Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
ELEANOR SHARPSTON,
predstavljeni 21. februarja 2013 [1]

Združeni zadevi C-523/11 in C-585/11

Laurence Prinz
proti
Region Hannover
(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Verwaltungsgericht Hannover (Nemčija))
Philipp Seeberger
proti
Studentenwerk Heidelberg

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Verwaltungsgericht Karlsruhe (Nemčija))

„Prosto gibanje državljanov EU — Financiranje visokošolskega študija v tujini — Zahteva po prebivanju — ‚Pravilo treh let' — Sorazmernost"

1. Nemčija je ena izmed držav članic, v katerih lahko državljani Evropske unije (EU) zaprosijo za financiranje visokošolskega študija in usposabljanja v ustanovah drugod po v Evropski uniji. L. Prinz in P. Seeberger, oba nemška državljana, sta zaprosila za to financiranje. Njuni vlogi sta bili zavrnjeni, ker nobeden od njiju ni mogel dokazati, da bosta neposredno pred začetkom izobraževanja v tujini v Nemčiji neprekinjeno prebivala tri leta (pravilo treh let). Nemška vlada trdi, da je pravilo treh let določeno zaradi odprave nevarnosti pretirane finančne obremenitve, ki bi lahko vplivala na splošno raven razpoložljive pomoči (ekonomski cilj), zaradi določitve oseb, ki so vključene v nemško družbo, in zaradi zagotovitve, da bo financiranje zagotovljeno tistim študentom, za katere je najbolj verjetno, da se bodo po končanem študiju vrnili v Nemčijo in tam prispevali k družbi (družbeni cilj). Študentom, ki ne morejo izkazati triletnega neprekinjenega prebivanja, se zavrne financiranje za celotno obdobje študija v tujini. Lahko pa se jim odobri financiranje za prvo leto takšnega študija ali za celotno trajanje študija v Nemčiji.

Pravni okvir

Pravo EU

Pogodba o delovanju Evropske unije

2. Člen 20 PDEU določa:

„1. S Pogodbama se uvede državljanstvo Unije. Državljani Unije so vse osebe z državljanstvom ene od držav članic. Državljanstvo Unije se doda nacionalnemu državljanstvu in ga ne nadomešča.

1 — Jezik izvirnika: angleščina.

2. Državljani Unije imajo pravice in dolžnosti, določene v Pogodbah. Med drugim imajo:

(a) pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic;

[…]

Te pravice se uresničujejo v skladu s pogoji in omejitvami, opredeljenimi s Pogodbama in ukrepi, sprejetimi za njuno izvajanje."

3. V skladu s členom 21(1) PDEU ima vsak državljan Unije „pravico prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic ob upoštevanju omejitev in pogojev, določenih s Pogodbama in ukrepi, ki so bili sprejeti za njuno uveljavitev".

4. V skladu s členom 165(1) PDEU so države članice odgovorne „za vsebino poučevanja in organizacijo izobraževalnih sistemov". Člen 165(1) določa, da „Unija prispeva k razvoju kakovostnega izobraževanja s spodbujanjem sodelovanja med državami članicami ter po potrebi s podpiranjem in dopolnjevanjem njihovih dejavnosti". V skladu s členom 165(2), druga alinea, je cilj dejavnosti Unije tudi „spodbujanje mobilnosti študentov".

Direktiva 2004/38/ES

5. Člen 24 Direktive 2004/38[2] 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 […] pred pridobitvijo pravice do stalnega prebivališča[3] 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."

Nacionalno pravo

6. Bundesausbildungsförderungsgesetz (Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung – Bundesausbildungsförderungsgesetz; zvezni zakon o pomoči za izobraževanje in usposabljanje, v nadaljevanju: BAföG ali zakon o študentski pomoči) je nemški zakon, s katerim so določeni pogoji za pridobitev financiranja študija ali usposabljanja. Bil je večkrat spremenjen,[4] med drugim tudi zaradi zagotovitve učinka sodbe v združenih zadevah Morgan in Bucher.[5] Sodišče je v navedeni sodbi ugotovilo, da sedanja člena 20 PDEU in 21 PDEU nasprotujeta pogoju, kakršen je določen

2 — Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EGS (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46).

3 — Splošno pravilo je, da se pravica do stalnega prebivališča pridobi po petih letih nepretrganega zakonitega prebivanja. Glej člen 16 Direktive 2004/38.

4 — Iz pisnih stališč nemške vlade je razvidno, da je pred Sodiščem navajana različica z dne 7. decembra 2010.

5 — Sodba Sodišča z dne 23. oktobra 2007 v združenih zadevah Rhiannon Morgan proti Bezirksregierung Köln in Iris Bucher proti Landrat des Kreises Düren (C-11/06 in C-12/06, ZOdl., str. I-9161).

v točki 3 člena 5(2) (starega) zakona o študentski pomoči, v skladu s katerim je bila dodelitev pomoči za študij na izobraževalni ustanovi v tujini pogojena s tem, da ta študij pomeni nadaljevanje vsaj enoletnega izobraževanja ali usposabljanja, predhodno opravljenega v izvorni državi članici (pogoj prve stopnje študija).

7. V odstavku 1 spremenjenega člena 5 z naslovom „Izobraževanje in usposabljanje v tujini“ je „stalno prebivališče“ opredeljeno kot kraj, ki ni zgolj začasno središče interesov zadevne osebe, ne glede na morebiten namen, da se tam stalno nastani. Določeno je tudi, da kraj, v katerem oseba prebiva samo zaradi izobraževanja ali usposabljanja, ne šteje za stalno prebivališče.

8. V členu 5(2), točka 3, je navedeno, da se študentom s stalnim prebivališčem v Nemčiji dodeli pomoč za obiskovanje ustanove za izobraževanje ali usposabljanje v državi članici EU ali Švici, in sicer za začetek ali nadaljevanje izobraževanja ali usposabljanja v tej ustanovi.

9. V skladu s členom 6, naslovljenim „Pomoč Nemcem v tujini“, se nemškim državljanom, ki imajo stalno prebivališče zunaj Nemčije, lahko dodeli pomoč za izobraževanje ali usposabljanje, da bi študirali v kraju, kjer prebivajo, ali v sosednji državi, če to upravičujejo posebne okoliščine posameznega primera.

10. V členu 8(1) je navedeno, da lahko za financiranje zaprosijo nemški državljani in drugi državljani EU, ki imajo pravico do stalnega prebivališča.

11. Člen 16 določa trajanje financiranja študija ali usposabljanja. Člen 16(3) vsebuje pravilo treh let in določa:

„[…] pomoč za izobraževanje ali usposabljanje se […] v primerih iz člena 5(2), točka 3, dodeli za več kot eno leto le, če je ob začetku bivanja v tujini, ki se je začelo po 31. decembru 2007, študent vsaj prejšnja tri leta stalno prebival v Nemčiji.“

12. V obrazložitvenem memorandumu zvezne vlade k osnutku zakonodaje, s katero je bilo uvedeno pravilo treh let, je bilo navedeno, da je cilj tega pravila zagotoviti, da se pomoči za celotno trajanje izobraževanja ali usposabljanja v tujini ne dodelijo študentom, ki so komaj kaj prebivali v Nemčiji. Načelo nemške izobraževalne politike je, da je prejetje pomoči za izobraževanje ali usposabljanje običajno vezano na to, da se izobraževanje ali usposabljanje konča v Nemčiji, ali vsaj na obstoj posebne povezanosti z Nemčijo. V obrazložitvenem memorandumu je navedeno, da je tudi v drugih državah članicah določena zahteva po prebivanju kot dodatna zahteva za dolgoročno pomoč za študij v tujini. Ta zahteva je konkreten odraz upravičenega interesa države, ki dodeljuje socialne ugodnosti, da finančne ugodnosti, ki se financirajo iz javnih sredstev, omeji na osebe, ki lahko izkažejo minimalno stopnjo tesne povezanosti s to državo.

Dejansko stanje, postopek in vprašanji za predhodno odločanje

Prinz

13. L. Prinz je bila rojena leta 1991 v Kölnu in je nemška državljanka. Približno deset let je živela z družino v Tuniziji, kjer je njen oče delal za nemško podjetje. Od januarja 2007 živi z družino v Nemčiji.

