



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (peti senat)

z dne 20. junija 2013*

„Prosto gibanje oseb — Enako obravnavanje — Socialne ugodnosti — Uredba (EGS) št. 1612/68 — Člen 7(2) — Finančna pomoč za visokošolski študij — Pogoj prebivanja v državi članici, ki dodeli pomoč — Zavrnitev dodelitve pomoči študentom, državljanom Unije, ki ne prebivajo v zadevni državi članici, katerih oče ali mati, obmejni delavec, dela v navedeni državi članici — Posredna diskriminacija — Utemeljitev — Cilj povečati delež rezidentov, ki so visokošolsko izobraženi — Primernost — Sorazmernost“

V zadevi C-20/12,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo tribunal administratif (Luksemburg) z odločbo z dne 11. januarja 2012, ki je prispela na Sodišče 16. januarja 2012, v postopku

Elodie Giersch,

Benjamin Marco Stemper,

Julien Taminiaux,

Xavier Renaud Hodin,

Joëlle Hodin

proti

État du Grand-Duché de Luxembourg,

ob udeležbi

Didierja Taminiauxa,

SODIŠČE (peti senat),

v sestavi T. von Danwitz, predsednik senata, A. Rosas (poročevalec), E. Juhász, D. Šváby in C. Vajda, sodniki,

generalni pravobranilec: P. Mengozzi,

sodni tajnik: V. Tourrès, administrator,

* Jezik postopka: francoščina.

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 28. novembra 2012, ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za E. Giersch S. Coï, odvetnik,
- za B. M. Stemperja S. Jacquet, odvetnica,
- za J. Taminiauxa P. Peuvrel in V. Wauthoz, odvetnika,
- za X. R. Hodina in J. Hodin G. Thomas, odvetnik,
- za D. Taminiauxa P. Peuvrel in V. Wauthoz, odvetnika,
- za luksemburško vlado P. Frantzen in C. Schiltz, agenta, skupaj s P. Kinschem, odvetnikom,
- za dansko vlado M. Wolff in C. Vang, agenta,
- za grško vlado G. Papagianni, agentka,
- za avstrijsko vlado C. Pesendorfer in G. Eberhard, agenta,
- za švedsko vlado A. Falk, C. Stege in U. Persson, agentke,
- za Evropsko komisijo G. Rozet in M. Van Hoof, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 7. februarja 2013

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago 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 Direktivo 2004/38/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46, v nadaljevanju: Uredba št. 1612/68).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru sporov med luksemburškim ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (minister za visoko šolstvo in znanost, v nadaljevanju: minister) in študenti, ki so zaprosili za državno finančno pomoč za visokošolski študij, da bi ta študij opravljali v drugi državi članici, kot je Veliko vojvodstvo Luksemburg.
- 3 Vzporedno je Evropska komisija aprila 2011 uvedla postopek zaradi kršitve proti Velikemu vojvodstvu Luksemburg, ki je še v predhodni fazi. Z obrazloženim mnenjem z dne 27. februarja 2012 je Komisija od te države članice zahtevala, naj neha diskriminirati obmejne delavce in njihove družinske člane pri dodeljevanju državne finančne pomoči za visokošolski študij ter tudi glede mesečne pomoči za mlade prostovoljce in dajatev, imenovanih „bonus za otroka“.

Pravni okvir

Pravo Unije

4 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.

[...]“

Luksemburška ureditev

5 Državna finančna pomoč za visokošolski študij je urejena z zakonom z dne 22. junija 2000 o državni finančni pomoči za visokošolski študij (*Mémorial* A 2000, str. 1106), kakor je bil spremenjen z zakonom z dne 26. julija 2010 (*Mémorial* A 2010, str. 2040, v nadaljevanju: spremenjeni zakon z dne 22. junija 2000).

6 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.

7 V členu 2 prvotne različice zakona z dne 22. junija 2000 o državni finančni pomoči za visokošolski študij so bili upravičenci do te pomoči opredeljeni 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

b) so državljani druge države članice Evropske unije, imajo stalno prebivališče v Velikem vojvodstvu Luksemburg in spadajo na področje uporabe določb členov 7 in 12 Uredbe [št. 1612/68], [...]

[...]“

8 Z zakonom z dne 4. aprila 2005 o spremembah zakona z dne 22. junija 2000 o državni finančni pomoči za visokošolski študij (*Mémorial* A 2005, str. 786) je bil člen 2(a) navedenega zakona nadomeščen s tem besedilom:

„a) so luksemburški državljani in imajo stalno prebivališče v Velikem vojvodstvu Luksemburg [...]“.

- 9 Po spremembah, ki so bile uvedene s členom 1, točka 2, zakona z dne 26. julija 2010, člen 2 spremenjenega zakona z dne 22. junija 2000 določa:

„Upravičenci do finančne pomoči

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 ali Švicarske konfederacije in v skladu s poglavjem 2 spremenjenega zakona z dne 29. avgusta 2008 o prostem gibanju oseb in priseljevanju prebivajo v Velikem vojvodstvu Luksemburg kot zaposleni delavec, samozaposlena oseba, kot oseba, ki je ohranila ta status, kot družinski član osebe, ki spada v eno od navedenih kategorij, ali kot oseba, ki je pridobila pravico do stalnega prebivanja [...]

