

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

20. lipnja 2013.(*)

„Slobodno kretanje osoba – Jednako postupanje – Socijalne povlastice – Uredba (EEZ) br. 1612/68 – Članak 7. stavak 2. – Financijska pomoć za visokoškolski studij – Uvjet boravišta u državi članici koja dodjeljuje pomoć – Odbijanje dodjele pomoći studentima koji su građani Europske unije koji ne borave u dotičnoj državi članici i čiji otac ili majka, pogranični radnik, radi u toj državi članici – Neizravna diskriminacija – Opravdanost – Cilj povećanja udjela rezidenata s visokim stupnjem obrazovanja – Prikladnost – Proporcionalnost”

U predmetu C-20/12,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio tribunal administratif (Luksemburg), odlukom od 11. siječnja 2012., koju je Sud zaprimio 16. siječnja 2012., u postupku

Elodie Giersch,

Benjamin Marco Stemper,

Julien Taminiaux,

Xavier Renaud Hodin,

Joëlle Hodin

protiv

État du Grand-Duché de Luxembourg,

uz sudjelovanje:

Didiera Taminiauxa,

SUD (peto vijeće),

u sastavu: T. von Danwitz, predsjednik vijeća, A. Rosas (izvjestitelj), E. Juhász, D. Šváby i C. Vajda, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Mengozzi,

tajnik: V. Tourrès, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 28. studenoga 2012.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za E. Giersch, S. Coï, *avocat*,
- za B. M. Stempera, S. Jacquet, *avocate*,
- za J. Taminiauxa, P. Peuvrel i V. Wauthoz, *avocats*,
- za X. R. Hodina i J. Hodin, G. Thomas, *avocat*,
- za D. Taminiauxa, P. Peuvrel i V. Wauthoz, *avocats*,
- za luksemburšku vladu, P. Frantzen i C. Schiltz, u svojstvu agenata, uz asistenciju P. Kinscha, *avocat*,
- za dansku vladu, M. Wolff i C. Vang, u svojstvu agenata,
- za grčku vladu, G. Papagianni, u svojstvu agenta,
- za austrijsku vladu, C. Pesendorfer i G. Eberhard, u svojstvu agenata,
- za švedsku vladu, A. Falk, C. Stege i U. Persson, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, G. Rozet i M. Van Hoof, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 7. veljače 2013.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 7. stavka 2. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1612/68 od 15. listopada 1968. o slobodi kretanja radnika unutar Zajednice (SL L 257, str. 2.), kako je izmijenjena Direktivom 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. (SL L 158, str. 77., i ispravci SL 2004, L 229, str. 35., i SL 2005, L 197, str. 34., u daljnjem tekstu: Uredba br. 1612/68”) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između ministre de l’Enseignement supérieur et de la Recherche luxembourgeois (u daljnjem tekstu: ministar) i studenata koji su zatražili državnu financijsku pomoć za visokoškolski studij za studiranje u državi članici koja nije Veliko Vojvodstvo Luksemburg.
- 3 Istovremeno, Europska komisija je u travnju 2011. pokrenula postupak zbog povrede protiv Velikog Vojvodstva Luksemburg koji je još u fazi predsudskog postupka. Komisija je 27. veljače 2012. obrazloženim mišljenjem od te države članice zatražila da prestane diskriminirati radnike migrante i članove njihovih obitelji u pogledu dodjele državne financijske pomoći za visokoškolski studij, ali i u pogledu dodjele

mjesečne pomoći mladim volonterima i dodjele takozvanih naknada „bonus za dijete”.

Pravni okvir

Pravo Unije

4 Članak 7. Uredbe br. 1612/68 glasi:

„1. Prema radniku koji je državljanin države članice ne smije se, zbog njegovog državljanstva, u drugoj državi članici postupati drukčije nego što se postupa prema domaćim radnicima kada je riječ o uvjetima zapošljavanja i rada, a posebno primicima od rada i otpuštanju te, ako postane nezaposlen, vraćanju na posao ili ponovnom zapošljavanju.

2. Takav radnik uživa jednake socijalne i porezne povlastice kao domaći radnici.

[...]” [neslužbeni prijevod]

Luksemburško pravo

5 Državna financijska pomoć za visokoškolski studij uređena je Zakonom od 22. lipnja 2000. o državnoj financijskoj pomoći za visokoškolski studij (*Mémorial A 2000*, str. 1106.), kako je izmijenjen Zakonom od 26. srpnja 2010. (*Mémorial A 2010*, str. 2040., u daljnjem tekstu: izmijenjeni Zakon od 22. lipnja 2000.).

6 Ta financijska pomoć dodjeljuje se u obliku stipendije i zajma i može se zatražiti bez obzira na državu u kojoj podnositelj zahtjeva namjerava pohađati visokoškolski studij.

7 U prvotnoj verziji Zakona od 22. lipnja 2000. o državnoj financijskoj pomoći za visokoškolski studij, člankom 2. bile su utvrđene osobe koje imaju pravo primati tu pomoć kako slijedi:

„Studenti koji su primljeni na visokoškolski studij imaju pravo primati državnu financijsku pomoć za visokoškolski studij ako zadovoljavaju jedan od sljedećih uvjeta:

(a) ako su državljani Luksemburga ili

(b) su državljani druge države članice Europske unije, imaju domicil u Velikom Vojvodstvu Luksemburg i obuhvaćeni su područjem primjene članka 7. i 12. Uredbe [br. 1612/68], [...]

[...]...”

8 U Zakonu od 4. travnja 2005. o izmjeni Zakona od 22. lipnja 2000. o državnoj financijskoj pomoći za visokoškolski studij (*Mémorial A 2005*, str. 786.) članak 2. točka (a) tog Zakona zamijenjen je sljedećim tekstom:

„(a) ako su državljani Luksemburga i imaju domicil u Velikom Vojvodstvu Luksemburg ili [...]”.