14. Od februarja 2007 je L. Prinz obiskovala šolo v Nemčiji, kjer je junija 2009 končala srednješolsko izobraževanje. S 1. septembrom 2009 je začela študij poslovnega menedžmenta na Erasmus University na Nizozemskem.

15. Pred začetkom študija na Nizozemskem je L. Prinz 18. avgusta 2009 pri pristojnem nemškem organu zaprosila za financiranje. Z odločbo z dne 30. aprila 2010 ji je bilo odobreno financiranje za študijsko leto 2009/2010.

16. L. Prinz je ponovno zaprosila za financiranje za naslednje študijsko leto. Njena vloga je bila z odločbo z dne 4. maja 2010 zavrnjena, ker je v Nemčiji stalno prebivala šele od januarja 2007 in torej ni izpolnjevala pravila treh let.

17. L. Prinz je zoper to odločbo vložila pritožbo pri Verwaltungsgericht Hannover (upravno sodišče v Hannovru). Prvič, zatrjevala je, da je v Nemčiji skupaj prebivala tri leta in štiri mesece, in sicer od septembra 1993 do aprila 1994[6] in od januarja 2007 do avgusta 2009. Drugič, trdila je, da je zahteva po prebivanju, kakršna je pravilo treh let, v nasprotju s pravico prostega gibanja iz člena 21 PDEU.

18. Tretji senat pri Verwaltungsgericht je prekinil odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložil to vprašanje:

„Ali gre za omejevanje pravice do prostega gibanja in prebivanja državljanov [EU] iz členov 20 PDEU in 21 PDEU, ki glede na pravo [EU] ni upravičeno, če se nemški državljanki, ki ima stalno prebivališče na ozemlju Nemčije in obiskuje izobraževalno ustanovo v državi članici Evropske unije, za obiskovanje te izobraževalne ustanove odobri pomoč pri izobraževanju na podlagi […] [zakona o študentski pomoči] samo za eno leto, ker ob začetku prebivanja v tujini ni že vsaj tri leta stalno prebivala na ozemlju Nemčije?“

19. Pisna stališča so predložile avstrijska, danska, finska, nemška, grška, nizozemska in švedska vlada ter Komisija. Na obravnavi z dne 29. novembra 2012 so iste stranke, razen nizozemske vlade, podale ustne navedbe.

Seeberger

20. P. Seeberger je nemški državljan. Rojen je bil leta 1983 v Nemčiji in je tam s svojimi starši, prav tako nemškimi državljani, živel do leta 1994. Med letoma 1989 do 1994 je obiskoval osnovno in srednjo šolo v Nemčiji.

21. P. Seeberger je od leta 1994 do decembra 2005 s starši živel v Španiji, kjer je njegov oče delal kot samozaposleni poslovni svetovalec. Nacionalno sodišče navaja, da je oče P. Seebergerja s selitvijo s tem namenom izvrševal pravice na podlagi sedanjih členov 45 PDEU in 49 PDEU. P. Seeberger je srednjo šolo končal v Španiji, potem ko je leta 2000 opravil srednješolski zaključni izpit. Aprila 2005 je po poklicnem usposabljanju v letih od 2004 do 2005, še vedno v Španiji, pridobil poklicni naziv upravljavca nepremičnin. Starši P. Seebergerja so se januarja 2006 vrnili v Nemčijo. Čeprav P. Seeberger trdi, da je od takrat tudi njegovo stalno prebivališče v Nemčiji, je bil v register prebivalstva v Münchnu vpisan šele s 26. oktobrom 2009. Izjava nekdanjega delodajalca dokazuje, da je med 2. aprilom 2007 in 27. junijem 2007 v Kölnu opravil pripravništvo za oblikovalca spletnih strani.

22. P. Seeberger je aprila 2009 uspešno opravil zunanji preizkus znanja za vstop na univerzo Balearskih otokov na Palmi de Mallorci. Septembra 2009 je na tej univerzi začel študij ekonomije. V Nemčiji je zaprosil za financiranje študija.

23. Pristojni nemški organ je njegovo vlogo zavrnil iz razloga, da ni dovolj dokazov, da je tri leta neposredno pred začetkom študija dejansko stalno prebival v Nemčiji.

6 — Iz predloga za sprejetje predhodne odločbe ni razvidno, kako hitro po rojstvu se je L. Prinz z družino preselila v Tunizijo ali zakaj se je septembra 1993 za kratek čas vrnila iz Tunizije v Nemčijo, preden je aprila 1994 očitno spet odšla.

24. P. Seeberger je to odločbo izpodbijal in zatrjeval, da je pravilo treh let v nasprotju z njegovo pravico prostega gibanja, ki jo ima kot državljan EU. Po zavrnitvi pritožbe je P. Seeberger sprožil postopek pred Verwaltungsgericht Karlsruhe (upravno sodišče v Karlsruhe). Pred njim je zatrjeval, da je njegova svoboda gibanja omejena, ker bi moral zaradi pravila treh let zapustiti stalno prebivališče v drugi državi članici in ga mnogo prej prenesti nazaj v Nemčijo, da bi bil lahko upravičen do financiranja njegovega študija v tujini.

25. Peti senat pri Verwaltungsgericht Karlsruhe je prekinil postopek in Sodišču v predhodno odločanje predložil to vprašanje:

„Ali pravo [EU] nasprotuje nacionalni ureditvi, ki preprečuje dodelitev štipendij za usposabljanje za študij v drugi državi članici zgolj zato, ker študent, ki je uveljavljal pravico do prostega gibanja, ob začetku študija nima stalnega prebivališča v državi članici izvora vsaj tri leta?“

26. Pisna stališča so predložili P. Seeberger, avstrijska, danska, finska, nemška, nizozemska in švedska vlada ter Komisija. Na obravnavi z dne 29. novembra 2012 so iste stranke, ki so predložile pisna stališča, razen nizozemske vlade, podale ustne navedbe. Obravnave se je udeležila tudi grška vlada in podala ustne navedbe.

Presoja

Uvodne ugotovitve

27. Sodišče mora v obeh zadevah presoditi, ali člena 20 PDEU in 21 PDEU nasprotujeta temu, da države članice financiranje študija v tujini pogojujejo z zahtevo po prebivanju, kakršna je pravilo treh let.

28. Drugače kot predložitveno sodišče v zadevi Prinz je predložitveno sodišče v zadevi Seeberger vprašanje postavilo tako, da ni razvidno, ali je študent državljan države članice, ki odobri pomoč. Vendar je iz ostalega besedila predloga za sprejetje predhodne odločbe v zadevi Seeberger jasno razvidno, da se za pojasnila zaproša v zvezi s položajem nemškega državljana.

29. Pred izvrševanjem svobode gibanja zaradi študiranja drugje v EU sta se tako L. Prinz kot P. Seeberger iz različnih razlogov izselila iz Nemčije. L. Prinz se je iz EU izselila, ko je njen oče dobil zaposlitev v Tuniziji. P. Seeberger se je preselil v Španijo, ko je njegov oče izvrševal svojo svobodo ustanavljanja, da bi tam opravljal samostojno dejavnost.

30. Za razliko od L. Prinz je P. Seeberger že prej izvrševal svojo pravico do prostega gibanja na podlagi prava EU. To pa ne vpliva na analizo vprašanj, ki sta bili predloženi Sodišču, ker lahko oba kot državljana EU nasproti njunima državama članicama izvora uveljavljata pravice, ki jih imata na podlagi tega statusa,[7] kot je svoboda gibanja zaradi študija drugje v EU. Komisija se vseeno sprašuje, ali bi bilo treba položaj P. Seebergerja preučiti tudi na podlagi prava o svobodi ustanavljanja. To vprašanje bom obravnavala v okviru upoštevnega prava.[8]

31. Sodišče je že večkrat obravnavalo vprašanje, ali lahko države članice za financiranje študija določijo pogoj prebivanja, ki je na splošno enak temu v obravnavani zadevi. Te zadeve so bile Sodišču predložene v številnih oblikah. Nanašale so se na delavce migrante in njihove vzdrževane družinske člane,[9] pa tudi na študente, ki prošenj za financiranje niso utemeljevali z njihovo povezanostjo

7 — Zgoraj v opombi 5 navedena sodba Morgan in Bucher, točki 22 in 23 ter navedena sodna praksa.