[...]“

- 10 Z zakonom z dne 29. avgusta 2008 o prostem gibanju oseb in priseljevanju (*Mémorial* A 2008, str. 2024) je bila v luksemburško pravo prenesena Direktiva 2004/38. Člen 6(1) tega zakona določa, da ima državljan Unije pravico prebivati na luksemburškem ozemlju v obdobju, daljšem od treh mesecev, če izpolnjuje bodisi pogoj, da opravlja poklicno dejavnost kot delavec ali kot samozaposlena oseba, bodisi pogoj, da je vpisan v javno ali zasebno ustanovo, ki je v Luksemburgu akreditirana, da bi tam predvsem študiral, in če zagotavlja, da ima zdravstveno zavarovanje in dovolj sredstev zase in za svoje družinske člane, da med prebivanjem ne bodo postali breme za sistem socialne varnosti.

Spori o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

- 11 E. Giersch, J. Hodin, J. Taminiaux in B.M. Stemper so z obrazcem, ki ga je izdal Centre de Documentation et d'Information sur l'Enseignement Supérieur (center za dokumentacijo in informacije o visokošolskem študiju) pri ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (ministrstvo za visoko šolstvo in znanost), kot študenti zaprosili za finančno pomoč za visokošolski študij za študijsko leto 2010/2011 v povezavi s pripravo diplome.
- 12 E. Giersch, J. Hodin in J. Taminiaux prebivajo v Belgiji in so navedli, da želijo v študijskem letu 2010/2011 nadaljevati študij v tej državi članici. B. M. Stemper prebiva v Nemčiji in je navedel, da želi študij nadaljevati v Združenem kraljestvu.
- 13 Minister je te prošnje za finančno pomoč zavrnil z enako obrazložitvijo, namreč, da ne izpolnjujejo pogoja prebivališča, ki ga določa člen 2(b) spremenjenega zakona z dne 22. junija 2000.
- 14 Tožeče stranke iz postopka v glavni stvari so pri tribunal administratif (upravno sodišče) vložile tožbo za spremembo ali odpravo odločb o zavrnitvi, ki jih je sprejel minister. Vsaka od njih se sklicuje zlasti na to, da eden od njenih staršev dela v Luksemburgu. Presojeno je bilo, da so njihove tožbe dopustne v delu, ki se nanaša na odpravo navedenih odločb.
- 15 Tribunal administratif, ki samo v zvezi s študijskim letom 2010/2011 obravnava 600 drugih podobnih tožb, se je odločilo združiti tožbe toženih strank iz postopka v glavni stvari.

- 16 Navedene tožeče stranke pred tem sodiščem trdijo, da je državna finančna pomoč za visokošolski študij socialna ugodnost v smislu člena 7(2) Uredbe št. 1612/68, tako da zanjo velja načelo enakega obravnavanja, ki ga določa ta določba.
- 17 Po njihovem mnenju pogoj prebivališča, na katerega se sklicuje minister, pomeni neposredno diskriminacijo ali vsaj posredno.
- 18 Na neposredno diskriminacijo se sklicujejo zato, ker mora luksemburški državljan ali družinski član luksemburškega državljana, da bi bil upravičen do državne finančne pomoči za visokošolski študij, imeti stalno prebivališče v Luksemburgu, medtem ko mora državljan druge države članice Evropske unije tam prebivati. Če pa bi bilo treba šteti, da za luksemburške državljane in državljane drugih držav članic velja isti pogoj prebivališča na luksemburškem ozemlju, bi ta pogoj prebivališča vendarle pomenil posredno diskriminacijo, saj naj bi ga lažje izpolnili državljani Velikega vojvodstva Luksemburg kot pa državljani drugih držav članic.
- 19 Luksemburška vlada pred tribunalom administratif izpodbija trditev, da je ta finančna pomoč socialna ugodnost v smislu člena 7(2) Uredbe št. 1612/68, saj je upravičenec do te pomoči študent, ki je odrasla in samostojna oseba, ki živi v lastnem gospodinjstvu in ni vzdrževan družinski član.
- 20 Ta vlada navaja tudi, da je omejitev kroga upravičencev do finančne pomoči za visokošolski študij samo na rezidente upravičena s ciljem tega ukrepa. Namen zakona, s katerim je bila uvedena navedena finančna pomoč, naj bi bil namreč spodbuditi povečevanje deleža visokošolsko izobraženih oseb med rezidenti, da bo ta do leta 2020 dosegel 40 %, saj naj bi leta 2010 znašal zgolj 28 %. Ta odstotek naj bi namreč bil precej nižji od odstotka tako izobraženih oseb v državah, primerljivih z Velikim vojvodstvom Luksemburg.
- 21 Po mnenju luksemburške vlade bi, če pogoja prebivališča ne bi bilo, vsak študent, tudi če ne bi imel nobene povezave z luksemburško družbo, lahko pridobil državno finančno pomoč za visokošolski študij v kateri koli državi sveta, kar bi povzročilo „turizem študijskih štipendij“, to pa bi bilo za nacionalni proračun nevzdržno.
- 22 Po mnenju te države ni podana niti neposredna niti posredna diskriminacija. Pogoj prebivališča, ki velja tako za državljane kot za nedržavljanke, pomeni zakonito merilo za podelitev pomoči iz postopka v glavni stvari glede na cilj v splošnem interesu, ki se poskuša doseči s spremenjenim zakonom z dne 22. junija 2000.
- 23 Tribunal administratif na prvem mestu zavrača argument luksemburške vlade, s katerim izpodbija opredelitev državne finančne pomoči za visokošolski študij kot socialne ugodnosti v smislu člena 7(2) Uredbe št. 1612/68, ker naj bi bil upravičenec do te pomoči študent, ki je odrasla in samostojna oseba ter ni vzdrževan družinski član.
- 24 Tribunal administratif v zvezi s tem navaja, da je ta finančna pomoč, ki se dodeljuje na podlagi zakona za olajšanje dostopa do visokošolskega študija, sestavljena iz osnovnega zneska in v nekaterih primerih dodatkov, ki se lahko spreminjajo v odvisnosti od finančnega in socialnega položaja študenta na eni strani ter stroškov vpisa, ki jih mora plačati študent, na drugi. To sodišče meni, da je pri preučitvi finančnega in socialnega položaja študenta treba preveriti, ali je ta ne glede na fikcijo, ki jo je določil zakonodajalec, zares samostojen ali pa ga vzdržujejo starši.
- 25 Ker so v postopkih o glavni stvari vse tožeče stranke bile redni študenti, v študijskem letu 2010/2011 niso imele nobenih dohodkov in so bile vse člani skupnega gospodinjstva svojega očeta ali matere, tribunal administratif sklepa, da jih je treba obravnavati kot osebe, ki jih vzdržujejo starši, ki so delavci migranti. To sodišče navaja tudi, da se vse tožeče stranke sklicujejo na to, da bodisi njihovi očetje bodisi njihove matere delajo v Luksemburgu.

