Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

2 юни 2016 година*

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Членове 18 ДФЕС, 20 ДФЕС и 21 ДФЕС — Гражданство на Съюза — Право на движение и пребиваване — Дискриминация, основана на гражданство — Предоставяни на местните студенти средства за пътни разходи — Директива 2004/38/ЕО — Член 24, параграф 2 — Изключение от принципа на равно третиране — Помощи за издръжка за обучение под формата на безвъзмездни помощи или студентски заеми — Обхват — Изисквания за форма на исковата молба — Последователно изложение на твърденията за нарушения“

По дело C-233/14

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен на основание член 258 ДФЕС на 12 май 2014 г.,

Европейска комисия, за която се явяват C. Gheorghiu и M. van Beek, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

ищец,

срещу

Кралство Нидерландия, за което се явяват M. Bulterman и C. Schillemans, в качеството на представители,

ответник,

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: R. Silva de Lapuerta, председател на състава, Ал. Арабаджиев, J.-C. Bonichot, C. G. Fernlund и E. Regan (докладчик), съдии,

генерален адвокат: E. Sharpston,

секретар: L. Carrasco Marco, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 25 ноември 2015 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 26 януари 2016 г.,

постанови настоящото

* Език на производството: нидерландски.

Решение

1 С исковата си молба Европейската комисия моли Съда:

— да признае за установено, че като предоставя достъп до преференциалните цени за обществен транспорт, предвидени за учащите в Нидерландия студенти, само на нидерландските студенти, които са записани в частно или държавно учебно заведение в Нидерландия, и на студентите от други държави членки, които са икономически активни лица или са придобили право на постоянно пребиваване в Нидерландия, Нидерландия не изпълнява задълженията си по член 18 ДФЕС, във връзка с членове 20 ДФЕС и 21 ДФЕС, и по член 24, параграф 2 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (ОВ L 158; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56), и

— да осъди Кралство Нидерландия да заплати съдебните разноски.

Правна уредба

Правото на Съюза

2 Съображения 20 и 21 от Директива 2004/38 гласят:

„(20) В съответствие със забраната на дискриминацията, основана на националност, всички граждани на Съюза и членовете на техните семейства, пребиваващи в държава членка въз основа на настоящата директива, трябва да бъдат третирани еднакво с местните граждани в областите, предмет на Договора, при спазване на конкретните разпоредби така, както са изрично регламентирани в Договора и вторичното законодателство.

(21) Въпреки това, на приемащата държава членка следва да се остави правото да реши, дали тя ще отпуска социални помощи през първите три месеца от пребиваването или за по-дълъг период от време в случаите на търсещи работа лица, на граждани на Съюза, други освен работници или самостоятелно заети лица или лица, които запазват този статус, или на членове на техните семейства, както и дали да даде помощи за издръжка за обучение, включително професионално обучение, преди придобиването на правото на постоянно пребиваване [от] същите тези лица“.

3 Член 3, параграф 1 от тази директива предвижда, че тя се прилага за всички граждани на Съюза, които се движат или пребивават в държава членка, различна от тази, на която са граждани.

4 Член 7 от посочената директива, озаглавен „Право на пребиваване за повече от три месеца“, предвижда в параграф 1:

„Всички граждани на Съюза имат право да пребиват на територията на друга държава членка за срок, по-дълъг от три месеца, ако те:

[…]

в)

— са записани в частно или държавно учебно заведение, акредитирано или финансирано от приемащата държава членка въз основа на нейното законодателство или административна практика, с основната цел да преминат курс на обучение, включително професионално обучение, и

— притежават пълно здравно застрахователно покритие в приемащата държава членка и убедят съответните национални власти, посредством декларация или други равностойни средства, избрани от тях, че притежават достатъчни финансови средства за себе си и за членовете на семейството си, с цел да не се превърнат в тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка през времето си на пребиваване; […]“.

5 Член 24 от Директива 2004/38 е озаглавен „Еднакво третиране“ и гласи:

„1. При спазване на конкретните разпоредби, изрично предвидени в Договора и вторичното законодателство, всички граждани на Съюза, които пребивават въз основа на настоящата директива на територията на приемащата държава членка, се ползват с третиране, еднакво с третирането на гражданите на тази държава членка в рамките на обхвата на приложение на Договора. Това право се разпростира и включва членовете на семейството, които не са граждани на държава членка и които имат право на пребиваване или постоянно пребиваване.