8 — Glej točke od 36 do 39 spodaj.

9 — Glej na primer sodbo z dne 14. junija 2012 v zadevi Komisija proti Nizozemski (C-542/09).

z državljanom EU, ki opravlja pridobitno dejavnost.[10] Nanašale so se na prošnje za financiranje s strani države članice izvora,[11] države članice zaposlitve[12] ali države članice gostiteljice, kjer so študentje želeli študirati.[13] Nekatere zadeve so bile obravnavane pred začetkom veljave Direktive 2004/38, druge pa so se bodisi neposredno bodisi posredno nanašale na člen 24(2) te direktive. V mnogih od teh zadev je bilo odločeno, da je bil obravnavani ukrep upravičen, ker je med drugim preprečeval pretirano obremenitev javnih sredstev države članice, ki odobri financiranje, in/ali je bilo na njegovi podlagi mogoče določiti osebe, ki so s to državo članico dovolj povezane, in osebe, ki se bodo po koncu študija verjetno vrnile v državo članico, ki jim je odobrila financiranje.

32. Čeprav Sodišče državam članicam priznava široko diskrecijo pri določanju, ali in kako bodo financirale študij ter komu bodo to financiranje odobrile, pa po mojem mnenju ni dovolj pojasnilo, natančno katere elemente je treba upoštevati pri presoji, ali je lahko posamezna omejitev upravičena. Ali zadostuje, da se država članica sklicuje na ekonomski cilj, ali pa mora tudi dokazati obstoj nevarnosti pretirane finančne obremenitve? Ali lahko država članica omejitev, kakršna je pravilo treh let, utemelji na cilju, da se financiranje odobri študentom, ki izkažejo neko stopnjo vključenosti v družbo te države, ne glede na finančne stroške sheme? Ali je primerno, da se sorazmernost omejitve, kakršna je pravilo treh let, oceni glede na ekonomski cilj, tako da se preveri, ali to pravilo ni bolj omejujoče, kot je potrebno, da se ugotovi zahtevana stopnja vključenosti v družbo?

33. Te in morda druge negotovosti lahko pojasnijo, zakaj nekatere države članice še naprej uporabljajo zahtevo po prebivanju kot edini ukrep za dosego očitno kompleksnih ciljev, zakaj je v obravnavani zadevi šest držav članic interveniralo v podporo Nemčiji in zakaj je Sodišče vedno znova pozvano k odločanju, ali je neka različica zahteve po prebivanju skladna s pravom EU.

Upoštevno pravo

34. Predložitveni sodišči sta Sodišče zaprosili zgolj za razlago določb Pogodbe v zvezi z državljanstvom EU.

35. Povsem pravilno je, da Sodišče nista zaprosili za preučitev člena 24 Direktive 2004/38. S to določbo je urejeno, kdaj mora država članica gostiteljica državljanom EU, ki prebivajo na njenem ozemlju, na podlagi Direktive zagotoviti enako obravnavanje kot lastnim državljanom, vključno v zvezi s pomočjo za vzdrževanje v času študija. Vendar nikakor ni razvidno, da bi L. Prinz in P. Seeberger za financiranje zaprosila na Nizozemskem oziroma v Španiji. Za financiranje sta zaprosila v njunih državah članicah izvora.

36. Kaj pa predlog Komisije, naj se položaj P. Seebergerja preuči glede na pravo v zvezi s svobodo ustanavljanja?

37. Pravilo treh let takrat, ko so P. Seeberger in njegova družina izvrševali pravico do selitve v Španijo, ni obstajalo. Zato ni moglo vplivati na ta začetni korak.

38. Sedaj ko pravilo velja, pa ima lahko „negativen učinek“ na vsakega državljana EU, ki premišljuje, ali bi izvrševal pravice prostega gibanja znotraj EU kot delavec, samozaposlena oseba ali zgolj kot državljan. V neugoden položaj postavlja tudi osebe, ki so te pravice izvršile in se v Nemčijo ne vrnejo dovolj hitro, da bi izpolnjevale pravilo treh let.

10 — Glej na primer sodbo z dne 15. marca 2005 v zadevi Bidar (C-209/03, ZOdl., str. I-2119).

11 — Glej na primer zgoraj v opombi 5 navedeno sodbo Morgan in Bucher.

12 — Glej na primer zgoraj v opombi 9 navedeno sodbo Komisija proti Nizozemski.

13 — Glej na primer zgoraj v opombi 10 navedeno sodbo Bidar.

39. Predložitveno sodišče mora preizkusiti pravilnost odločbe, s katero je bilo P. Seebergerju zavrnjeno financiranje. Ni ugotovilo, ali P. Seebergerja še vedno vzdržuje kateri od staršev ali, če ga ne, od kdaj ni več vzdrževana oseba. Sodišče tako nima dovolj podatkov, da bi ugotovilo, ali bi moralo predložitveno sodišče zadevo obravnavati na podlagi dejstva, da je P. Seeberger pravice do prostega gibanja izvrševal v povezavi (i) s svobodo ustanavljanja, ki jo je izvrševal njegov oče, in (ii) z očetovo poznejšo odločitvijo, da se vrne v svojo državo članico izvora.

40. Dodajam, da na podlagi ničesar v predlogih za sprejetje predhodne odločbe ni mogoče sklepati, da bi L. Prinz in P. Seeberger uveljavljala status aktivnega državljana EU ali se sklicevala na upoštevno družinsko vez z na primer delavcem migrantom v Nemčiji. Zato bom, tako kot predložitveni sodišči, zadevo obravnavala izključno na podlagi členov 20 PDEU in 21 PDEU.

Opredelitev prebivališča

41. To, kje nekdo fizično prebiva, je dejansko vprašanje. Vendar kraj, kjer oseba dejansko živi ali je vpisana v tamkajšnji register prebivalcev, ni nujno kraj, ki ga država članica pravno opredeli kot stalno ali začasno prebivališče te osebe.

42. Pravilo treh let je opredeljeno s sklicevanjem na neprekinjeno stalno prebivanje v Nemčiji. V skladu s členom 5(1) zakona o študentski pomoči je stalno prebivališče opredeljeno kot „kraj, ki ni zgolj začasno središče interesov zadevne osebe, ne glede na morebiten namen, da se tam stalno nastani“.

43. Vendar se vsaj v primeru P. Seebergerja zdi, da je odločba, s katero mu je bilo zavrnjeno financiranje, temeljila na drugačnem pojmovanju prebivališča. P. Seeberger trdi, da v Nemčiji živi od januarja 2006, v register prebivalstva v Münchnu pa je bil vpisan šele s 26. oktobrom 2009.

44. Nemška vlada je na obravnavi potrdila, da pristojni organi kot pokazatelj pri ugotavljanju, ali je izpolnjeno pravilo treh let, včasih upoštevajo datum vpisa v register prebivalstva. Če je financiranje zavrnjeno, ker je obdobje med datumom vpisa v register in začetkom študija v tujini krajše od treh let, lahko prosilec pred nemškimi sodišči izpodbija to odločbo in predloži dokaze, da je v Nemčiji živel pred vpisom v register prebivalstva. Nemška vlada je poudarila, da je treba pri presojanju, ali prosilec prebiva v Nemčiji v smislu člena 5(1) zakona o študentski pomoči, upoštevati vsa dejstva in okoliščine.

Omejitev pravice državljanov EU do prostega gibanja

45. Na podlagi prava EU države članice niso dolžne odobriti financiranja za študij na njihovih ozemljih ali drugod. Vendar morajo države članice kljub temu, da glede tega ohranijo pristojnost, pri izvajanju svojih pristojnosti vseeno spoštovati pravo Unije.[14]

46. Predložitveni sodišči v zadevah Prinz in Seeberger menita, da bo pravilo treh let državljanom EU verjetno omejilo pravico prostega gibanja na podlagi členov 20 PDEU in 21 PDEU. Iz razlogov, ki so podobni tistim, ki jih je uporabilo Sodišče v sodbi Morgan in Bucher,[15] menita, da bo pravilo treh let državljana EU lahko odvrnilo od selitve v drugo državo članico zaradi začetka študija ali usposabljanja ali, če se je ta študij ali usposabljanje tam že začelo, študenta prisililo, da s študijem preneha in se vrne v Nemčijo.