- 26 Tribunal administratif, sklicujoč se na točko 23 sodbe z dne 26. februarja 1992 v zadevi Bernini (C-3/90, Recueil, str. I-1071), navaja, da je iz sodne prakse Sodišča razvidno, da pomoč, ki je dodeljena za vzdrževanje in izobraževanje v okviru univerzitetnega študija, na podlagi katerega se pridobi poklic, za študenta, ki jo prejema, pomeni socialno ugodnost v smislu člena 7(2) Uredbe št. 1612/68.
- 27 Poleg tega po mnenju predložitvenega sodišča, ki navaja točko 24 sodbe z dne 18. julija 2007 v zadevi Hartmann (C-212/05, ZOdl., str. I-6303), financiranje študija, ki ga dodeli država članica otrokom delavcev, pomeni za delavca migranta in obmejnega delavca socialno ugodnost v smislu člena 7(2) Uredbe št. 1612/68, če delavec še naprej skrbi za vzdrževanje otroka. V takem primeru se lahko, meni to sodišče, v skladu s točko 28 zgoraj navedene sodbe Bernini ta otrok sklicuje na ta člen 7(2), da bi pridobil financiranje študija pod enakimi pogoji kot otroci delavcev, ki so državljani te države članice, saj je namen enakega obravnavanja iz člena 7 Uredbe št. 1612/68 preprečiti diskriminacijo potomcev, ki so vzdrževani družinski člani delavca.
- 28 Zato bi se po mnenju tribunal administratif lahko tožeče stranke iz postopka v glavni stvari sklicevale na člen 7(2) Uredbe št. 1612/68, da bi pridobile financiranje študija pod enakimi pogoji kot otroci delavcev, ki so državljani te države.
- 29 Na drugem mestu to sodišče zavrača obstoj neposredne diskriminacije. Pojma „stalno prebivališče“ in „prebivališče“ v smislu člena 2 spremenjenega zakona z dne 22. junija 2000 se po njegovem mnenju nanašata na enak dejanski položaj, to je kraj dejanskega, zakonitega in neprekinjenega prebivanja zadevne osebe. Ta vsebinska enakost naj bi bila potrjena v členu 3 uredbe Velikega vojvodstva z dne 12. novembra 2010, s katero je bila spremenjena uredba Velikega vojvodstva z dne 5. oktobra 2000 o državni finančni pomoči za visokošolski študij (*Mémorial* A 2010, str. 3430), ki določa, da morajo študenti, navedeni v členu 2 spremenjenega zakona z dne 22. junija 2000, in sicer tako luksemburški državljani ali družinski člani luksemburškega državljana kakor državljani druge države članice, predložiti potrdilo o prebivališču v Luksemburgu, da bi lahko pridobili to pomoč.
- 30 Na tretjem mestu tribunal administratif glede posredne diskriminacije, ki se zatrjuje, navaja, da načelo enakega obravnavanja prepoveduje vse prikritke oblike diskriminacije, ki na podlagi drugih razlikovalnih meril kot teh, ki temeljijo na državljanstvu, vodijo do dejansko enakega rezultata. To sodišče se sklicuje na točko 53 sodbe z dne 15. marca 2005 v zadevi Bidar (C-209/03, ZOdl., str. I-2119) in natančneje opredeljuje, da bi bilo pogoj prebivališča v teh okoliščinah mogoče šteti za diskriminatornega, ker utegne ta zahteva postaviti v manj ugoden položaj zlasti državljane drugih držav članic, saj bi jo lahko državljani te države lažje izpolnili.
- 31 Različno obravnavanje pa je lahko kljub temu upravičeno, če temelji na objektivnih ugotovitvah, ki niso odvisne od državljanstva zadevnih oseb in so sorazmerne z legitimnim ciljem, ki ga uresničuje nacionalno pravo.
- 32 Tribunal administratif je menilo, da je v obravnavani zadevi treba preveriti legitimnost take posredne diskriminacije glede na načelo enakega obravnavanja, zato je prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je ob upoštevanju skupnostnega načela enakega obravnavanja, ki ga določa člen 7 Uredbe št. 1612/68, cilj izobraževalne in proračunske politike, na katerega se sklicuje država Luksemburg – in sicer spodbujanje povečanja deleža oseb z visokošolsko izobrazbo, ki je glede prebivalcev Luksemburga na podlagi mednarodne primerjave zdaj prenizek, ta cilj pa bi bil močno ogrožen, če bi morala država finančno pomoč za visokošolski študij dodeliti vsakemu študentu, ne da bi imel povezavo z družbo Velikega vojvodstva, za visokošolski študij v kateri koli državi sveta, kar bi bilo nerazumno breme za proračun države Luksemburg – tak cilj v smislu navedene sodne prakse Skupnosti, ki lahko upraviči različno obravnavanje, ki je posledica določitve pogoja prebivališča, ki ga morajo za pridobitev pomoči za visokošolski študij izpolnjevati tako luksemburški državljani kot državljani drugih držav članic?“