- 9 Nakon izmjena uvedenih člankom 1. stavkom 2. Zakona od 26. srpnja 2010., članak 2. izmijenjenog Zakona od 22. lipnja 2000. propisuje:

„Osobe koje imaju pravo na financijsku pomoć

Studenti koji su primljeni na visokoškolski studij imaju pravo primiti državnu financijsku pomoć za visokoškolski studij ako zadovoljavaju jedan od sljedećih uvjeta:

- (a) ako su državljani Luksemburga ili su članovi obitelji državljanina Luksemburga i imaju domicil u Velikom Vojvodstvu Luksemburg ili
- (b) ako su državljani druge države članice Europske unije ili druge države koja je stranka Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru i Švicarske Konfederacije i, u skladu s poglavljem 2. izmijenjenog Zakona od 29. kolovoza 2008. o slobodnom kretanju osoba i useljavanju, borave u Velikom Vojvodstvu Luksemburg kao zaposlena osoba, samozaposlena osoba, osoba koja je zadržala taj status ili kao član obitelji osobe koja pripada jednoj od prethodno navedenih kategorija ili kao osoba koja je stekla pravo stalnog boravka [...]

[...]”

- 10 Zakonom od 29. kolovoza 2008. o slobodnom kretanju osoba i useljavanju (*Mémorial A 2008*, str. 2024.) u luksemburško je pravo prenesena Direktiva 2004/38. Članak 6. stavak 1. Zakona propisuje da građanin Unije ima pravo boraviti na državnom području Luksemburga dulje od tri mjeseca pod uvjetom da je, kao radnik, zaposlena ili samozaposlena osoba ili da je upisan, prvenstveno s ciljem studiranja, u javnu ili privatnu ustanovu koja je akreditirana u Luksemburgu i ako jamči da je zdravstveno osiguran te da ima dostatna sredstva za sebe i svoju obitelj da ne postane teret sustavu socijalne sigurnosti.

Glavni postupak i prethodno pitanje

- 11 Popunjavajući obrazac koji je izradio Centre de documentation et d’information sur l’enseignement supérieur (centar za dokumentaciju i informacije o visokoškolskom obrazovanju) pri ministère de l’Enseignement supérieur et de la Recherche (ministarstvo za visokoškolsko obrazovanje i istraživanje), E. Giersch, J. Hodin, J. Taminaux i B. M. Stemper kao studenti su podnijeli zahtjev za dodjelu financijske pomoći za visokoškolski studij za akademsku godinu 2010./2011. u vezi s pripremom diplome.
- 12 E. Giersch, J. Hodin i J. Taminaux borave u Belgiji i iskazali su svoju namjeru da tijekom akademske godine 2010./2011. nastave studij u toj državi članici. B. M. Stemper boravi u Njemačkoj i iskazao je namjeru da studij nastavi u Ujedinjenoj Kraljevini.

- 13 Ministar je odbio navedene zahtjeve za financijsku pomoć samo zato što nije bio zadovoljen uvjet boravišta predviđen člankom 2. točkom (b) izmijenjenog Zakona od 22. lipnja 2000.
- 14 Tužitelji u glavnom postupku podnijeli su pred tribunal administratif (upravni sud) tužbu za izmjenu ili poništenje odluka ministra o odbijanju. Svaki se od njih posebno poziva na činjenicu da jedan od njihovih roditelja radi u Luksemburgu. Presuđeno je da se navedene tužbe smatraju dopuštenima u dijelu koji se odnosi na poništenje navedenih odluka.
- 15 S obzirom na 600 drugih sličnih tužbi koje se pred njim vode samo u vezi s akademskom godinom 2010./2011., tribunal administratif odlučio je spojiti tužbe tužitelja u glavnom postupku.
- 16 Pred tim su sudom navedeni tužitelji tvrdili da je državna financijska pomoć za visokoškolski studij socijalna povlastica u smislu članka 7. stavka 2. Uredbe br. 1612/68, tako da se na nju primjenjuje načelo jednakog postupanja utvrđeno tom odredbom.
- 17 Prema mišljenju navedenih tužitelja, uvjet boravišta na koji se poziva ministar predstavlja ako ne izravnu diskriminaciju, onda barem neizravnu.
- 18 Pozivaju se na izravnu diskriminaciju u onoj mjeri u kojoj državljanin Luksemburga ili član obitelji državljanina Luksemburga mora, kako bi ostvario pravo na državnu financijsku pomoć za visokoškolski studij, imati domicil u Velikom Vojvodstvu Luksemburg, dok državljanin druge države članice Europske unije mora tamo boraviti. Međutim, ako bi se smatralo da državljani Luksemburga i državljani drugih država članica podliježu istom uvjetu boravišta na državnom području Luksemburga, uvjet boravišta predstavljao bi neizravnu diskriminaciju jer ga državljani Luksemburga mogu lakše zadovoljiti od državljanina drugih država članica.
- 19 Pred tribunal administratifom luksemburška je vlada osporila tvrdnju da dotična financijska pomoć predstavlja socijalnu povlasticu u smislu članka 7. stavka 2. Uredbe br. 1612/68, uz obrazloženje da je osoba koja ostvaruje pravo na nju student koji je samostalna punoljetna osoba koja živi u vlastitom kućanstvu i koju ne uzdržavaju roditelji.
- 20 Ta je vlada tvrdila da je ograničenje kategorije korisnika financijske pomoći samo na rezidente opravdano predviđenim ciljem odredbe o financijskoj pomoći Luksemburga. Cilj je Zakona kojim je uspostavljena navedena financijska pomoć potaknuti povećanje udjela rezidenata s visokim stupnjem obrazovanja tako da do 2020. on dosegne 40 % u odnosu na samo 28 % iz 2010. Potonji je postotak znatno niži od postotka osoba s visokim stupnjem obrazovanja u državama koje su usporedive s Velikom Vojvodstvom Luksemburg.
- 21 Prema mišljenju luksemburške vlade, kada ne bi bilo uvjeta boravišta, svi bi studenti, čak i oni koji nisu ni na koji način povezani s luksemburškim društvom, mogli primati državnu financijsku pomoć za visokoškolski studij u bilo kojoj zemlji u svijetu, što bi dovelo do „turizma studentskih stipendija“ koji nacionalni proračun ne bi mogao podnijeti.