47. Strinjam se, da pravilo treh let pomeni omejitev.

14 — Zgoraj v opombi 5 navedena sodba Morgan in Bucher, točka 24 in navedena sodna praksa.

15 — Glej zgoraj v opombi 5 navedeno sodbo Morgan in Bucher, točki 25 in 26.

48. Ukrep, ki upravičenost do socialne ugodnosti pogojuje s prebivanjem v državi članici, ki to ugodnost podeli, bo verjetno omejeval prosto gibanje. V manj ugoden položaj postavlja vse državljane EU, ki so že izvrševali svojo svobodo prostega gibanja (torej vse državljane, ki prebivajo ali so prebivali drugod v EU), preden so zaprosili za ugodnost. Že po svoji naravi bo zahteva po prebivanju, kakršna je ta v obravnavani zadevi, državljane EU verjetno odvračala od izvrševanja njihove pravice, da se preselijo v drugo državo članico [16] in tam opravijo srednješolsko izobraževanje, nato pa zaprosijo za financiranje visokošolskega izobraževanja („negativni učinek“).

49. V obravnavanih zadevah je P. Seeberger glede želje po študiju zunaj Nemčije v manj ugodnem položaju zgolj zato, ker je pred začetkom tega študija s starši izvrševal svobodo gibanja in ker naj se ne bi vrnil v Nemčijo dovolj hitro pred začetkom njegovega študija. L. Prinz je prav tako pod finančnim pritiskom, da namesto želenega študija na Nizozemskem izbere študij v Nemčiji, ker ne more pridobiti financiranja za nadaljevanje študija na Nizozemskem po prvem letniku tega študija.

50. Zato se strinjam, da pravilo treh let pomeni omejitev pravic državljanov EU do prostega gibanja iz členov 20 PDEU in 21 PDEU.

51. Taka omejitev je lahko upravičena le, če temelji na objektivnem upoštevanju javnega interesa, je primerna za dosego tega legitimnega cilja in je z njim sorazmerna, kar pomeni, da za dosego tega cilja ni bolj omejujoča, kot je potrebno.

52. Nemška vlada navaja dva cilja, s katerima je mogoče upravičiti pravilo treh let. Obravnavala bom enega za drugim.

Utemeljitev z ekonomskim ciljem

Legitimnost cilja

53. Nemška vlada se v utemeljitev pravila treh let sklicuje na zgoraj navedeni sodbi Sodišča v zadevah Bidar in Morgan ter Bucher. Ta pristop je skladen z obrazložitvenim memorandumom k osnutku zakonodaje, s katero je bilo pravilo uvedeno. [17]

54. V sodbi Bidar je Sodišče navedlo, da je glede ekonomsko neaktivnih državljanov EU „dovoljeno, da vsaka država članica zagotovi, da dodelitev pomoči za kritje stroškov za vzdrževanje študentov, ki prihajajo iz drugih držav članic, ne postane pretirana obremenitev, ki bi lahko vplivala na celotno raven pomoči, ki jih ta država članica lahko dodeli“. [18] Zato je bilo legitimno, da se financiranje odobri „le tistim študentom, ki so izkazali neko stopnjo vključenosti v družbo te države“. [19] V sodbi Morgan in Bucher je Sodišče uporabilo enako razlogovanje v zvezi s pomočmi, ki jo države članice dodelijo lastnim državljanom, ki želijo študirati v drugi državi članici, [20] in nato sklenilo, da je bil pogoj prve stopnje študija v obravnavanem primeru preveč splošen in izključujoč, da bi prestal test sorazmernosti. [21]

55. Sodišče je tako priznalo, da je s ciljem preprečitve pretirane obremenitve, ki bi lahko vplivala na celotno raven pomoči, načeloma mogoče upravičiti omejitev prostega gibanja, kakršna je pravilo treh let.

16 — Glej na primer v zvezi z invalidsko pokojnino sodbo z dne 22. maja 2008 v zadevi Nerkowska (C-499/06, ZOdl., str. I-3993, točka 31 in navedena sodna praksa).

17 — Glej točko 12 zgoraj.

18 — Zgoraj v opombi 10 navedena sodba Bidar, točka 56.

19 — Zgoraj v opombi 10 navedena sodba Bidar, točka 57.

20 — Zgoraj v opombi 5 navedena sodba Morgan in Bucher, točki 43 in 44.

21 — Zgoraj v opombi 5 navedena sodba Morgan in Bucher, točka 46.

56. Ampak ali zadostuje, da država članica samo zatrjuje obstoj takega ekonomskega cilja?

57. Menim, da ne.

58. Sodišče je v sodbi Morgan in Bucher ugotovilo, da je preudarke, ki so bili navedeni v sodbi Bidar, načeloma mogoče uporabiti v primeru pomoči študentom, ki želijo študirati v tujini, „če *obstaja* nevarnost pretirane obremenitve“. [22] Komisija v okviru obravnavanih zadev poudarja, da Nemčija ni izkazala obstoja nevarnosti, ki bi jo želela preprečiti ali omejiti.

59. Ni sporno, da vsaka država članica sama določi, kakšen del svojega proračuna je pripravljena nameniti za financiranje študija doma in v tujini, in oceni, kakšno celotno finančno breme šteje za primerno. [23] Nekatere države članice se lahko odločijo, da bo njihovo financiranje skromno. Druge bodo morda v ta namen namenile večji del svojega proračuna. Sodišče sicer ne more nadzirati odločitve države članice glede tega, kaj je „primerno“, lahko pa nacionalnim sodiščem da pojasnila v zvezi z njihovim presojanjem, ali bo *glede na to odločitev* kritje stroškov za vzdrževanje (in morda tudi drugačnih stroškov) študentov iz drugih držav članic povzročilo nevarnost pretirane obremenitve.

60. Določitev kakršnega koli pogoja za upravičenost do socialne ugodnosti bo verjetno omejila število oseb, ki lahko zanjo uspešno zaprosijo, in zato celoten strošek proračuna zaradi uvedbe te ugodnosti. To dejstvo ne more samo po sebi upravičiti omejitve pravic prostega gibanja iz členov 20 PDEU in 21 PDEU. Menim, da mora država članica oceniti dejanske in potencialne nevarnosti posameznih različic financiranja, ki ga omogoči. Na podlagi te ocene lahko določi, kaj bi bila pretirana finančna obremenitev, in sprejme ukrepe za preprečitev ali omejitev nevarnosti za tako obremenitev.

61. V obravnavanih zadevah se nemška vlada sklicuje na podatke zveznega statističnega urada (Statistisches Bundesamt), ki kažejo, da je leta 2008 približno milijon nemških državljanov živelo v drugih državah članicah, od tega pol milijona v sosednjih državah članicah. Nemška vlada trdi, da bi bila ta skupina v primeru ukinitve zahteve po prebivanju, skupaj z nekaterimi nedržavljani, upravičena do financiranja celotnega trajanja študija zunaj Nemčije.

62. Čeprav ne dvomim o pravilnosti teh številk, pa očitno ne povedo ničesar o obstoju dejanske ali potencialne nevarnosti pretirane finančne obremenitve. Malo verjetno je, da bi vsi Nemci, ki živijo drugje v EU, od dojenčkov do upokojencev, nameravali nadaljevati študij (in zlasti zunaj Nemčije). Prav tako ni samoumevno, da bodo vsi, ki želijo biti študentje, za financiranje zaprosili pri nemških organih.

63. Nemška vlada je na obravnavi potrdila, da nima dodatnih in natančnejših podatkov, ki bi jih lahko predložila Sodišču.

64. Menim, da je za dokaz, da je omejitev, kakršna je pravilo treh let, upravičena z ekonomskim ciljem, potrebna zanesljivejša ocena možne nevarnosti „pretirane finančne obremenitve, ki bi lahko vplivala na celotno raven pomoči, ki se lahko dodeli“. [24] Pri taki oceni bi bilo treba upoštevati tudi primernost omejitve kot sredstva za preprečitev ali zmanjšanje nevarnosti take obremenitve.