Vprašanje za predhodno odločanje

33 Predložitveno sodišče z vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je člen 7 Uredbe št. 1612/68 treba razlagati tako, da nasprotuje zakonodaji države članice, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki za dodelitev finančne pomoči za visokošolski študij določa pogoj prebivališča študenta in uvaja različno obravnavanje oseb, ki prebivajo v zadevni državi članici, in tistih, ki ne prebivajo v tej državi članici, so pa otroci obmejnih delavcev, ki opravljajo dejavnost v navedeni državi članici, za spodbuditev povečanja deleža rezidentov z visokošolsko izobrazbo in hkrati izognitev prehudemu finančnemu bremenu, ki bi ga pomenila dodelitev te pomoči vsakemu študentu.

Obstoj diskriminacije

34 V zvezi s tem je najprej treba navesti, da člen 45(2) PDEU določa, da prosto gibanje vključuje odpravo vsakršne diskriminacije na podlagi državljanstva delavcev držav članic v zvezi z zaposlitvijo, plačilom ter drugimi delovnimi in zaposlitvenimi pogoji.

35 Člen 7(2) Uredbe št. 1612/68 je poseben izraz načela enakega obravnavanja iz člena 45(2) PDEU na posebnem področju dodelitve socialnih ugodnosti in ga je treba razlagati enako kot to določbo (sodba z dne 11. septembra 2007 v zadevi Hendrix, C-287/05, ZOdl., str. I-6909, točka 53).

36 Člen 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.

37 Ta določba se uporablja tako za delavce migrante, ki prebivajo v državi članici gostiteljici, kakor za obmejne delavce, ki sicer opravljajo dejavnost kot zaposlene osebe v tej državi članici, vendar prebivajo v drugi državi članici (sodbi z dne 18. julija 2007 v zadevi Geven, C-213/05, ZOdl., str. I-6347, točka 15, in z dne 14. junija 2012 v zadevi Komisija proti Nizozemski, C-542/09, točka 33).

38 V skladu z ustaljeno sodno prakso pomoč, dodeljena za vzdrževanje in usposabljanje zaradi opravljanja 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, ter zgoraj navedeni sodbi Bernini, točka 23, in Komisija proti Nizozemski, točka 34).

39 Sodišče je prav tako presodilo, da financiranje študija, ki ga otrokom delavcev plačuje država članica, za delavca migranta pomeni socialno ugodnost v smislu navedenega člena 7(2), če otroka še naprej vzdržuje (zgoraj navedena sodba Bernini, točki 25 in 29; sodba z dne 8. junija 1999 v zadevi Meeusen, C-337/97, Recueil, str. I-3289, točka 19, in zgoraj navedena sodba Komisija proti Nizozemski, točka 35).

40 Družinski člani delavca migranta so posredno upravičeni do 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 (sodba z dne 18. junija 1987 v zadevi Lebon, 316/85, Recueil, str. 2811, točki 12 in 13, ter zgoraj navedeni sodbi Bernini, točka 26, in Komisija proti Nizozemski, točka 48).

41 Poleg tega v skladu z usklajeno sodno prakso načelo enakega obravnavanja, določeno v členu 45 PDEU in členu 7 Uredbe št. 1612/68, ne prepoveduje samo očitne diskriminacije na podlagi državljanstva, temveč tudi vse prikrite oblike diskriminacije, ki z uporabo drugih razlikovalnih meril dejansko povzročijo enak učinek (glej sodbe z dne 27. novembra 1997 v zadevi Meints, C-57/96, Recueil, str. I-6689, točka 44; z dne 7. julija 2005 v zadevi Komisija proti Avstriji, C-147/03, ZOdl., str. I-5969, točka 41, in z dne 10. septembra 2009 v zadevi Komisija proti Nemčiji, C-269/07, ZOdl., str. I-7811, točka 53, ter zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Nizozemski, točka 37).