- 22 Prema mišljenju te vlade nema izravne ni neizravne diskriminacije. Uvjet boravišta, koji se primjenjuje jednako na državljane i nedržavljanu, predstavlja kriterij za legitimnu dodjelu pomoći iz glavnog postupka s obzirom na cilj od javnog interesa koji se nastoji ostvariti izmijenjenim Zakonom od 22. lipnja 2000.
- 23 Tribunal administratif kao prvo odbija argument luksemburške vlade, kojim osporava klasifikaciju državne financijske pomoći za visokoškolski studij kao socijalnu povlasticu u smislu članka 7. stavka 2. Uredbe br. 1612/68, jer je osoba koja ostvaruje pravo na nju student koji je samostalna punoljetna osoba koju ne uzdržavaju roditelji.
- 24 S tim u vezi tribunal administratif ističe da se ta financijska pomoć koja se dodjeljuje na temelju Zakona radi lakšeg pristupa visokoškolskom studiju sastoji od osnovnog iznosa i, prema potrebi, dodatka koji se mogu razlikovati ovisno o, s jedne strane, financijskom i socijalnom položaju studenta i, s druge strane, troškovima upisa koje plaća student. Taj sud smatra da je za ocjenu financijskog i socijalnog položaja studenta potrebno utvrditi je li, bez obzira na fikciju koju je utvrdio zakonodavac, on stvarno samostalan ili ga uzdržavaju roditelji.
- 25 Budući da su tužitelji u predmetima u glavnom postupku bili redovni studenti, da tijekom akademske godine 2010./2011. nisu imali nikakvih drugih prihoda i da su bili dio kućanstava svojih majki i očeva, tribunal administratif zaključuje da se moraju smatrati uzdržanim članovima obitelji svojih roditelja, koji su radnici migranti. Taj sud također navodi da se svi tužitelji pozivaju na činjenicu da njihov otac ili majka rade u Luksemburgu.
- 26 Pozivajući se na točku 23. presude od 26. veljače 1992., Bernini (C-3/90, Zb., str. I-1071.), tribunal administratif isto ističe da iz sudske prakse Suda proizlazi da pomoć dodijeljena za uzdržavanje i obrazovanje s ciljem pohađanja sveučilišnog studija na temelju kojeg se stječe stručna kvalifikacija za studenta koji je koristi predstavlja socijalnu povlasticu u smislu članka 7. stavka 2. Uredbe br. 1612/68.
- 27 Jednako tako, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev i koji navodi točku 24. presude od 18. srpnja 2007. u predmetu Hartmann (C-212/05, Zb., str. I-6303.), financiranje studija koje država članica dodijeli djeci radnika predstavlja za radnika migranta ili pograničnog radnika socijalnu povlasticu u smislu članka 7. stavka 2. Uredbe br. 1612/68, ako radnik nastavi uzdržavati dotično dijete. Taj sud ističe da se u tom slučaju, u skladu s točkom 28. navedene presude Bernini, dotično dijete može pozvati na taj članak 7. stavak 2. Uredbe br. 1612/68 kako bi dobilo financiranje studija pod jednakim uvjetima kao i djeca nacionalnih radnika, budući da jednako postupanje iz članka 7. stavka 2. Uredbe br. 1612/68 ima za cilj spriječiti diskriminaciju na štetu potomaka koje uzdržava radnik.
- 28 Prema mišljenju tribunala administratifa, tužitelji u glavnom postupku stoga se mogu pozvati na članak 7. stavak 2. Uredbe br. 1612/68 za dobivanje financiranja studija pod jednakim uvjetima kao i djeca nacionalnih radnika.
- 29 Kao drugo, taj sud odbacuje postojanje izravne diskriminacije. Pojmovima „domicil” i „boravak” u smislu članka 2. izmijenjenog Zakona od 22. lipnja 2000. obuhvaćen je, u skladu s navedenim Zakonom, jednak činjenični koncept, odnosno mjesto na kojemu stvarno, zakonito i kontinuirano živi dotična osoba. Ta je istovjetnost značenja

potvrđena člankom 3. Uredbe Velikog Vojvodstva od 12. studenoga 2010. o izmjeni Uredbe Velikog Vojvodstva od 5. listopada 2000. o državnoj financijskoj pomoći za visokoškolske studije (*Mémorial A 2010.*, str. 3430.), u kojoj je navedeno da studenti iz članka 2. izmijenjenog Zakona od 22. lipnja 2000., i to državljani Luksemburga ili članovi obitelji državljana Luksemburga te državljani drugih država članica, moraju predočiti potvrdu o boravištu kako bi mogli primati tu pomoć.

- 30 Treće, kada je riječ o postojanju neizravne diskriminacije, tribunal administratif podsjeća da načelo jednakog postupanja zabranjuje sve prikrivene oblike diskriminacije koji uz primjenu drugih kriterija razlikovanja koji se temelje na državljanstvu u stvarnosti dovode do jednakog rezultata. Pozivajući se na točku 53. presude od 15. ožujka 2005., Bidar (C-209/03, Zb., str. I-2119.), ovaj sud navodi da bi se uvjet boravišta u tom kontekstu mogao smatrati diskriminirajućim zato što se njime u nepovoljan položaj stavljaju prvenstveno državljani drugih država članica, jer je vjerojatnije da će ga lakše zadovoljiti državljani Luksemburga.
- 31 Razlika u postupanju može biti opravdana jedino ako počiva na objektivnim razlozima koji su neovisni o državljanstvu dotičnih osoba i koji su proporcionalni legitimnom cilju koji se želi postići nacionalnim pravom.
- 32 S obzirom na to da je u ovom slučaju potrebno utvrditi je li takva neizravna diskriminacija opravdana s obzirom na načelo jednakog postupanja, tribunal administratif odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„S obzirom na načelo jednakog postupanja Zajednice utvrđenog člankom 7. Uredbe br. 1612/68, da li razlozi koji se odnose na politiku obrazovanja i proračunsku politiku koje je iznijela država Luksemburg, posebno poticanje povećanja udjela osoba s visokim stupnjem obrazovanja, koji je trenutačno nedovoljan u pogledu stanovnika Luksemburga u odnosu na druge zemlje, razlozi koji bi bili ozbiljno ugroženi ako bi država Luksemburg morala davati financijsku pomoć za visokoškolski studij svakom studentu koji ni na koji način nije povezan s društvom Velikog Vojvodstva Luksemburg, za pohađanje visokoškolskog studija u bilo kojoj zemlji u svijetu, što bi dovelo do prekomjernog opterećenja proračuna države Luksemburg, predstavljaju razloge, u smislu gore navedene sudske prakse Zajednice, kojima se može opravdati razlika u postupanju proizišla iz uvjeta boravišta koji moraju ispuniti državljani Luksemburga i državljani drugih država članica za dobivanje pomoći za visokoškolski studij ”?