65. Ker je legitimen cilj, priznan v sodbah Bidar ter Morgan in Bucher, preprečitev pretirane finančne obremenitve, ki bi lahko vplivala na celotno raven dodeljene pomoči, je treba primernost in sorazmernost omejitve presoditi glede na ta cilj.

22 — Zgoraj v opombi 5 navedena sodba Morgan in Bucher, točka 44, moj poudarek.

23 — Glej tudi na primer točko 103 mojih sklepnih predlogov, predstavljenih v zadevi Komisija proti Nizozemski (sodba navedena zgoraj v opombi 9).

24 — Zgoraj v opombi 10 navedena sodba Bidar, točka 56.

66. Vendar, čeprav ni sporno, da se Nemčija v obravnavanih zadevah sklicuje na ekonomski cilj, pa trdi tudi, da je omejitev sorazmerna glede na nujnost, da se financiranje odobri le študentom, ki so izkazali neko stopnjo vključenosti v njeno družbo.

67. Na podlagi tega stališča je mogoče sklepati, da država članica sodno prakso Sodišča razume, kot da je omejitev, kakršna je pravilo treh let, mogoče upravičiti z nujnostjo neke stopnje vključenosti (cilj vključenosti) ne glede na skrb v zvezi s finančnimi stroški sheme (ekonomski cilj).

68. Ni sporno, da je Sodišče sprejelo, da je ekonomski cilj mogoče *doseči* tako, da se financiranje odobri le študentom, ki izkažejo neko stopnjo vključenosti v družbo države članice, ki pomoč dodeli, pa naj gre za državo članico gostiteljico ali državo članico izvora. Če se za financiranje zaprosi v državi članici gostiteljici, se študentom, ki so državljani druge države članice, finančna solidarnost lahko izkaže samo po začetnem obdobju prebivanja. [25]

69. V sklepnih predlogih, predstavljenih v zadevi Komisija proti Nizozemski, sem podala svoje razumevanje odločitve Sodišča v zadevi Bidar. To Sodbo si razlagam tako, da Sodišče ni priznalo ločenega cilja vključenosti. Zahteva po dokazu stopnje vključenosti je bila obravnavana kot *sredstvo* za omejitev števila oseb, ki bi bile upravičene do vzdrževanja, in torej za preprečitev pretirane finančne obremenitve. [26] Zahteva po prebivanju ima enak namen. Sodišče v sodbi Komisija proti Nizozemski ni odločilo o tem vprašanju. Menilo je, da neenakega obravnavanja delavcev migrantov ni mogoče upravičiti z ekonomskim ciljem, v okviru iste analize pa je priznalo pravico držav članic, da od državljanov drugih držav članic zahtevajo, da za pridobitev socialnih ugodnosti izkažejo neko stopnjo vključenosti v njihovo družbo. [27]

70. V trenutnem stanju prava EU od države članice ni razumno zahtevati, da postane finančno odgovorna za študenta, ki z njo nima nobene vezi. Nasproten predlog bi pomenil, da so se države članice dogovorile o popolni finančni solidarnosti za financiranje študentov in da obstaja popolna „mobilnost“ te socialne ugodnosti, kar očitno ne drži. Države članice tako lahko upravičeno zavrnejo financiranje študentom, ki z njimi nimajo *pomembne vezi*, da bi preprečile pretirano obremenitev, ki bi lahko vplivala na celotno raven pomoči. Povedano drugače, omejijo lahko obseg upravičencev za dosego ekonomskega cilja in za to lahko uporabijo merilo dokazanosti neke stopnje vključenosti.

71. V sklepnih predlogih, predstavljenih v zadevi Komisija proti Nizozemski, sem pustila odprto možnost za drugačno razlago sodne prakse Sodišča, in sicer, da lahko v skladu z njo država članica stopnjo vključenosti zahteva *neodvisno* od skrbi v zvezi s finančnimi stroški omogočanja financiranja študija. [28] Na podlagi takega pristopa bi (primerno opredeljen) cilj vključenosti sam po sebi zadoščal za upravičitev omejitve pravic prostega gibanja. Sorazmernost zahteve po prebivanju, kakršna je pravilo treh let, bi bila nato odvisna od vprašanja, ali je to pravilo za ugotovitev, kateri prosilci izkažejo zahtevano stopnjo povezanosti, bolj omejujoče, kot je potrebno. [29]

25 — Glej uvodno izjavo 10 Direktive 2004/38; glej tudi sodbo z dne 4. oktobra 2012 v zadevi Komisija proti Avstriji (C-75/11, točka 60).

26 — Glej točko 84 mojih sklepnih predlogov, predstavljenih v zadevi Komisija proti Nizozemski (sodba navedena zgoraj v opombi 9).

27 — Zgoraj v opombi 9 navedena sodba Komisija proti Nizozemski, točki 63 in 69.

28 — Glej točko 120 mojih sklepnih predlogov, predstavljenih v zadevi Komisija proti Nizozemski (sodba navedena zgoraj v opombi 9).

29 — Glej točke od 80 do 82 spodaj.

72. Menim, da bi bilo predložitvenima sodiščema v obravnavanih zadevah v pomoč, če bi Sodišče pojasnilo svoje stališče glede razmerja med ekonomskim ciljem in ciljem vključenosti. Ali je cilj vključenosti ločen legitimen cilj, s katerim je mogoče upravičiti omejitev pravice prostega gibanja,[30] tudi če ta omejitev velja za državljane države članice? Ali oba cilja izražata interese, ki so povezani in bi jih bilo zato treba obravnavati kot del enotnega cilja? Ali pa je merilo stopnje vključenosti zgolj sredstvo za dosego ekonomskega cilja?

73. V preostalem delu analize bom za vsak cilj zaporedoma obravnavala primernost in sorazmernost ukrepa, kakršen je pravilo treh let.

Primernost omejitve

– Ekonomski cilj

74. Ni sporno, da bo vsak ukrep, ki omejuje obseg upravičencev, zmanjšal stroške sheme v primerjavi s stroški sheme, na podlagi katere bi bili do financiranja upravičeni vsi državljani EU brez razlikovanja. Pravilo treh let torej res omejuje obseg potencialnih upravičencev.

75. Vendar mora nacionalno sodišče še vedno odločiti, ali je pravilo treh let razumno povezano s ciljem preprečitve pretirane obremenitve, ki bi lahko vplivala na celotno raven pomoči. To bo odvisno od tega, ali se nevarnost z uporabo pravila treh let zmanjša na primerno obremenitev.

– Cilj vključenosti

76. Na podlagi tega, kje oseba živi, je mogoče ugotoviti, kje je vključena v družbo. Zahteva, ki temelji na prebivanju, je torej *prima facie* primerno sredstvo za dosego cilja vključenosti.

Sorazmernost omejitve

77. Dvoumnost v zvezi s tem, ali je omejitev, kakršna je zahteva po prebivanju, ki jo vsebuje pravilo treh let, mogoče upravičiti z ekonomskim ciljem ali ciljem vključenosti, je posledica napačnega dojemanja, ko gre za presojo sorazmernosti te omejitve. Države članice se sklicujejo na ekonomski cilj, da bi upravičile omejitev, nato pa zatrjujejo, da je ukrep sorazmeren glede na cilj vključenosti.

78. Tako v obravnavanih zadevah nemška vlada v bistvu trdi, da je na podlagi pravila treh let mogoče določiti tiste prosilce, ki so dovolj povezani z nemško družbo, da se jim odobri financiranje iz javnega proračuna. Trdi, da je obstoj te povezanosti treba preveriti zaradi njenih državljanov, ker je solidarnost, ki je podlaga za izplačila iz javnega proračuna za financiranje študija, solidarnost, ki obstaja med prebivalci države članice in ne nujno med njenimi državljani.[31] Nemška vlada z ločenim argumentom trdi, da je uporaba pravila treh let pregledna, zagotavlja pravno varnost in je upravno učinkovita.