- 42 V obravnavani zadevi je predložitveno sodišče v zvezi z razlago nacionalnega prava navedlo, da sta pogoja stalnega prebivališča in prebivališča, določena v spremenjenem zakonu z dne 22. junija 2000, enakovredna, tako da se pogoj prebivališča uporablja brez razlikovanja za luksemburške državljane in za državljane drugih držav članic.
- 43 V teh okoliščinah zahteva, ki velja za državljane drugih držav članic glede prebivanja v Luksemburgu, ne pomeni neposredne diskriminacije.
- 44 Vendar pa obstaja nevarnost, da ukrep, kot je ta iz postopka v glavni stvari, škoduje predvsem državljanom drugih držav članic, saj nerezidenti najpogosteje niso državljani te države (glej zlasti 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, ter zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Nizozemski, točka 38).
- 45 V tem okviru ni pomembno, da ukrep iz postopka v glavni stvari vpliva tako na državljane te države članice, ki niso mogli izpolniti takega merila, kot na državljane drugih držav članic. Da bi bilo mogoče ukrep opredeliti za posredno diskriminatornega, ni nujno, da je njegova posledica dajanje ugodnosti vsem državljanom te države članice ali postavljanje državljanov drugih držav članic v slabši položaj, ne pa tudi državljanov te države članice (glej v tem smislu sodbo z dne 16. januarja 2003 v zadevi Komisija proti Italiji, C-388/01, Recueil, str. I-721, točka 14; zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Nizozemski, točka 38, in sodbo z dne 28. junija 2012 v zadevi Erny, C-172/11, točka 41).
- 46 Neenakost obravnavanja, ki je posledica tega, da morajo študenti, otroci obmejnih delavcev, izpolniti pogoj prebivanja, pomeni zato posredno diskriminacijo in je načeloma prepovedana, razen če je objektivno utemeljena. Da bi bila utemeljena, mora biti primerna za zagotovitev uresničitve legitimnega cilja in ne sme presegati tega, kar je nujno potrebno za doseg tega cilja (glej v tem smislu sodbo z dne 13. aprila 2010 v zadevi Bressol in drugi, C-73/08, ZOdl., str. I-2735, točki 47 in 48, ter zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Nizozemski, točka 55).

Obstoj legitimnega cilja

- 47 Luksemburška vlada v utemeljitev različnega obravnavanja obmejnih delavcev glede državne finančne pomoči za visokošolski študij navaja dva argumenta, enega v zvezi s socialnimi razlogi in drugega v zvezi s proračunskimi razlogi, ter zatrjuje, da sta neločljivo povezana.
- 48 Cilj, ki ga ta vlada opredeljuje za „socialnega“, je precejšnje povečanje deleža rezidentov Luksemburga, ki so visokošolsko izobraženi. Izmerjeni delež takih oseb, in sicer 28 %, naj bi bil precej nižji od odstotka tako izobraženih oseb, ki prebivajo v državah, primerljivih z Velikim vojvodstvom Luksemburg, navedena vlada pa meni, da je treba doseči 66-odstotni delež visokošolsko izobraženih rezidentov, da bi se lahko soočili s čedalje bolj perečo potrebo po prehodu luksemburškega gospodarstva v na znanju temelječe gospodarstvo.
- 49 Luksemburška vlada trdi, da je državna finančna pomoč za visokošolski študij pridržana samo za osebe, ki prebivajo v Luksemburgu, ker imajo po njenem mnenju samo te tako povezavo z luksemburško družbo, da je mogoče domnevati, da bodo, potem ko izkoristijo možnost financiranja svojega študija – opravljenega, če je to potrebno, v tujini – ki jo omogoča sistem zadevne pomoči, ostale v Luksemburgu, da bi tako pridobljeno znanje uporabile za razvoj gospodarstva te države članice.
- 50 Navedena vlada trdi, da zaradi proračunskih omejitev ne more biti radodarnjša do študentov, ki niso rezidenti, ne da bi bil ogrožen celoten sistem pomoči. Proračunski cilj naj bi bil izogniti se nerazumnemu bremenu za državni proračun, ki bi ga pomenila razširitev možnosti pridobitve finančne pomoči na študente nerezidente, ki so otroci obmejnih delavcev.

- 51 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 zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Nizozemski, točka 57 in navedena sodna praksa).
- 52 Če se sprejme, da proračunski oziri 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 zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Nizozemski, točka 58 in navedena sodna praksa).
- 53 Glede socialnega cilja je treba navesti, da je spodbujanje opravljanja visokošolskega študija cilj v splošnem interesu, priznan na ravni Unije, kot med drugim navajata luksemburška in avstrijska vlada.
- 54 Tako je v sporočilu Komisije z dne 3. marca 2010, naslovljenem „Evropa 2020: Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast“ (COM(2010) 2020 final), povečanje deleža prebivalstva med 30. in 34. letom starosti, ki je končalo terciarno izobraževanje, z 31 % na vsaj 40 % navedeno kot eden od glavnih ciljev na ravni Unije. S tem dokumentom se vse države članice spodbuja, da na nacionalni ravni s konkretnimi ukrepi izvedejo te glavne cilje.
- 55 Poleg tega je Svet Unije v okviru svojih sklepov z dne 12. maja 2009 o strateškem okviru za evropsko sodelovanje v izobraževanju in usposabljanju („ET 2020“) (UL C 119, str. 2) prevzel cilj povečanja števila visokošolsko izobraženih oseb. V sklepih Sveta z dne 11. maja 2010 o socialni razsežnosti izobraževanja in usposabljanja (UL C 135, str. 2) so države članice pozvane, naj glede visokošolskega izobraževanja oblikujejo politike, namenjene zvišanju stopnje končanja takega izobraževanja.
- 56 Iz tega izhaja, da se z dejavnostmi države članice, katerih cilj je zagotoviti višjo raven izobraženosti rezidentov in spodbuditi razvoj svojega gospodarstva, poskuša doseči legitimen cilj, ki bi lahko upravičil posredno diskriminacijo na podlagi državljanstva.