O prethodnom pitanju

- 33 Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 7. stavak 2. Uredbe br. 1612/68 tumačiti tako da mu je protivno zakonodavstvo države članice, kao što je ono u glavnom postupku, kojim se dodjela financijske pomoći za visokoškolski studij uvjetuje boravištem studenta i uvodi razliku u postupanju prema osobama koje borave u dotičnoj državi članici i osobama koje ne borave u toj državi članici, ali su djeca pograničnih radnika koji obavljaju djelatnost u toj državi članici, s ciljem povećanja udjela rezidenata s visokim stupnjem obrazovanja uz istovremeno izbjegavanje prekomjernog financijskog opterećenja koje bi podrazumijevala dodjela takve pomoći svakom studentu.

Postojanje diskriminacije

- 34 U tom pogledu najprije valja podsjetiti da je člankom 45. stavkom 2. UFEU-a predviđeno da sloboda kretanja radnika podrazumijeva ukidanje svake diskriminacije na temelju državljanstva između radnika iz država članica u pogledu zapošljavanja, plaće i drugih uvjeta rada i zapošljavanja.
- 35 Članak 7. stavak 2. Uredbe br. 1612/68 poseban je izraz načela jednakog postupanja sadržanog u članku 45. stavku 2. UFEU-a u posebnom području dodjele socijalnih povlastica i treba ga tumačiti jednako kao i tu odredbu (presuda od 11. rujna 2007., Hendrix, C-287/05, Zb., str. I-6909., t. 53.).
- 36 U skladu s člankom 7. stavkom 2. Uredbe br. 1612/68, radnik koji je državljanin države članice uživa na državnom području druge države članice jednake socijalne i porezne povlastice kao domaći radnici.
- 37 Ta se odredba jednako primjenjuje na radnike migrante koji borave u državi članici domaćinu i pogranične radnike zaposlene u toj državi članici tijekom njihova boravka u drugoj državi članici (presude od 18. srpnja 2007., Geven, C-213/05, Zb., str. I-6347., t. 15., i od 14. lipnja 2012., Komisija/Nizozemska, C-542/09, t. 33.).
- 38 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, pomoć dodijeljena za uzdržavanje i obrazovanje s ciljem pohađanja sveučilišnoga studija na temelju kojeg se stječe stručna kvalifikacija predstavlja socijalnu povlasticu u smislu članka 7. stavka 2. Uredbe br. 1612/68 (presuda od 21. lipnja 1988., Lair, 39/86, Zb., str. 3161., t. 24., i navedene presude Bernini, t. 23., i Komisija/Nizozemska, t. 34.).
- 39 Sud je također presudio da financiranje studija koje država članica dodijeli djeci radnika za radnika migranta predstavlja socijalnu povlasticu u smislu članka 7. stavka 2. Uredbe br. 1612/68, ako radnik nastavi uzdržavati dotično dijete (navedena presuda Bernini, t. 25. i 29., presuda od 8. lipnja 1999., Meeusen, C-337/97, Zb., str. I-3289., t. 19., i navedena presuda Komisija/Nizozemska, t. 35.).
- 40 Članovi obitelji radnika migranta imaju neposredno pravo na jednako postupanje koje je radniku osigurano u skladu s člankom 7. stavkom 2. Uredbe br. 1612/68. Budući da odobrenje financiranja za studij djeteta radnika migranta predstavlja socijalnu povlasticu za radnika migranta, dijete se može pozvati na tu odredbu kako bi dobilo to financiranje ako se, u skladu s nacionalnim pravom, ono dodjeljuje izravno studentu (presuda od 18. lipnja 1987., Lebon, 316/85, Zb., str. 2811., t. 12. i 13., navedene presude Bernini, t. 26., i Komisija/Nizozemska, t. 48.).
- 41 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, načelo jednakog postupanja iz članka 45. UFEU-a i iz članka 7. Uredbe br. 1612/68 zabranjuje ne samo izravnu diskriminaciju na temelju državljanstva, nego i sve druge prikrivene oblike diskriminacije koji, uz primjenu drugih kriterija razlikovanja, zapravo dovode do istog rezultata (vidjeti presude od 27. studenoga 1997., Meints, C-57/96, Zb., str. I-6689., t. 44., od 7. srpnja 2005., Komisija/Austrija, C-147/03, Zb., str. I-5969., t. 41., od 10. rujna 2009., Komisija/Njemačka, C-269/07, Zb., str. I-7811., t. 53., i navedenu presudu Komisija/Nizozemska, t. 37.).