30 — Čeprav se sodba Stewart ni nanašala na isto vrsto socialne ugodnosti, ki je predmet obravnavanih zadev, je Sodišče v njej potrdilo legitimnost želje po (i) zagotovitvi obstoja pristne povezave med prosilcem ugodnosti in pristojno državo članico in (ii) zagotovitvi finančnega ravnovesja nacionalnega sistema socialne varnosti. Nato je preizkusilo primernost in sorazmernost zadevnega ukrepa glede na prvi cilj, nakar je glede drugega cilja sklenilo, da je „zgornje ugotovitve […] mogoče uporabiti tudi v zvezi z [drugim ciljem]“ in da „[n]ujnost vzpostavitve dejanske in zadostne povezave […] državi namreč omogoča zagotoviti, da gospodarsko breme v zvezi s plačevanjem zadevne dajatve ne postane nerazumno“. Sodba z dne 21. julija 2011 v zadevi Stewart (C-503/09, ZOdl., str. I-6497, točki 89 in 103).

31 — Čeprav bi bilo na podlagi teh trditev mogoče sklepati, da Nemčija upravičenost do financiranja študija v tujini pogojuje s povezanostjo z njenim davčnim sistemom, je nemška vlada na obravnavi potrdila, da to ni tako. Izrecno je navedla, da njen namen ni odobriti financiranje zgolj tistim državljanom EU, ki so predhodno prispevali v javni proračun, iz katerega se izplačajo pomoči. Ko je bila na obravnavi pozvana, naj opredeli solidarnost, na katero se je sklicevala v pisnih stališčih, je nemška vlada odgovorila, da bi morali biti upravičenci tisti, ki so nekako povezani z nemško družbo.

79. Sorazmernost pravila treh let bom obravnavala glede na ekonomski cilj in glede na cilj vključenosti.

– Ekonomski cilj

80. Ukrep, kakršen je pravilo treh let, je sorazmeren, če ne nalaga večje omejitve, kot je to potrebno za zmanjšanje finančne obremenitve na primerno raven. Pri tej presoji je treba upoštevati, ali so na voljo alternativni ukrepi, ki so manj omejujoči. Razlogi upravne učinkovitosti, pravne varnosti in preglednosti bodo upoštevni pri primerjavi dejanskega (ali preferenčnega) ukrepa z alternativnimi.

81. Nacionalno sodišče te presoje ne more opraviti, ne da bi vedelo, (i) kaj se šteje za pretirano finančno obremenitev in (ii) kakšna je ocena kvantitativnega učinka pravila treh let na to obremenitev.

82. Predpostavimo na primer, da se država članica odloči, da je za financiranje visokošolskega izobraževanja pripravljena nameniti 800 milijonov EUR. Pregleda nove ukrepe, katerih sprejetje predlaga, in ugotovi, da bo, če ne uvede nekega dodatnega merila, obstajala nevarnost, da bo morala izplačati več kot milijardo EUR. To nevarnost opredeli kot nesprejemljivo. Po pregledu zgodovine prebivanja reprezentativnega vzorca obstoječih študentov, ki jim je bilo odobreno financiranje (dovolj velik vzorec, da je statistično zanesljiv), ugotovi, da bi se z določitvijo zahteve, da mora prosilec štiri leta prebivati na njenem ozemlju, število bodočih kandidatov zadosti zmanjšalo, da bi se omejila nevarnost resne prekoračitve proračuna. Za dosego ekonomskega cilja je izbrano eno samo dodatno merilo. Ob predpostavki, da bo analiza razmerja med nevarnostjo in stroški pravilno izvedena, se mi ukrepi sami po sebi ne zdijo sporni, čeprav bodo najbrž povzročili omejitev pravic državljanov EU do prostega gibanja. In v primerjavi z alternativnimi ukrepi je to merilo lahko sorazmerno. Vendar poudarjam, da bi bila ta analiza povsem ekonomska. Zahteva po prebivanju *ne* bi bila uporabljena kot nadomestni ukrep za „neko stopnjo vključenosti“.

– Cilj vključenosti

83. Nemška vlada trdi, da je omejitev obsega upravičencev – neodvisno od njihovega državljanstva – na osebe, ki izpolnjujejo pravilo treh let, sorazmeren ukrep za zagotovitev, da se financiranje iz javnega proračuna odobri zgolj študentom, ki lahko izkažejo zadostno stopnjo povezanosti z nemško družbo. V utemeljitev njenega stališča se sklicuje zlasti na sodbi Bidar in Förster.

84. Kot sem izpostavila v sklepnih predlogih, predstavljenih v zadevi Komisija proti Nizozemski, Sodišču v zadevi Bidar ni bilo treba preizkusiti sorazmernosti.[32] V zadevi Förster pa je na podlagi besedila Direktive 2004/38 ugotovilo, da je bila omejitev, izhajajoča iz zahteve po prebivanju, na katero se je nanašala ta zadeva, upravičena. Sodišče se je s tem osredotočilo na dejstvo, da so v tej direktivi določene posebne zahteve glede stopnje vključenosti nedržavljanov v državo članico gostiteljico.[33]

85. Direktiva 2004/38 se v tej zadevi ne uporabi.[34] Zato to ni pravi trenutek za ponovno obravnavo sodbe Förster ali za podrobno preučitev razmerja med členom 24(2) te direktive in načelom sorazmernosti. Iz istega razloga se mi analiza zahteve po petletnem prebivanju za dokaz vključenosti zaradi prošnje za financiranje študija v državi članici *gostiteljici*, podana v sodbi Förster, ne zdi v veliko pomoč za odločitev v obravnavanih zadevah.

86. Ob neobstoju usklajenosti menim, da je treba državam članicam dopustiti nekolikšno svobodo pri določitvi stopnje vključenosti, ki jo zahtevajo od prosilcev za financiranje študija ali usposabljanja, in izbiri primernega glavnega ukrepa, s katerim se dokazuje ta vključenost.

32 — Točka 113 sklepnih predlogov, predstavljenih v zadevi Komisija proti Nizozemski (sodba navedena v opombi 9 zgoraj).

33 — Glej sodbo z dne 18. novembra 2008 v zadevi Förster (C-158/07, ZOdl., str. I-8507, točki 54 in 55).

34 — Glej točko 35 zgoraj.

87. Povezanost državljana EU z družbo določene države članice je kompleksno vprašanje tako z vidika državljana kot z vidika države. Taka vez se lahko vzpostavi z rojstvom (in je torej nenamerna) ali pa se jo pridobi. Verjetno se skozi čas spreminja in je različno močna. Presojati jo je mogoče subjektivno ali objektivno. Zdi se razumno domnevati, da v vsakem primeru pomeni pripadnost določeni skupnosti.

88. Vendar, čeprav je državam članicam treba pustiti neko svobodo pri opredelitvi te skupnosti, pa te ne morejo zgolj trditi, da je zahtevana stopnja povezanosti vedno izkazana s prebivanjem nekega števila let. Ta argument je krožen, ker predpostavlja, da je v okviru obravnavanih zadev pravilo treh let torej sorazmerno, ker za ugotovitev, kdo lahko izkaže triletno neprekinjeno prebivanje tik pred začetkom študija v tujini, ni bolj omejujoče, kot je potrebno.

89. Če se država članica odloči, da bo dokaz o vključenosti zahtevala s pomočjo ukrepa, ki omejuje pravico do prostega gibanja, se mora sprijazniti, da bo diskrecijsko pravico na tem področju izvrševala med drugim na podlagi načel sorazmernosti in prepovedi diskriminacije. Tako je Sodišče v sodbi Bidar izrecno priznalo, da je zahteva, da je prosilec za študentsko posojilo za namene nacionalnega prava nastanjen v Združenem kraljestvu in da izpolnjuje zahtevo po triletnem prebivanju, povzročila posredno diskriminacijo nedržavljanov; zato je bila upravičena le, če je temeljila na objektivnih preudarkih ne glede na državljanstvo zadevnih oseb in je bila sorazmerna z legitimnim ciljem nacionalnih določb. [35]

90. Sodišče je že zavrnilo tezo, da je v zvezi s ciljem vključenosti uporaba le enega merila sorazmerna.

91. Sodišče je na primer v sodbi Morgan in Bucher ugotovilo, da pogoj prve stopnje študija [36] ni bil sorazmeren, ker „stopnja vključenosti v družbo, ki jo lahko legitimno zahteva država članica, [v vsakem primeru velja] za obstoječo, ker sta tožeči stranki odrasli v [Nemčiji] in v njej končali šolanje“. Čeprav je bil za preizkus stopnje vključenosti določen pogoj prve stopnje študija, je Sodišče (tako kot nacionalno sodišče) priznalo, da je bila potrebna stopnja vključenosti v primeru prosilcev (ki sta bila nemška državljana) „v vsakem primeru“ dokazana na podlagi *drugih dejavnikov*, kot je kraj njunega vzgajanja, v katerem sta končala šolanje. [37]

92. Sodišče je nedavno v sodbi Komisija proti Avstriji na splošno potrdilo, da „dokaz, ki se zahteva za uveljavljanje obstoja take dejanske vezi, ne sme biti ob izključitvi vseh drugih reprezentativnih elementov preveč izključujoč in neupravičeno dajati prednosti elementu, ki ne predstavlja nujno resnične in dejanske stopnje povezanosti med prosilcem […] in državo članico, v kateri ta prosilec študira“. [38] Zahtevana dejanska vez „bi morala biti določena glede na sestavne elemente zadevne dajatve, zlasti njeno naravo in cilje“. [39]

93. Na podlagi teh preudarkov sklepam, da je tudi pravilo treh let v obravnavanih zadevah bolj omejujoče, kot je potrebno.