Primernost pogoja prebivališča

- 57 Luksemburška vlada trdi, da je ureditev pomoči, na podlagi katere je ta pridržana za osebe, ki prebivajo v Luksemburgu, primerna za zagotovitev legitimnega socialnega cilja, s katerim se poskuša doseči povečanje števila visokošolsko izobraženih oseb med rezidenti te države članice.
- 58 Ta vlada v zvezi s tem trdi, da je verjetno, da se bodo zadevni študenti po končanem visokošolskem študiju v tujini vrnili v državo prebivališča, da bi tam prebivali in delali. Meni, da študenti, ki prebivajo v tujini, čeprav so poleg tega tudi otroci obmejnih delavcev, ki opravljajo dejavnost v Luksemburgu, nimajo nobenega posebnega razloga, da bi sami vstopili na luksemburški trg dela niti da bi se vključili v luksemburško družbo. Ta vlada meni, da je utemeljeno omejiti dodelitev pomoči iz postopka v glavni stvari na študente, ki ob začetku opravljanja visokošolskega študija prebivajo v Luksemburgu, saj naj bi bili ti že vključeni v luksemburško družbo in naj bi po končanju tega študija pogosteje vstopili na trg dela te države članice.
- 59 Luksemburška vlada dodaja, da poleg tega obstaja visoka „stopnja rotacije“ oseb, ki opravljajo poklicno dejavnosti kot obmejni delavci, saj ti delajo tako samo za določen čas, zato v obmejnem delu ni mogoče videti dejavnika integracije v družbo države zaposlitve, ki bi bil podoben prebivališču v tej državi in zadosti pomemben, da bi vplival na izbiro prebivališča otrok obmejnega delavca, potem ko končajo študij.

- 60 Tožeče stranke iz postopka v glavni stvari nasprotujejo primernosti pogoja prebivališča. Tak pogoj naj ne bi zagotavljal izpolnitve cilja povečati število visokošolsko izobraženih rezidentov, da bi se zadovoljile potrebe luksemburškega trga dela. Dodelitev pomoči iz postopka v glavni stvari samo študentom, ki prebivajo v Luksemburgu na dan vložitve prošnje za finančno pomoč, naj ne bi pomenila, da bodo ti po koncu visokošolskega študija trajneje in nedvomno vstopili na luksemburški trg dela. Ker poleg tega univerza v Luksemburgu ni splošna ustanova, naj bi številni študenti rezidenti študij opravljali zunaj luksemburškega ozemlja in naj bi se verjetneje vključili v državo kraja svojega študija kot pa v Luksemburg ter naj bi tako izkoristili poklicne možnosti, ki presegajo meje tega ozemlja.
- 61 Te tožeče stranke drugače kot luksemburška vlada trdijo, da imajo študenti nerezidenti, otroci obmejnih delavcev, posebne razloge, da po koncu študija vstopijo na luksemburški trg dela. Tako naj bi po eni strani okoliščina, da eden od staršev študenta dela v Luksemburgu, kazala na neko zemljepisno bližino gospodinjstva, ki mu pripada študent, luksemburškemu ozemlju. Po drugi strani naj bi bili zaradi gospodarske krize, ki naj bi hudo prizadela države članice, na katere meji Veliko vojvodstvo Luksemburg, otroci obmejnih delavcev po koncu študija nagnjeni k iskanju stabilnega poklicnega položaja, kakršnega imajo njihovi starši, ki že veliko let delajo v tej državi članici.
- 62 Po mnenju Komisije obmejni delavci niso le povezani z luksemburško družbo, temveč so vanjo vključeni z delom, ki ga opravljajo v Luksemburgu. Ker taka povezava obstaja, naj pogoj prebivališča ne bi bili niti nujen niti primeren za zagotovitev, da imajo otroci takih delavcev, katerih visokošolski študij bi se financiral s finančno pomočjo iz postopka v glavni stvari, tesno povezavo z državo članico, ki pomoč dodeli.
- 63 V zvezi s tem je treba spomniti, da je Sodišče že presodilo, da so se delavci migranti in obmejni delavci, ker so vstopili na trg dela države članice, načeloma dovolj vključili v družbo te države članice, kar jim omogoča, da se tam zanje uporablja načelo enakega obravnavanja glede na nacionalne delavce ali delavce rezidente. Vključitev se kaže predvsem iz tega, da delavci migranti in obmejni delavci z davki, ki jih plačujejo v državi članici gostiteljici, ker tam opravljajo dejavnost kot zaposlene osebe, prispevajo tudi k financiranju socialne politike te države (glej v tem smislu sodbo z dne 13. decembra 2012 v zadevi Caves Krier Frères, C-379/11, točka 53).
- 64 Vendar pa je treba zlasti glede obmejnih delavcev navesti, da je Sodišče priznalo nekatere upravičene razloge, povezane z ureditvijo, ki določa razlikovanje med rezidenti in nerezidenti, ki opravljajo poklicno dejavnost v zadevni državi članici, glede na njihovo stopnjo vključenosti v družbo zadevne države ali njihovo povezavo z njo (glej v tem smislu zgoraj navedene sodbe Hartmann, točki 35 in 36; Geven, točka 26, ter Hendrix, točki 54 in 55).
- 65 V zvezi s tem je treba navesti, da obmejni delavec v državo zaposlitve ni vedno vključen enako kot delavec, ki prebiva v tej državi.
- 66 V teh postopkih v glavni stvari je treba, kot navaja generalni pravobranilec v točki 59 sklepnih predlogov, preučiti vprašanje, ali pogoj prebivališča, katerega izpolnitev zahteva spremenjeni zakon iz 22. junija 2000 od otrok obmejnih delavcev za upravičenost do državne finančne pomoči za visokošolski študij, primeren za nastanek razumne verjetnosti vrnitve študenta v Luksemburg po koncu študija, ki jo luksemburška vlada šteje za nujno za uresničitev legitimnega cilja.
- 67 V zvezi s tem je treba priznati, da je mogoče domnevati, da je verjetnost nastanitve v Luksemburgu in vstopa na luksemburški trg dela po končanem visokošolskem študiju, čeprav je ta potekal v tujini, večja glede študentov, ki prebivajo v Luksemburgu ob začetku visokošolskega študija, kot pa glede študentov nerezidentov.

