov, ki prebivajo v Luksemburgu.
- 57 V teh okoliščinah se zdi legitimno, da država, ki dodeljuje pomoč, želi zagotoviti, da je obmejni delavec dejansko vključen v luksemburško družbo s tem, da zahteva zadostno povezanost, da tako prepreči tveganje, da bi se pojavil „turizem študijskih štipendij“, na katerega so se sklicevale vlade, ki so predstavile stališča.
- 58 V zvezi s tem je treba priznati, da se s pogojem minimalnega trajanja dela enega od staršev, ki je obmejni delavec, v Luksemburgu, ki se zahteva s spremenjenim zakonom z dne 22. junija 2000, da lahko otroci obmejnih delavcev zaprosijo za pridobitev državne finančne pomoči za visokošolski študij, lahko ugotovi taka povezanost teh delavcev z luksemburško družbo in razumna verjetnost, da se bo študent po zaključenem študiju vrnil v Luksemburg.

Nujnost pogoja minimalnega in neprekinjenega trajanja dela

- 59 Da bi bil pogoj minimalnega in neprekinjenega trajanja dela ob vložitvi prošnje za finančno pomoč v skladu s pravom Unije, ne sme preseči tistega, kar je potrebno za doseg zastavljenega cilja.
- 60 Sodišče je v točki 76 sodbe z dne 20. junija 2013, Giersch in drugi (C-20/12, EU:C:2013:411), ugotovilo, da je Veliko vojvodstvo Luksemburg s tem, da je določilo pogoj prebivališča, kot je pogoj iz zadeve, v kateri je bila izdana navedena sodba, dalo prednost elementu, ki ni nujno edini element, ki predstavlja dejansko stopnjo povezanosti zadevne osebe s to državo članico.
- 61 Sodišče je tako navedlo, da lahko zadostna povezanost študenta z Velikim vojvodstvom Luksemburg, iz katere bi se lahko sklepalo na razumno verjetnost, da bi se vrnil nastaniti v to državo članico in se vključil na njen trg dela, izhajala tudi iz tega, da ta študent sam ali s starši prebiva v državi članici, ki meji na Veliko vojvodstvo Luksemburg, in da njegovi starši že dalj časa delajo v Luksemburgu in živijo v bližini te države članice (sodba z dne 20. junija 2013, Giersch in drugi, C-20/12, EU:C:2013:411, točka 78).
- 62 Sodišče je v zvezi z možnostmi, ki jih ima luksemburški zakonodajalec, navedlo, da bi, ker je dodeljena pomoč na primer posojilo, sistem financiranja, ki za dodelitev tega posojila, ali celo njegovega preostanka, ali za to, da ga ne bi bilo treba vrniti, določal pogoj, da se študent, ki ga prejme, po končanem študiju v tujini vrne v Luksemburg, da bi tam delal in prebival, lahko omogočil, da se doseže zastavljeni cilj, ne da bi bili oškodovani otroci obmejnih delavcev (sodba z dne 20. junija 2013, Giersch in drugi, C-20/12, EU:C:2013:411, točka 79).
- 63 Sodišče je poleg tega v točki 80 sodbe z dne 20. junija 2013, Giersch in drugi (C-20/12, EU:C:2013:411), za to, da bi se preprečila nevarnost pojava „turizma študijskih štipendij“, in da bi se zagotovilo, da ima obmejni delavec zadostne vezi z luksemburško družbo, navedlo možnost, da se za dodelitev finančne pomoči določi pogoj, da je obmejni delavec, eden od staršev študenta, ki ne prebiva v Luksemburgu, delal v tej državi članici neko minimalno obdobje.
- 64 Luksemburška vlada v zvezi s tem zatrjuje, da je nacionalni zakonodajalec uporabil možnost, ki mu je bila ponujena v točki 80 sodbe z dne 20. junija 2013, Giersch in drugi (C-20/12, EU:C:2013:411), pri čemer se je po analogiji zgledoval po členu 24(2) Direktive 2004/38, ki se sklicuje na pogoje pridobitve

pravice do stalnega prebivališča, določene v členu 16(1) te direktive. Zadnjenavedeni člen pa izrecno določa, da imajo „[d]ržavljan i Unije, ki zakonito prebivajo nepretrgano pet let v državi članici gostiteljci“ pravico do stalnega prebivanja.