94. Komisija je na obravnavi navedla primer dveh nemških državljanov; prvi, ki je 17 let živel zunaj Nemčije, se vrne v Nemčijo tri leta pred začetkom študija v tujini; drugi, ki je 17 let živel v Nemčiji, zapusti Nemčijo tri leta pred začetkom študija drugje v Evropski uniji. V skladu s pravilom treh let se prvemu lahko odobri financiranje, drugemu pa ne. A vendar, kdo od njiju je bolj vključen v nemško družbo?

35 — Zgoraj v opombi 10 navedena sodba Bidar, točki 51 in 54 ter navedena sodna praksa.

36 — Glej točko 6 zgoraj.

37 — Zgoraj v opombi 5 navedena sodba Morgan in Bucher, točki 45 in 46.

38 — Navedena zgoraj v opombi 25, točka 62.

39 — Navedena zgoraj v opombi 25, točka 63.

95. Ta primer pokaže, da je pravilo treh let preveč togo. Z njegovo uporabo se tvega, da bodo iz financiranja izključeni študentje, ki so – kljub temu, da v Nemčiji niso živeli neprekinjeno tri leta tik pred študijem v tujini – vseeno zadosti povezani z nemško družbo zaradi njihovega nemškega državljanstva, tamkajšnjega prebivanja, šolanja ali zaposlitve, zaradi jezikovnega znanja, družine in drugih družbenih ali ekonomskih vezi ali zaradi drugih elementov, ki lahko kažejo na to povezanost.

96. V skladu z zakonom o študentski pomoči je povsem nepomembno, ali je nemški študent, ki želi študirati v Franciji, na primer predhodno živel in študiral v Nemčiji ali ima v bližini živečo družino in/ali starše, ki delajo v Nemčiji. Nasprotno pa, če bi bil ta študent na primer Bolgar in bi se preselil v Nemčijo zgolj tri leta pred začetkom univerzitetnega študija na Poljskem ali v njegovi državi članici izvora, bi bil upravičen do financiranja, plačanega iz nemškega javnega proračuna, in pri odločanju, ali spada v ciljno skupino „vključenih“ upravičencev, ne bi bilo treba upoštevati nobenih drugih dejstev.

97. Upoštevno vprašanje seveda ni, ali so bolgarski ali nemški študentje upravičeni do financiranja s strani nemške vlade. Kar je pomembno, je razmerje med pravilom treh let, ciljem, katerega uresničitvi je namenjeno, in podlago, na kateri je sprejeta odločitev, da se (v tem primeru) bolgarskemu študentu financiranje odobri, nemškemu pa ne.

98. Na podlagi pravila treh let je nepomembno, ali ima prosilec nemško državljanstvo. Vendar je državljanstvo, kot je navedlo Sodišče v sodbi Rottman, „posebno solidarno in lojalno razmerje“, ki je skupaj z „vzajemnost[jo] pravic in dolžnosti“ […] temelj državljanske vezi.[40] Težko razumem, da je to povezanost, ki jo je mogoče pri presoji sorazmernosti ukrepov, ki jih sprejme država članica za dosego cilja vključenosti, povsem zanemariti.

99. Zato menim, da je ukrep, kakršen je pravilo treh let, preveč tog in nacionalnim organom ne omogoča, da ugotovijo resnično in dejansko stopnjo vključenosti.

100. Ali so na voljo alternativni, manj omejujoči ukrepi?

101. Menim, da bi lahko bili.

102. Nacionalno sodišče lahko razmisli o tem, da bi bilo pravilo lahko zasnovano manj omejujoče, a da vseeno ne bi izgubilo sposobnosti za opredelitev študentov z zadostno stopnjo vključenosti v Nemčiji. Možna alternativna pravila bi lahko bila manj omejujoča, a še vedno učinkovita. Drugačen pristop bi lahko vključeval več prožnosti. Poudarjam, da ne predlagam nobenega posebnega pravila, saj je to pristojnost države članice. Zgolj opažam, da bi bilo mogoče uvesti manj toge in zato bolj sorazmerne ukrepe.

103. Pri primerjanju alternativnih ukrepov je očitno pomembno presoditi, ali izvajanje ukrepa „[temelji] na jasnih, vnaprej znanih merilih in [ali] je [določena] možnost pravnih sredstev pred sodiščem“.[41]

104. Na tem mestu se strinjam z nemško vlado, da je pravilo treh let pregledno in upravno učinkovito ter da zagotavlja pravno varnost. Upoštevne podatke je mogoče zlahka pridobiti, odločitev pa je mehanična, da ali ne. Strošek upravljanja sheme je verjetno precej nizek, zlasti v primerjavi s celotnimi proračunskimi sredstvi za financiranje študija. Vse to so pomembni vidiki, ki jih je treba upoštevati pri primerjanju pravila treh let z drugimi možnimi ukrepi.

40 — Sodba z dne 2. marca 2010 v zadevi Rottman (C-135/08, ZOdl., str. I-1449, točka 51).

41 — Sodba z dne 23. marca 2004 v zadevi Collins (C-138/02, Recueil, str. I-2703, točka 72).V tej zadevi je bila zahteva po prebivanju pogoj za omejitev dostopa do vrste socialne ugodnosti, ki bi v skladu s predhodno sodno prakso Sodišča lahko bila povezana z zadevnim geografskim trgom dela (glej točko 67).

105. Vendar pa najpreglednejši in najučinkovitejši ukrep ni nujno tudi sorazmeren. Slednje je odvisno od upoštevanja drugih elementov, kot so zasnova in struktura sheme, vsesplošna doslednost sheme in nameravan cilj.

106. Ukrep, kakršen je pravilo treh let, je verjetno preglednejši in učinkovitejši kot ukrep, na podlagi katerega bi bilo treba v vsakem primeru preučiti individualne okoliščine. Slednji bi bil najverjetneje manj omejujoč in bolj vključujoč. S tretjim ukrepom bi bilo lahko določeno, da je prebivališče primaren ali običajen dokaz zahtevane stopnje vključenosti, ne da bi prosilec ali organ izgubila možnost, da navedeta dejstva, ki dokazujejo (ne)obstoj resnične in dejanske povezanosti. Tak ukrep bi bil preglednejši in učinkovitejši od ukrepa, ki sem ga opisala kot drugega, in manj omejujoč od ukrepa, kakršen je pravilo treh let.

107. Koristi ukrepa, kakršen je pravilo treh let, je treba presoditi tudi glede na ozadje celotne ureditvene sheme, katere del je. V zvezi s tem bi moralo nacionalno sodišče upoštevati, da je v drugih ozirih – kot je presoja, ali ima študent prebivališče v Nemčiji [42] ali če obstajajo „posebne okoliščine“, ki upravičujejo, da se mu odobri financiranje v skladu s členom 6 zakona o študentski pomoči [43] – podrobno preučitev individualnih okoliščin mogoče uskladiti z nujnostjo zagotovitve pravne varnosti, preglednosti in upravne učinkovitosti.