- 68 Zato je treba ugotoviti, da je pogoj prebivališča, določen v spremenjenem zakonu z dne 22. junija 2000, primeren za doseg cilja spodbujati opravljanje visokošolskega študija in precej povečati delež visokošolsko izobraženih rezidentov Luksemburga.
- 69 Preveriti pa je še treba, ali ta pogoj ne presega tega, kar je nujno potrebno, da se navedeni cilj doseže.

Nujnost pogoja prebivanja

- 70 Po mnenju luksemburške vlade sprejetje pogoja prebivanja ne presega tega, kar je nujno potrebno za izpolnitev zelenega cilja. Ta pogoj naj bi bil utemeljen iz proračunskih razlogov in naj bi bil neposredno povezan z navedenim gospodarskim ciljem. Zaradi proračunskih omejitev naj ne bi bilo mogoče ravnati radodarnije do študentov, ki niso rezidenti, ne da bi bilo ogroženo financiranje celotnega sistema pomoči. Poleg tega naj bi bila določitev drugega merila za dodelitev pomoči, in sicer zlasti merila, da je eden od staršev študenta nerezidenta zaposlen v Luksemburgu, povsem v nasprotju s povezanima ciljema ureditve pomoči iz postopka v glavni stvari.
- 71 V zvezi s tem je treba preučiti vprašanje, ali lahko zgolj zahteva predhodnega prebivanja zagotovi državi Luksemburg razumno verjetnost, da se bodo upravičenci pomoči vrnili in se nastanili v Luksemburgu ter se vključili na trg dela v tej državi članici, da bi prispevali h gospodarskemu razvoju te države, ali pa obstajajo tudi druga merila, ki bi prav tako lahko zagotovila tako verjetnost, ne da bi izključila vse nerezidente, otroke obmejnih delavcev.
- 72 Sodišče je že priznalo, da je lahko pogoj prebivališča nesorazmeren, če je preveč izključujoč, ker se z njim neupravičeno daje prednost elementu, ki ne predstavlja nujno resnične in dejanske stopnje povezanosti, in se izključujejo vsi drugi reprezentativni elementi (glej sodbi z dne 23. oktobra 2007 v združenih zadevah Morgan in Bucher, C-11/06 in C-12/06, ZOdl., str. I-9161, točka 46 in navedena sodna praksa, in z dne 21. julija 2011 v zadevi Stewart, C-503/09, ZOdl., str. I-6497, točka 95 in navedena sodna praksa).
- 73 V točkah 86 in 87 zgoraj navedene sodbe Komisija proti Nizozemski je Sodišče tako ugotovilo, da zadevna država članica ni prepričljivo razložila razlogov, iz katerih zeleni cilj ne bi mogel biti dosežen manj omejujoče, bodisi s prožnejšim pravilom, kot je „tri leta od šestih“, bodisi z upoštevanjem drugih elementov, ki izražajo podobno stopnjo povezanosti kakor zaposlitev. Tako je presodilo, da z določitvijo posebnih obdobj prebivanja na ozemlju zadevne države članice navedeno pravilo daje prednost elementu, ki ni nujno edini reprezentativni element dejanske stopnje povezanosti med zadevno osebo in navedeno državo članico, in da je preveč izključujoče. Pravilo „tri leta od šestih“ je zato presegalo to, kar je nujno potrebno, da se doseže zelen cilj.
- 74 Luksemburški sistem državne finančne pomoči za visokošolski študij izključuje vse nerezidente od možnosti pridobitve te pomoči, ta izključitev pa se nanaša le na študente nerezidente.
- 75 Torej otrok obmejnega delavca, ki skupaj s starši prebiva v državi članici, ki meji na Veliko vojvodstvo Luksemburg, in želi študirati v Luksemburgu, nima možnosti pridobitve državne finančne pomoči za visokošolski študij. Dalje, tudi če njihovi starši prebivajo v Luksemburgu, študenti, ki ob vložitvi prošnje za pomoč niso rezidenti, nimajo možnosti pridobiti to pomoč, čeprav jih starši še naprej preživljajo. Poleg tega sistem finančne pomoči iz postopka v glavni stvari učinkuje tako, da pridobitev navedene pomoči ni mogoča za otroke delavcev nerezidentov, ki v Luksemburgu delajo že dalj časa.
- 76 V zvezi s tem je treba navesti, da je sistem finančne pomoči iz postopka v glavni stvari preveč izključujoč. Zakon z določitvijo pogoja predhodnega prebivanja študenta na ozemlju zadevne države članice namreč daje prednost elementu, ki ni nujno edini reprezentativni element dejanske stopnje povezanosti med zadevno osebo in to državo članico (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Nizozemski, točka 86).