- 65 Vendar pa analogija s členoma 16(1) in 24(2) Direktive 2004/38, na katero se sklicuje luksemburška vlada, kot generalni pravobranilec navaja v točkah od 83 do 85 sklepnih predlogov, ni upoštevna za utemeljitev pogoja neprekinjenega petletnega trajanja dela, ki je določen z nacionalno zakonodajo iz postopka v glavni stvari.
- 66 Člen 16 Direktive 2004/38, ki določa pogoj glede minimalnega neprekinjenega trajanja prebivanja, da se zagotovi pridobitev pravice do stalnega prebivanja osebam, ki so se za daljši čas nastanile v državi članici gostiteljci, kot je to med drugim Sodišče izrecno poudarilo v točki 80 sodbe z dne 20. junija 2013, Giersch in drugi (C-20/12, EU:C:2013:411), namreč spada v kontekst, ki se razlikuje od konteksta enakega obravnavanja domačih delavcev in delavcev migrantov. Poleg tega je s členom 24(2) Direktive 2004/38 izrecno pojasnjeno, da se možnost, ki se daje s to določbo, da se pred pridobitvijo pravice do stalnega prebivanja zavrne dodelitev pomoči za vzdrževanje v času študija, vključno s poklicnim usposabljanjem, ki obsega študijske štipendije ali študentska posojila, uporabi izključno za osebe, ki niso delavci, samozaposlene osebe, osebe, ki ohranijo takšen status, in člani njihovih družin.
- 67 Sodišče se je torej v točki 80 sodbe z dne 20. junija 2013, Giersch in drugi (C-20/12, EU:C:2013:411), sklicevalo na člena 16(1) in 24(2) Direktive 2004/38, zgolj v ponazoritev, kako pravo Unije v primeru ekonomsko neaktivnih državljanov Unije dopušča izogibanje tveganju, da bi se pojavil „turizem študijskih štipendij“.
- 68 Poudariti je treba, da je bila v postopku v glavni stvari A. A. Linaresu Verrugi državna finančna pomoč za visokošolski študij zavrnjena, čeprav sta pred vložitvijo prošnje za finančno pomoč oba od njegovih staršev delala v Luksemburgu skupaj več kot pet let z zgolj nekaj kratkimi prekinitvami v petih letih.
- 69 Pravilo, kot je to, ki je določeno z nacionalno zakonodajo iz postopka v glavni stvari, ki za dodelitev finančne pomoči za visokošolski študij študentom nerezidentom določa pogoj, da je ob vložitvi prošnje za finančno pomoč vsaj eden od njihovih staršev v Luksemburgu neprekinjeno delal vsaj pet let, ne da bi se pristojnim organom omogočilo, da dodelijo to pomoč, kadar so starši, kot v postopku v glavni stvari, ne glede na nekaj kratkih prekinitiv v obdobju pred to prošnjo delali v Luksemburgu dalj časa, v obravnavanem primeru skoraj osem let, vsebuje omejitve, ki presega tisto, kar je potrebno za dosego legitimnega cilja, ki je povečati število visokošolsko izobraženih rezidentov, ker se zaradi teh prekinitiv ne more prekiniti povezanost med prosilcem finančne pomoči in Velikim vojvodstvom Luksemburg.
- 70 Iz vsega navedenega izhaja, da je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba člen 7(2) Uredbe št. 492/2011 razlagati tako, da nasprotuje zakonodaji države članice, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki za dodelitev finančne pomoči za visokošolski študij študentom nerezidentom določa pogoj, da je ob vložitvi prošnje za finančno pomoč vsaj eden od njihovih staršev v tej državi članici delal vsaj in neprekinjeno pet let, takega pogoja pa ne določa za študente, ki prebivajo na ozemlju navedene države članice, s čimer se želi spodbujati povečanje deleža rezidentov z visokošolsko izobrazbo.

Stroški

- 71 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

Člen 7(2) Uredbe (EU) št. 492/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2011 o prostem gibanju delavcev v Uniji je treba razlagati tako, da nasprotuje zakonodaji države članice, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki za dodelitev finančne pomoči za visokošolski študij študentom nerezidentom določa pogoj, da je ob vložitvi prošnje za finančno pomoč vsaj eden od njihovih staršev v tej državi članici delal vsaj in neprekinjeno pet let, takega pogoja pa ne določa za študente, ki prebivajo na ozemlju navedene države članice, s čimer se želi spodbujati povečanje deleža rezidentov z visokošolsko izobrazbo.

Podpisi