Utemeljitev z družbenim ciljem

108. Iz pisnih stališč nemške vlade ni povsem jasno, ali je navedla še eno podlago, s katero upravičuje pravilo treh let, in sicer, da je želela financiranje odobriti le tistim študentom, ki bi po končanem študiju v tujini postali aktivni člani nemške delovne sile ali bi bili kako drugače vključeni v njeno gospodarstvo in družbo.

109. Vendar je več drugih držav članic, ki so predložile stališča, navedlo, da je to, ali se omogočanje financiranja študija v tujini šteje za uspeh, delno odvisno od tega, ali se študentje po končanem študiju vrnejo v državo članico, ki je odobrila financiranje. Države članice to financiranje pogosto odobrijo zaradi pričakovanja pozitivnih učinkov na njihov trg dela na podlagi predstavljive verjetnosti, da se bo študent, ki se ga tako financira, vrnil in prispeval k družbi te države članice.

110. Nemška vlada je na obravnavi potrdila, da meni, da je pravilo treh let upravičeno tudi z družbenim ciljem.

Legitimnost cilja

111. Ta cilj delno sovpada z družbenim ciljem, ki je bil v zadevi Komisija proti Nizozemski naveden za utemeljitev pravila treh od šestih let, ki je bilo obravnavano v navedeni zadevi. [44] V navedeni zadevi je Sodišče priznalo, da je spodbujanje mobilnosti študentov cilj v javnem interesu, s katerim je mogoče upravičiti omejitev. [45] Prav tako je sprejelo dve premisi, da (i) je bila shema namenjena spodbujanju na Nizozemskem živečih študentov k razmišljanju o študiju v tujini namesto doma, in da (ii) je Nizozemska pričakovala, da se bodo študenti, ki izkoristijo shemo, po končanju študija vrnili na Nizozemsko, da bi tam prebivali in delali. [46]

42 — Glej točko 44 zgoraj.

43 — Glej točko 9 zgoraj. Na obravnavi se je pojavilo nestrinjanje glede obsega uporabe tega pravila. Nemška vlada ga je opisala kot „pravilo v stiski“, ki se uporabi v izjemnih okoliščinah, ko se študent ne more preseliti v Nemčijo, da bi tam študiral (na primer zato, ker je študent invalid ali mladoleten). Odvetnik P. Seebergerja je navedel, da se uporablja v korist otrok nemških diplomatov, ki živijo v tujini. Sodišče bo člen 6 BAföG lahko obravnavalo v zadevi Thiele Meneses (C-220/12), v kateri trenutno poteka postopek.

44 — Na podlagi tega pravila je moral prosilec za „prenosljivo“ financiranje študija, poleg tega, da je moral biti upravičen do financiranja študija na Nizozemskem, tudi zakonito prebivati na Nizozemskem vsaj tri od prejšnjih šestih let.

45 — Zgoraj v opombi 9 navedena sodba Komisija proti Nizozemski, točka 72; glej tudi moje sklepne predloge v tej zadevi, točke od 135 do 140.

46 — Zgoraj v opombi 9 navedena sodba Komisija proti Nizozemski, točka 77.

112. Menim, da je z istim ciljem mogoče upravičiti pravilo treh let v obravnavani zadevi.

Primernost omejitve

113. Sodišče je v sodbi Komisija proti Nizozemski priznalo, da je bilo pravilo treh od šestih let primerno za dosego družbenega cilja, ker študentje drugače običajno študirajo v državi članici, v kateri prebivajo, študij v tujini pa bogati študente, pa tudi družbo in trg dela držav članic. [47]

114. V sklepnih predlogih, predstavljenih v tej zadevi, je bilo moje mnenje drugačno in je temeljilo na preudarku, ki v sodbi Sodišča ni obravnavan. Nisem bila prepričana, da je obstajala očitna povezava med krajem, v katerem študentje prebivajo pred začetkom njihovega študija v tujini, in krajem, v katerem bodo prebivali in delali po končanju študija. [48]

115. Svojega mnenja nisem spremenila, in prav s pomočjo pravila treh let bom pojasnila, zakaj.

116. Prvič, na podlagi tega pravila so iz financiranja študija v tujini izključeni študentje, ki ne morejo dokazati triletnega neprekinjenega prebivanja v Nemčiji. Zatrjuje se, da bo s pomočjo tega pravila najverjetneje mogoče določiti tiste, ki se bodo vrnili v Nemčijo. Ampak ali ni na podlagi takšne logike enako mogoč tudi sklep, da bo po treh letih ali več študija in prebivanja v tujini študent po pridobitvi diplome ostal v državi članici, v kateri je študiral, in v njej delal in živel?

117. Drugič, to, kje se bo diplomant po končanju študija v tujini zaposlil, bo brez dvoma delno odvisno od praktičnih dejavnikov, kot so kraj, kjer bo zaposlitev na voljo, jeziki, ki jih govori, in splošno stanje zaposlitvenega trga v EU. Seveda se lahko vrne v njegovo prejšnjo državo članico prebivanja, povsem enako verjetno pa lahko tudi ostane tam, kjer je študiral, ali se preseli drugam. Ali je res treba domnevati, da bo navezanost na državo članico, kjer je neprekinjeno živel tri leta tik pred začetkom študija, samodejno prevladala nad vsakim drugim razlogom?

118. Iz teh razlogov menim, da povezava med pravilom treh let in družbenim ciljem še zdaleč ni samoumevna.

119. Zaradi celovitosti bom vseeno na kratko obravnavala sorazmernost pravila treh let z vidika družbenega cilja.

Sorazmernost omejitve

120. Glede tega so bila pisna in ustna stališča nemške vlade občutno manj dodelana kot v zvezi z ekonomskim ciljem in ciljem vključenosti.

121. Medtem ko je nemška vlada poudarila mikavnost pravila treh let z vidika pravne varnosti, preglednosti in upravne učinkovitosti v okviru ekonomskega cilja, pa ni izrecno navedla, ali se na te argumente sklicuje tudi v zvezi z družbenim ciljem. Ob predpostavki, da je bil to njen namen, iz že navedenih razlogov [49] menim, da ti elementi ne zadoščajo za dokaz, da pravilo treh let glede na družbeni cilj ni bolj omejujoče, kot je to potrebno.

47 — Zgoraj v opombi 9 navedena sodba Komisija proti Nizozemski, točke od 76 do 79.

48 — Glej točko 147 mojih sklepnih predlogov, predstavljenih v zadevi Komisija proti Nizozemski (sodba navedena zgoraj v opombi 9).

49 — Glej točke od 103 do 106 zgoraj.

122. Sodišče je v podobnih okoliščinah v zadevi Komisija proti Nizozemski menilo, da morajo države članice pojasniti, zakaj dajejo prednost zahtevi po prebivanju ob izključitvi vseh drugih reprezentativnih elementov. Sodišče je menilo, da je ta zahteva „preveč izključujoč[a]“, ker „daje prednost elementu, ki ni nujno edini reprezentativni element dejanske stopnje povezanosti med zadevno osebo in […] [državo članico, ki odobri financiranje]“. [50]

123. Enako sklepam glede pravila treh let. Nisem prepričana, da se preteklo prebivanje v eni državi članici lahko uporabi kot edino merilo za predvidenje prihodnjega prebivališča po vmesnem prebivališču v drugi državi članici. [51] Bolj se strinjam s tem, kar je navedla Komisija v Zeleni knjigi, da je „[b]olj verjetno […], da bodo Evropejci, ki so mobilni v mladosti v obdobju učenja, mobilni tudi pozneje v življenju kot delavci“. [52]

Predlog

124. Zato Sodišču predlagam, naj na predloženi vprašanji odgovori:

Člena 20 PDEU in 21 PDEU je treba razlagati tako, da država članica za dodelitev pomoči pri izobraževanju zaradi obiskovanja izobraževalne ustanove v tujini za celotno trajanje navedenega študija ne more določiti pogoja, da morajo vsi državljani EU, tudi državljani te države članice, neposredno pred začetkom tega študija v tujini na njenem ozemlju neprekinjeno prebivati tri leta.

50 — Zgoraj v opombi 9 navedena sodba Komisija proti Nizozemski, točka 86.

51 — Glej tudi točko 117 zgoraj.

52 — Zelena knjiga Komisije Spodbujanje učne mobilnosti za mlade COM(2009) 329 final, str. 2.