- 42 U ovom predmetu u glavnom postupku sud koji je uputio zahtjev smatrao je da su u vezi s tumačenjem nacionalnog prava uvjeti domicila i boravka, utvrđeni izmijenjenim Zakonom od 22. lipnja 2000. istovjetni, tako da se uvjet boravišta primjenjuje jednako na državljane Luksemburga i na državljane drugih država članica.
- 43 U tim okolnostima zahtjev da državljani drugih država članica moraju boraviti u Luksemburgu ne predstavlja izravnu diskriminaciju.
- 44 Nasuprot tome, ako mjera kao što je ona iz glavnog postupka predviđa razlikovanje na temelju boravišta, ona uglavnom ide na štetu državljana drugih država članica utoliko što su nerezidenti najčešće i nedržavljeni (posebno vidjeti presude od 29. travnja 1999., Ciola, C-224/97, Zb., str. I-2517., t. 14., od 25. siječnja 2011., Neukirchinger, C-382/08, Zb., str. I-139., t. 34., i navedenu presudu Komisija/Nizozemska, t. 38.).
- 45 U tom je kontekstu nebitno utječe li mjera iz glavnog postupka na državljane drugih država članica koji ne mogu ispuniti navedeni kriterij kao i na državljane dotične države članice. Da bi se neku mjeru moglo označiti kao neizravno diskriminirajuću, nije nužno da ona sve vlastite državljane stavlja u povoljniji položaj ili da samo državljane drugih država članica, a ne i vlastite, stavlja u nepovoljniji položaj (u tom smislu vidjeti presudu od 16. siječnja 2003., Komisija/Italija, C-388/01, Zb., str. I-721., t. 14., navedenu presudu Komisija/Nizozemska, t. 38., i presudu od 28. lipnja 2012., Emy, C-172/11, , t. 41.).
- 46 Nejednako postupanje koje proizlazi iz uvjeta boravišta koji moraju ispuniti studenti koji su djeca pograničnih radnika time predstavlja neizravnu diskriminaciju koja je u načelu zabranjena, osim ako je objektivno opravdana. Da bi bila opravdana mora biti prikladna da osigura ostvarenje legitimnog cilja i ne smije prelaziti ono što je nužno za ostvarivanje tog cilja (u tom smislu vidjeti presude od 13. travnja 2010., Bressol i dr., C-73/08, Zb., str. I-2735., t. 47. i 48., i navedenu presudu Komisija/Nizozemska, t. 55.).

Ostvarenje legitimnog cilja

- 47 Kako bi opravdala različito postupanje prema pograničnim radnicima u vezi s dodjelom državne financijske pomoći za visokoškolski studij, luksemburška se vlada poziva na dva argumenta, od kojih se jedan temelji na socijalnim razlozima, a drugi na proračunskim, uz tvrdnju da su ti razlozi nerazdvojni.
- 48 Ciljem koji ta vlada naziva „socijalnim” nastoji se značajno povećati udjel rezidenata Luksemburga s visokim stupnjem obrazovanja. Taj postotak iznosi 28 % i znatno je niži od postotka osoba s visokim stupnjem obrazovanja u državama koje su usporedive s Velikom Vojvodstvom Luksemburg, a luksemburška vlada smatra potrebnim ostvariti brojku od 66 % rezidenata Luksemburga s visokim stupnjem obrazovanja kako bi zadovoljila sve hitniju potrebu Luksemburga da prijeđe na gospodarstvo temeljeno na znanju.
- 49 Luksemburška vlada tvrdi da je pravo na državnu financijsku pomoć ograničeno na osobe koje borave u Luksemburgu jer prema njezinom mišljenju samo oni imaju takvu vezu s luksemburškim društvom kojom se može opravdati pretpostavka da će se nakon korištenja mogućnosti koju nudi dotični sustav pomoći za financiranje studija,

prema potrebi provedenog u inozemstvu, vratiti u Luksemburg i tamo primjenjivati svoje tako stečeno znanje s ciljem gospodarskog razvoja te zemlje.

- 50 Prema mišljenju te vlade, ona zbog proračunskih ograničenja ne može biti velikodušnija prema studentima nerezidentima, a da pritom ne ugrozi financiranje cjelokupnog sustava pomoći. Proračunski je cilj spriječiti prekomjerno opterećenje državnih financija do kojeg bi došlo kada bi se dodjela financijske pomoći proširila na studente nerezidente koji su djeca pograničnih radnika.
- 51 U vezi s opravdanjem koje se temelji na dodatnom opterećenju do kojeg bi došlo kao posljedica neprimjene uvjeta boravišta, iako proračunski razlozi mogu biti temelj izbora socijalne politike države članice i utjecati na prirodu ili opseg mjera socijalne sigurnosti koje želi donijeti, treba podsjetiti da oni ne mogu sami za sebe predstavljati cilj takve politike, pa stoga niti opravdati diskriminaciju na štetu radnika migranata (vidjeti prethodno navedenu presudu Komisija/Nizozemska, t. 57., i navedenu sudsku praksu).
- 52 Ako se prihvati da se proračunskim razlozima može opravdati razlika u postupanju prema radnicima migrantima i nacionalnim radnicima, to bi podrazumijevalo da se primjena i doseg tako temeljnog pravila prava Europske unije kao što je načelo zabrane diskriminacije na temelju državljanstva može vremenski i prostorno razlikovati ovisno o stanju javnih financija država članica (vidjeti prethodno navedenu presudu Komisija/Nizozemska, t. 58., i navedenu sudsku praksu).
- 53 U pogledu socijalnog cilja valja istaknuti da je poticanje visokog obrazovanja cilj od javnog interesa prepoznat na razini Europske unije, kako između ostalog navode austrijska i luksemburška vlada.
- 54 Stoga je u Komunikaciji Komisije od 3. ožujka 2010. pod nazivom „Europa 2020.: Strategija za pametan, održiv i uključiv rast” [COM(2010) 2020 final] povećanje udjela stanovništva u dobi od 30 do 34 godine sa završenim tercijarnim obrazovanjem s 31 % na najmanje 40 % u 2020. navedeno kao jedan od glavnih ciljeva dogovorenih na razini Europske unije. Tim se dokumentom svaka država članica potiče na donošenje posebnih mjera za provedbu tih glavnih ciljeva na nacionalnoj razini.
- 55 Osim toga, u okviru svojih zaključaka od 12. svibnja 2009. o strateškom okviru za europsku suradnju u području obrazovanja i osposobljavanja („ET 2020.”) (SL C 119, str. 2.), Vijeće Europske unije već je donijelo navedeni cilj povećanja broja osoba s visokim stupnjem obrazovanja. U zaključcima Vijeća od 11. svibnja 2010. o socijalnoj dimenziji obrazovanja i osposobljavanja (SL C 135, str. 2.), države članice se pozivaju da u pogledu visokog obrazovanja razviju politike za povećanje stopa završavanja takvog školovanja.
- 56 Iz navedenog proizlazi da se mjerom koju je država članica poduzela s ciljem osiguravanja visokog stupnja obrazovanja svojeg rezidentnog stanovništva i poticanja razvoja svoga gospodarstva slijedi legitiman cilj kojim se može opravdati neizravna diskriminacija na temelju državljanstva.