2. Чрез дерогация от параграф 1 приемащата държава членка не се задължава да предостави право на социално подпомагане през първите три месеца на пребиваване или при необходимост, по-дългия срок, регламентиран в член 14, параграф 4, буква б), нито се задължава преди придобиването на право на постоянно пребиваване да отпуска финансова помощ за издръжка за обучение, включително и за професионално обучение, състояща се от безвъзмездна помощ или студентски заеми за лица, различни от работници или самостоятелно заети лица, лица, които запазват такъв статус и членове на техните семейства“.

Нидерландското право

Wet studiefinanciering 2000

6 Член 2.1 от Закона за финансовата помощ за обучение от 2000 г. (Wet studiefinanciering 2000, наричан по-нататък „WSF 2000“), който определя условията за финансиране на обучението, включително за предоставяне на основната безвъзмездна помощ и на средства за пътни разходи (наричани по-нататък „средствата за пътни разходи“), гласи следното:

„Този закон урежда финансирането на обучението и се прилага за студентите, които отговарят на условията, посочени:

a. в член 2.2 във връзка с гражданството,

b. в член 2.3 във връзка с възрастта и

c. в параграфи 2.2—2.4 във връзка с вида образование“.

7 Член 2.2 от WSF 2000 предвижда:

„1. Финансова помощ за обучение могат да получат студенти, които:

а) са нидерландски граждани;

b) не са нидерландски граждани, но по силата на международен договор или на решение на международна организация се третират като такива за целите на финансовата помощ за обучение, или

c) не са нидерландски граждани, но пребивават в Нидерландия и принадлежат към категория лица, които за целите на финансовата помощ за обучение се третират като нидерландски граждани; тази категория лица се определя с наредба.

2. Независимо от предвиденото в параграф 1, буква b) с наредба може да се определят категории лица, за които еднаквото третиране съгласно параграф 1, буква b) се свежда до това да бъдат поети разходите им за достъп до образование. Съответната наредба може да установява правила относно размера на тези разходи и реда за поемането им“.

8 Член 3.1 от WSF 2000 гласи:

„1. Финансовата помощ за обучение може да се състои от основна безвъзмездна помощ, основен заем и допълнителна безвъзмездна помощ или допълнителен заем, както и от кредит за студентската такса.

2. Финансовата помощ за обучение може да се предоставя изцяло или отчасти под формата на:

a. стипендия,

b. стипендия за успех, или

c. заем“.

9 Член 3.2, параграф 1 от WSF 2000 предвижда, че месечната безвъзмездна помощ представлява твърда сума, покриваща разходите за издръжка, част от учебните разноски и пътните разходи.

10 В член 3.29 от WSF 2000 се уточняват условията, при които лицето, което не е използвало изцяло средствата за пътни разходи, може да получи съответна компенсация.

11 Член 3.6, параграф 2 от WSF 2000 предвижда:

„Ако не е предвидено друго, основната безвъзмездна помощ включва средства за пътни разходи“.

12 Член 3.7 от WSF 2000, който предвижда формата, под която се предоставят средствата за пътни разходи, гласи следното:

„1. Учащите в Нидерландия студенти получават полагащите им се средства за пътни разходи под формата на действаща за част от седмицата карта за транспорт, която дружествата превозвачи издават на студента безплатно или на намалени цени.

2. За студентите, които имат право на финансова помощ за обучение извън Нидерландия, средствата за пътни разходи са в размер на сумата, посочена съответно в член 4.8, параграф 2 и в член 5.3, параграф 2. Като изключение от предвиденото в първото изречение студентите от тази категория могат по тяхно искане да получат полагащите им се средства за пътни разходи под формата на карта за транспорт“.

Besluit studiefinanciering 2000

13 Решение за финансовата помощ за обучение от 2000 г. (Besluit studiefinanciering 2000) предвижда в член 3, параграфи 1 и 2 следното:

„1. За лицата, граждани на държава, която е страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство [от 2 май 1992 г. (ОВ L 1, 1994 г., стр. 3)], или на Швейцария — включително членовете на техните семейства — които не са

a. работници,

b. самостоятелно заети лица, или

c. лица, запазили статуса на работници, и

d. членове на семейството на лицата по букви а)—c),

и които не са придобили право на постоянно пребиваване по член 16 от [Директива 2004/38], национално третиране по смисъла на член 2.2, параграф 2 от [WSF 2000] се осигурява само във връзка с поемането на разходите за достъп до образование.