- 77 Natančneje, ker je namen državne finančne pomoči za visokošolski študij podpirati opravljanje visokošolskega študija tako v Luksemburgu kakor v kateri koli drugi državi, bi bilo 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, mogoče izpeljati iz drugih elementov, kot je izpolnjevanje pogoja predhodnega prebivanja zadevnega študenta.
- 78 Zdi se namreč mogoče, da bi zadostna povezanost med študentom in Velikim vojvodstvom Luksemburg, iz katere bi se lahko sklepalo na tako verjetnost, izhajala tudi iz dejstva, 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.
- 79 V zvezi z možnostmi, ki jih ima luksemburški zakonodajalec, je treba navesti, kot je navedla Komisija na obravnavi, da ker je na primer del dodeljene pomoči posojilo, bi sistem financiranja, ki bi za dodelitev te pomoči ali njenega preostanka ali za to, da je ne bi bilo treba vrniti, določal pogoj, da se študent, ki je pomoč prejel, po končanem študiju v tujini vrne v Luksemburg, da bi tam delal in prebival, lahko omogočil doseg želenega cilja, ne da bi bili oškodovani otroci obmejnih delavcev. Poleg tega, kar zadeva nevarnost kumulacije z dodelitvijo enake finančne pomoči, ki bi jo izplačevala država članica, v kateri študent prebiva sam ali s starši, bi se taka dodelitev lahko upoštevala pri dodelitvi pomoči, ki jo izplačuje Veliko vojvodstvo Luksemburg.
- 80 Zlasti da bi se preprečila nevarnost pojava „turizma študijskih štipendij“, na katero se sklicujejo vse vlade, ki so predstavile stališča pred Sodiščem, in da bi se zagotovilo, da ima obmejni delavec, ki je zavezan za plačilo davkov in plačuje prispevke v Luksemburgu, zadostno povezavo z luksemburško družbo, bi se lahko za dodelitev finančne pomoči določil pogoj, da je obmejni delavec, eden od staršev študenta, ki ne prebiva v Luksemburgu, delal v tej državi članici neko minimalno obdobje. V drugem kontekstu odstavek 2 člena 24 Direktive 2004/38 določa, da z odstopanjem od odstavka 1 tega člena, v skladu s katerim vsi državljani Unije, ki na podlagi te direktive prebivajo na ozemlju države članice, uživajo enako obravnavanje kot državljani te države članice, ta država ni dolžna dodeliti pomoči za vzdrževanje med študijem pred pridobitvijo pravice do stalnega prebivališča, za katero je v skladu s členom 16(1) te direktive določen pogoj prebivanja v obdobju petih let na ozemlju zadevne države članice.
- 81 Treba je navesti, da je v sporih o glavni stvari tako nevarnost treba zavrniti, saj ni sporno, da imajo E. Giersch, B.M. Stemper, J. Taminiaux in J. Hodin očeta ali mater, ki dela v Luksemburgu že 23, 32, 28 oziroma 23 let.
- 82 Zato zakonodaja, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki za dodelitev finančne pomoči za visokošolski študij določa pogoj prebivališča študenta in uvaja različno obravnavanje rezidentov in nerezidentov te države članice, ki so otroci obmejnih delavcev, ki opravljajo dejavnost v tej državi članici, presega to, kar je nujno potrebno za doseg legitimnega cilja povečati število visokošolsko izobraženih rezidentov, da bi se spodbudil razvoj nacionalnega gospodarstva.
- 83 Iz zgornjih navedb je razvidno, da je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti:
- Člen 7(2) Uredbe št. 1612/68 je treba razlagati tako, da načeloma nasprotuje zakonodaji države članice, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki za dodelitev finančne pomoči za visokošolski študij določa pogoj prebivališča študenta v tej državi članici in uvaja različno obravnavanje – ki pomeni posredno diskriminacijo – oseb, ki prebivajo v zadevni državi članici, in tistih, ki ne prebivajo v tej državi članici, so pa otroci obmejnih delavcev, ki opravljajo dejavnost v navedeni državi članici.
 - Čeprav je cilj povečati delež visokošolsko izobraženih rezidentov, da bi se spodbudil razvoj gospodarstva te države članice, legitimen cilj, ki lahko upraviči tako različno obravnavanje, in čeprav je pogoj prebivališča, kakršnega določa nacionalna zakonodaja iz postopka v glavni stvari, primeren za zagotovitev dosege navedenega cilja, tak pogoj vseeno presega to, kar je nujno

potrebno za dosego tega cilja, saj onemogoča upoštevanje drugih dejavnikov, ki lahko predstavljajo dejansko stopnjo povezanosti med prosilcem za navedeno finančno pomoč in družbo ali trgovcem dela 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.

Stroški

- ⁸⁴ Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (peti senat) razsodilo:

Člen 7(2) Uredbe Sveta št. 1612/68 (EGS) z dne 15. oktobra 1968 o prostem gibanju delavcev v Skupnosti, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2004/38/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004, je treba razlagati tako, da načeloma nasprotuje zakonodaji države članice, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki za dodelitev finančne pomoči za visokošolski študij določa pogoj prebivališča študenta v tej državi članici in uvaja različno obravnavanje – ki pomeni posredno diskriminacijo – oseb, ki prebivajo v zadevni državi članici, in tistih, ki ne prebivajo v tej državi članici, so pa otroci obmejnih delavcev, ki opravljajo dejavnost v navedeni državi članici.

Čeprav je cilj povečati delež visokošolsko izobraženih rezidentov, da bi se spodbudil razvoj gospodarstva te države članice, legitimen cilj, ki lahko upraviči tako različno obravnavanje, in čeprav je pogoj prebivališča, kakršnega določa nacionalna zakonodaja iz postopka v glavni stvari, primeren za zagotovitev dosege navedenega cilja, tak pogoj vseeno presega to, kar je nujno potrebno za dosego tega cilja, saj onemogoča upoštevanje drugih dejavnikov, ki lahko predstavljajo dejansko stopnjo povezanosti med prosilcem za navedeno finančno pomoč in družbo ali trgovcem dela 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.

Podpisi