Prikladnost uvjeta boravišta

- 57 Luksemburška vlada smatra da su odredbe o pomoći rezerviranoj za osobe koje borave u Luksemburgu prikladne da osiguraju ostvarenje legitimnog socijalnog cilja kojim se želi povećati broj rezidenata Luksemburga s visokim stupnjem obrazovanja.
- 58 S tim u vezi ta vlada tvrdi da je vjerojatno da će se nakon završetka studija u inozemstvu dotični studenti vratiti u svoju državu boravišta da tamo žive i rade. Ona smatra da studenti koji borave u inozemstvu, čak i ako su djeca pograničnih radnika koji obavljaju djelatnost u Luksemburgu, nemaju nijedan poseban razlog za stupanje na luksemburško tržište rada nakon završetka studija, niti za integraciju u luksemburško društvo. Ta vlada smatra opravdanim ograničiti dodjelu pomoći iz glavnog postupka na studente koji borave u Luksemburgu u trenutku započinjanja visokog obrazovanja, jer su oni već integrirani u luksemburško društvo i jer će vrlo vjerojatno nakon završetka studija stupiti na luksemburško tržište rada.
- 59 Luksemburška vlada dodaje da usto postoji vrlo visoka „stopa rotacije” osoba koje obavljaju profesionalnu djelatnost kao pogranični radnici i koji u tom svojstvu rade samo ograničeno vrijeme, pa se stoga zapošljavanje u svojstvu pograničnog radnika ne može smatrati čimbenikom integracije u društvo države zaposlenja koji bi bio sličan boravištu u toj državi članici i dovoljno važan da bi utjecao na izbor boravišta djece pograničnih radnika nakon završetka studija.
- 60 Tužitelji u glavnom postupku osporavaju prikladnost uvjeta boravišta. Takvim se uvjetom ne jamči ostvarenje cilja povećanja broja rezidenata Luksemburga s visokim stupnjem obrazovanja da bi se zadovoljile potrebe luksemburškog tržišta rada. Dodjela pomoći iz glavnog postupka samo studentima koji borave u Luksemburgu na dan podnošenja zahtjeva za financijsku pomoć neće dovesti do toga da će oni nakon završetka svojeg studija trajno stupiti na luksemburško tržište rada. Štoviše, budući da sveučilište u Luksemburgu nije opća ustanova, veliki broj studenata rezidenata vjerojatno će radije studirati izvan Luksemburga i integrirati se u državu u kojoj studiraju umjesto u Luksemburgu te time iskoristiti profesionalne prilike izvan državnog područja Luksemburga.
- 61 Suprotno onome što tvrdi luksemburška vlada, navedeni tužitelji smatraju da studenti nerezidenti koji su djeca pograničnih radnika imaju posebne razloge stupiti na luksemburško tržište rada nakon završetka studija. S jedne strane, okolnost da jedan od roditelja studenta radi u Luksemburgu podrazumijeva da postoji određena zemljopisna blizina kućanstva kojemu pripada student luksemburškom državnim području. S druge strane, budući da je gospodarska kriza snažno pogodila države članice koje graniče s Luksemburgom, djeca pograničnih radnika vjerojatno će nakon završetka studija radije tražiti stalno zaposlenje, kao što je ono njihovih roditelja koji već dugo godina rade u toj državi članici.
- 62 Prema mišljenju Komisije, pogranični radnici ne samo da su povezani s luksemburškim društvom, već su zbog obavljanja svojeg posla u Luksemburgu u njegovo društvo i integrirani. Budući da takva veza postoji, uvjet boravišta nije potreban ni prikladan kako bi se osiguralo da djeca takvih radnika, čiji bi se studij financirao financijskom pomoći iz glavnog postupka, budu usko povezana s državom članicom koja dodjeljuje tu pomoć.

- 63 S tim u vezi valja napomenuti da je Sud već presudio da su radnici migranti i pogranični radnici, s obzirom na to da su stupili na tržište rada države članice, u načelu integracijom već stvorili dovoljnu integracijsku vezu s društvom te države, što im omogućuje da se na njih primjenjuje načelo jednakog postupanja u odnosu na nacionalne radnike i radnike rezidente. Integracijska veza posebno proizlazi iz činjenice da radnici migranti i pogranični radnici porezima koje plaćaju u državi članici domaćinu, jer tamo obavljaju plaćenu djelatnost, doprinose i financiranju socijalnih politika te države (u tom smislu vidjeti presudu od 13. prosinca 2012., C-379/11, Caves Krier Frères, t. 53.).
- 64 Međutim, valja utvrditi da je, između ostalog, u pogledu pograničnih radnika Sud dopustio određene opravdane razloge u vezi s propisima u kojima se utvrđuje razlika između rezidenata i nerezidenata koji obavljaju profesionalnu djelatnost u dotičnoj državi članici, ovisno o stupnju njihove integracije u društvo te države članice ili povezanosti s njome (u tom smislu vidjeti navedene presude Hartmann, t. 35. i 36., Geven, t. 26., i Hendrix, t. 54. i 55.).
- 65 S tim u vezi valja napomenuti da pogranični radnik nije uvijek integriran u državu članicu zaposlenja na jednak način kao i radnik koji je rezident te države članice.
- 66 Kako je naveo nezavisni odvjetnik u točki 59. svojeg očitovanja, u predmetima u glavnom postupku valja ispitati je li uvjet boravišta, koji se zahtijeva za djecu pograničnih radnika izmijenjenim Zakonom od 22. lipnja 2000. kako bi ostvarila pravo na primanje financijske pomoći za visokoškolski studij, prikladan za nastanak razumne vjerojatnosti povratka studenta u Luksemburg nakon završetka studija, pri čemu luksemburška vlada taj povratak smatra nužnim za ostvarenje željenog legitimnog cilja.
- 67 S tim u vezi valja priznati da je moguće pretpostaviti da je vjerojatnost nastanjivanja u Luksemburgu i integracije u luksemburško tržište rada nakon završetka studija veća u slučaju studenata koji su u trenutku početka visokoškolskog studija rezidenti Luksemburga, čak i ako studiraju u inozemstvu, nego u slučaju studenata koji nisu rezidenti.
- 68 Stoga valja utvrditi da je uvjet boravišta predviđen izmijenjenim Zakonom od 22. lipnja 2000. prikladan za ostvarenje cilja poticanja visokog obrazovanja i značajnog povećanja udjela rezidenata Luksemburga s visokim stupnjem obrazovanja.
- 69 Međutim, i dalje je potrebno utvrditi prelazi li taj uvjet ono što je nužno za ostvarenje tog cilja.