2. Разходите по параграф 1 се поемат чрез предоставянето на безвъзмездна помощ, равна на основната безвъзмездна помощ по член 3.6, параграф 1 от [WSF 2000] за обучаващите се, които живеят у дома си. В нея не се включват средствата за пътни разходи и допълнителната сума по член 3.6, параграфи 2 и 3 от [WSF 2000]“.

Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek

14 С член 7.37 от Закона за висшето образование и научните изследвания (Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek) се прилага член 2.1, буква c) от WSF 2000, който предвижда, че студентът трябва да е записан в акредитирана образователна институция. Съгласно член 7.37, параграф 2 от Закона за висшето образование и научните изследвания:

„Записването се извършва, след като бъде представено доказателство, че дължимите учебни такси и такси за полагане на изпити са платени, а що се отнася до задочния университет — учебните такси за този университет“.

Досъдебната процедура

15 През ноември 2008 г. Комисията получава жалба, в която се твърди неравно третиране между нидерландските студенти и студентите от други държави — членки на Европейския съюз, що се отнася до достъпа до субсидирания обществен транспорт в Нидерландия. Съгласно тази жалба нидерландските студенти имат право да получат средства за пътни разходи и съответно могат да ползват обществения транспорт безплатно или на намалени цени, докато студентите, обучаващи се по програма „Еразъм“, трябва да заплащат пълната цена, което представлявало нарушение на член 12 ЕО.

16 Тъй като Комисията споделя тази гледна точка, на 23 март 2009 г. тя изпраща на Кралство Нидерландия официално уведомително писмо, в което го кани да ѝ представи становището си в срок от два месеца. В това писмо Комисията посочва, че средствата за пътни разходи трябва да се окачествят не като безвъзмездна помощ или студентски заем, а като помощ за издръжка и съответно не попадат в обхвата на изключението по член 24, параграф 2 от Директива 2004/38.

Освен това Комисията смята, че Кралство Нидерландия третира неравно не само студентите по програма „Еразъм“, но и всички студенти от други държави членки, които преминават част или цялото си обучение в Нидерландия и попадат в обхвата на Директива 2004/38.

17 В писмо от 15 май 2009 г. Кралство Нидерландия отговаря на изложените твърдения за нарушения, като посочва, че не може да става дума за дискриминация, след като средствата за пътни разходи се отпускат под формата на условен заем и съответно попадат в обхвата на изключението по член 24, параграф 2 от Директива 2004/38.

18 На 29 януари 2010 г. Комисията изпраща мотивирано становище на Кралство Нидерландия, на което тази държава членка отговаря на 28 май същата година, развивайки доводите, които е изложила в отговора си на официалното уведомително писмо.

19 На 27 януари 2012 г. Комисията изпраща на Кралство Нидерландия допълнително мотивирано становище. На 27 март 2012 г. Комисията получава отговора на тази държава членка, с който същата потвърждава гледната си точка, че във връзка със средствата за пътни разходи няма дискриминация.

20 Тъй като не е удовлетворена от отговора на Кралство Нидерландия, на 12 май 2014 г. Комисията предявява иска, по който е образувано настоящото дело.

По иска

По обхвата на иска

21 Като начало е необходимо да се уточни обхватът на предявения иск.

22 В това отношение следва да се напомни, че искът по член 258 ДФЕС трябва да се разглежда единствено въз основа на съдържащите се в исковата молба искания (решение от 22 октомври 2014 г., Комисия/Нидерландия, C-252/13, EU:C:2014:2312, т. 28 и цитираната съдебна практика).

23 В случая следва да се вземе предвид, че Комисията е направила частичен отказ от предявения иск. В писмената си реплика Комисията обявява, че се отказва от твърдението си, че пребиваващите в чужбина нидерландски студенти, записани за редовно обучение в акредитирано учебно заведение в Нидерландия, са дискриминирани. В съдебното заседание, в отговор на поставен от Съда въпрос, Комисията уточнява, че възнамерява да се откаже от иска си и доколкото той се отнася до нидерландските студенти, които живеят в чужбина и се обучават в Нидерландия по програма „Еразъм“.

24 Поради това трябва да се приеме, че с предявения иск се цели да се установи дискриминация от страна на Кралство Нидерландия спрямо чуждестранни студенти, които се обучават в Нидерландия, както по, така и извън програма „Еразъм“.