Nužnost uvjeta boravišta

- 70 Prema mišljenju luksemburške vlade postavljanje uvjeta boravišta ne prelazi ono što je nužno za ostvarenje željenog cilja. Taj je uvjet opravdan proračunskim razlozima i izravno povezan s navedenim gospodarskim ciljem. Zbog proračunskih ograničenja nije moguće biti velikodušniji prema studentima nerezidentima, a da se pritom ne ugrozi cjelokupni sustav financiranja. Osim toga, određivanje drugog kriterija za dodjelu pomoći, posebno kriterija da je jedan od roditelja studenta nerezidenta

zaposlen u Luksemburgu, bilo bi potpuno u suprotnosti s dvama povezanim ciljevima odredaba kojima je uređena pomoć o kojoj je riječ u glavnom postupku.

- 71 S tim u vezi valja ispitati može li se samo uvjetom prethodnog boravišta osigurati razumna vjerojatnost za državu Luksemburg da će se primatelji navedene pomoći vratiti u Luksemburg i nastaniti u njemu te stupiti na luksemburško tržište rada kako bi pridonijeli njegovom gospodarskom razvoju, ili postoje drugi kriteriji kojima bi se jednako tako osigurala navedena vjerojatnost bez isključivanja sve djece pograničnih radnika koja nisu rezidenti.
- 72 Sud je već priznao da uvjet boravišta može biti nerazmjern ako ima pretjerano isključujući karakter jer neopravdano daje prednost jednom elementu koji nije nužno pokazatelj stvarnog i učinkovitog stupnja povezanosti i koji istovremeno isključuje sve druge relevantne pokazatelje (vidjeti presudu od 23. listopada 2007., Morgan i Bucher, C-11/06 i C-12/06, Zb., str. I-9161., t. 46., i navedenu sudsku praksu, kao i presudu od 21. srpnja 2011., Stewart, C-503/09, Zb. str. I-6497, t. 95., i navedenu sudsku praksu).
- 73 U točkama 86. i 87. presude Komisija/Nizozemska Sud je tako ocijenio da dotična država članica nije uvjerljivo objasnila zašto željeni cilj ne može ostvariti manje restriktivnim mjerama, bilo pravilom koje je fleksibilnije od pravila „tri od šest godina” ili uzimajući u obzir druge elemente koji predstavljaju sličan stupanj povezanosti kao što je zaposlenje. Stoga je presudio da se određivanjem posebnih razdoblja boravka na državnom području dotične države članice tim pravilom daje prednost jednom elementu koji nije nužno jedini pokazatelj stvarnog stupnja povezanosti između zainteresirane stranke i države članice i koji ima pretjerano isključujući karakter. Dakle, pravilo „tri od šest godina” prelazilo je ono što je nužno za ostvarenje željenog cilja.
- 74 Luksemburškim su sustavom državne financijske pomoći za visokoškolski studij isključeni svi nerezidenti iz prava na tu pomoć, pri čemu se to isključivanje odnosi samo na studente nerezidente.
- 75 Slijedom toga, dijete radnika migranta, koje boravi sa svojim roditeljima u državi članici koja graniči s Velikim Vojvodstvom Luksemburg i koje bi željelo studirati u Luksemburgu, nema pravo primati državnu financijsku pomoć za visokoškolski studij. Osim toga, čak i ako njihovi roditelji borave u Luksemburgu, studenti koji nisu rezidenti u trenutku podnošenja zahtjeva za pomoć nemaju pravo primati tu pomoć, čak i ako ih roditelji nastave uzdržavati. Nadalje, učinak sustava financijske pomoći iz glavnog postupka je isključivanje djece radnika nerezidenata koji već dulje vrijeme rade u Luksemburgu iz primanja takve pomoći.
- 76 S tim u vezi valja napomenuti da je sustav financijske pomoći iz glavnog postupka ima pretjerano isključujući karakter. Zahtjevom da student mora boraviti na državnom području dotične države članice, zakonom se daje prednost jednom elementu koji nije nužno jedini pokazatelj stvarnog stupnja povezanosti između zainteresirane osobe i te države članice (u tom smislu vidjeti navedenu presudu Komisija/Nizozemska, t. 86.).
- 77 Konkretno, ako je državna financijska pomoć za visokoškolski studij namijenjena poticanju nastavka studiranja kako u Luksemburgu tako i u bilo kojoj drugoj zemlji,

postojanje razumne vjerojatnosti da će se primatelji te pomoći vratiti u Luksemburg i tamo se nastaniti te stupiti na tržište rada te države članice kako bi pridonijeli njezinom gospodarskom razvoju može se utvrditi na temelju elemenata koji nisu uvjet prethodnog boravka dotičnog studenta.

- 78 Zapravo je moguće da dovoljna povezanost između studenta i Velikog Vojvodstva Luksemburg, na temelju koje se takva vjerojatnost može zaključiti, može proizlaziti i iz činjenice da taj student boravi sam ili sa svojim roditeljima u državi članici koja graniči s Velikom Vojvodstvom Luksemburg i da njegovi roditelji dulje vrijeme rade u Luksemburgu i žive u blizini te države članice.
- 79 U vezi s mogućnostima kojima raspolaže luksemburški zakonodavac treba navesti, kako je Komisija istaknula na raspravi, da ako se dodijeljena pomoć primjerice sastoji od zajma, sustavom financiranja kojim se dodjela tog zajma ili nepodmirenog dijela zajma ili odobrenje za nevraćanje zajma uvjetuje time da se student korisnik zajma nakon završetka studija u inozemstvu mora vratiti u Luksemburg radi rada i boravka u Luksemburgu, mogao bi se ostvariti željeni cilj bez štetnog učinka na djecu pograničnih radnika. Osim toga, mogao bi se izbjeći rizik kumulacije s istovjetnom financijskom pomoći koju isplaćuje država članica u kojoj student boravi, sa svojim roditeljima ili bez njih, uzimajući u obzir tu pomoć pri dodjeli pomoći koju isplaćuje Veliko Vojvodstvo Luksemburg.
- 80 Kako bi se prije svega spriječio „turizam studentskih stipendija” na koji se pozivaju sve vlade koje su podnijele očitovanja Sudu i osiguralo da je pogranični radnik koji plaća porez i doprinose u Luksemburgu u dovoljnoj mjeri povezan s luksemburškim društvom, financijska bi se pomoć mogla uvjetovati pograničnom radniku, roditelju studenta koji ne boravi u Luksemburgu, koji je u toj državi članici radio tijekom određenog minimalnog razdoblja. U drugom je kontekstu člankom 24. stavkom 2. Direktive 2004/38 predviđeno da, odstupajući od članka 24. stavka 1. u skladu s kojim svi građani Unije koji na temelju te Direktive borave na državnom području države članice domaćina imaju pravo na jednako postupanje kao prema državljanima te države članice, ta država nije obvezna dodijeliti potporu za uzdržavanje tijekom studija prije stjecanja prava stalnog boravaka koje, u skladu s člankom 16. stavkom 1. Direktive 2004/38, podliježe uvjetu boravišta u trajanju od pet godina na državnom području dotične države članice.
- 81 Valja napomenuti da se u predmetima u glavnom postupku takav rizik treba isključiti jer nije sporno da E. Giersch, B. M. Stemper, J. Taminiaux i J. Hodin imaju majku ili oca koji rade u Luksemburgu već 23, 32, 28, odnosno 23 godine.
- 82 Slijedom toga, zakonodavstvo kao što je ono u glavnom postupku, kojim se dodjela financijske pomoći za visokoškolski studij uvjetuje boravištem studenta i koje dovodi do razlike u postupanju prema rezidentima i nerezidentima te države članice koji su djeca pograničnih radnika koji obavljaju djelatnost u toj državi članici, prelazi ono što je nužno za ostvarenje legitimnog cilja povećanja udjela rezidentnog stanovništva s visokim stupnjem obrazovanja, kako bi se poticao razvoj nacionalnoga gospodarstva.
- 83 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na postavljeno pitanje valja odgovoriti:

- Članak 7. stavak 2. Uredbe br. 1612/68 treba tumačiti tako da mu je u načelu protivno zakonodavstvo države članice kao što je ono u glavnom postupku, kojim se dodjela financijske pomoći za visokoškolski studij uvjetuje boravištem studenta u toj državi članici i uvodi razlika u postupanju, koja predstavlja neizravnu diskriminaciju, prema osobama koje borave u toj državi članici i osobama koje ne borave u toj državi članici, ali su djeca pograničnih radnika koji obavljaju djelatnost u toj državi članici.
- Iako je cilj povećanja udjela rezidenata s visokim stupnjem obrazovanja radi poticanja razvoja gospodarstva te države članice legitiman cilj kojim se može opravdati takva razlika u postupanju i iako je uvjet boravišta, kao što je onaj predviđen nacionalnim zakonodavstvom iz glavnog postupka, prikladan da osigura ostvarenje tog cilja, taj uvjet ipak prelazi ono što je nužno za ostvarenje željenog cilja, u mjeri u kojoj se njime onemogućuje uzimanje u obzir drugih elemenata koji su potencijalni pokazatelji stvarnog stupnja povezanosti podnositelja zahtjeva za financijsku pomoć s društvom ili tržištem rada dotične države članice, kao što je činjenica da je jedan od roditelja, koji i dalje uzdržava studenta, pogranični radnik koji u toj državi članici radi već dulje vrijeme i ima stalno zaposlenje.

Troškovi

- 84 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (peto vijeće) odlučuje:

Članak 7. stavak 2. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1612/68 od 15. listopada 1968. o slobodi kretanja radnika unutar Zajednice, kako je izmijenjena Direktivom 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004., treba tumačiti tako da mu je u načelu protivno zakonodavstvo države članice kao što je ono u glavnom postupku, kojim se dodjela financijske pomoći za visokoškolski studij uvjetuje boravištem studenta u toj državi članici i uvodi razliku u postupanju, koja predstavlja neizravnu diskriminaciju, prema osobama koje borave u toj državi članici i osobama koje ne borave u toj državi članici, ali su djeca pograničnih radnika koji obavljaju djelatnost u toj državi članici.

Iako je cilj povećanja udjela rezidenata s visokim stupnjem obrazovanja radi poticanja razvoja gospodarstva te države članice legitiman cilj kojim se može opravdati takva razlika u postupanju i iako je uvjet boravišta, kao što je onaj predviđen nacionalnim zakonodavstvom iz glavnog postupka, prikladan da osigura ostvarenje tog cilja, taj uvjet ipak prelazi ono što je nužno za ostvarenje željenog cilja, u mjeri u kojoj se njime onemogućuje uzimanje u obzir drugih elemenata koji su potencijalni pokazatelji stvarnog stupnja povezanosti podnositelja zahtjeva za financijsku pomoć s društvom ili tržištem rada dotične države članice, kao što je činjenica da je jedan od roditelja, koji i dalje uzdržava studenta, pogranični radnik koji u toj državi članici radi već dulje vrijeme i ima stalno zaposlenje.

[Potpisi]

* Jezik postupka: francuski.

RADNI PRIJEVOD