По допустимостта

Доводи на страните

25 Кралство Нидерландия поддържа, че твърдението на Комисията за непряка дискриминация е в разрез с изискванията, произтичащи от практиката на Съда, съгласно която, от една страна, Комисията трябва последователно и точно да изложи в досъдебната фаза и в исковата молба твърденията си за нарушения и от друга страна, изложените в исковата молба твърдения за нарушения не могат да се различават от тези, посочени в досъдебната фаза.

26 По-специално Кралство Нидерландия отбелязва, че в точка 44 от исковата си молба Комисията твърди, че е налице непряка дискриминация спрямо студенти от нидерландски произход, които са записани за редовно обучение в чужбина и решават да преминат обучение по програма „Еразъм“ в акредитирано учебно заведение в Нидерландия. В точки 75, 81 и 82 от исковата молба Комисията обаче твърдяла непряка дискриминация на участващите в тази програма чуждестранни студенти.

27 Кралство Нидерландия обяснява, че не разбира коя категория студенти са непряко дискриминирани и в сравнение с кого, както и в какво се изразява тази непряка дискриминация.

28 Разменените в досъдебната фаза документи също не давали указания в това отношение.

29 По-специално, в точки 31 и 32 от мотивираното становище от 28 януари 2010 г. Комисията, без да засяга въпроса за приложимостта на член 24, параграф 2 от Директива 2004/38, упреквала Кралство Нидерландия, че изисква от студентите от други държави членки да са икономически активни лица или да притежават в Нидерландия разрешение за постоянно пребиваване, като по този начин сякаш формулирала ново оплакване, основано на наличието на непряка дискриминация.

30 Освен това не била ясна връзката между, от една страна, гледната точка на Комисията, изложена в точки 31 и 32 от мотивираното становище, и от друга страна, тази, описана в точки 44 и 75—83 от исковата молба. Съображенията в тази искова молба се отнасяли в частност до студентите по програма „Еразъм“, докато гледната точка, която Комисията възприема на досъдебната фаза във връзка с твърдяната непряка дискриминация, изглеждала по-обща.

31 Комисията изтъква, че твърдението за наличието на непряка дискриминация е допустимо. От точки 32 и 33 от мотивираното становище и от точки 52, 54 и 56 от допълнителното мотивирано становище следвало недвусмислено, че на досъдебната фаза Комисията не изключвала, че е възможно нидерландската правна уредба да води не само до пряка, но евентуално и до непряка дискриминация. Следователно съображенията, изложени в исковата молба във връзка с евентуалната непряка дискриминация, били само уточнение на съображенията, които Комисията вече е била изложила по време на досъдебната фаза.

Съображения на Съда

– По твърдението за наличие на непряка дискриминация

32 От член 120, буква в) от Процедурния правилник на Съда и от практиката на същия във връзка с тази разпоредба следва, че при преките производства исковата молба или жалбата трябва съдържа достатъчно ясно и точно посочване на предмета на спора и кратко изложение на изтъкнатите основания, за да позволи на ответника да подготви защитата си, а на Съда — да

упражни контрол. От това произтича, че съществените правни и фактически обстоятелства, на които искът или жалбата се основава, трябва да изпъкват по логичен и разбираем начин от текста на самата искова молба или жалба (вж. в този смисъл решение от 22 октомври 2014 г., Комисия/Нидерландия, C-252/13, EU:C:2014:2312, т. 33 и цитираната съдебна практика).

33 Съдът приема също, че исковата молба, подадена на основание член 258 ДФЕС, трябва да излага последователно и точно твърденията за нарушения, с което да се даде възможност на държавата членка и на Съда да установят точния обхват на твърдяното нарушение на правото на Съюза — което е необходимо условие, за да може посочената държава надлежно да изложи доводите в своя защита, а Съдът да провери наличието на твърдяното неизпълнение на задължения (решение от 22 октомври 2014 г. Комисия/Нидерландия, C-252/13, EU:C:2014:2312, т. 34 и цитираната съдебна практика).

34 Твърденията за нарушения трябва да са формулирани по недвусмислен начин, за да не се произнесе Съдът ultra petita или да пропусне да се произнесе по някое от тях (вж. в този смисъл решение от 30 септември 2010 г., Комисия/Белгия, C-132/09, EU:C:2010:562, т. 37 и цитираната съдебна практика).

35 В частност исковата молба на Комисията трябва да съдържа последователно и подробно изложение на съображенията, които са я довели до убеждението, че съответната държава членка не е изпълнила някое от задълженията си по Договорите (решение от 6 септември 2012 г., Комисия/Белгия, C-150/11, EU:C:2012:539, т. 27 и цитираната съдебна практика). Следователно наличието на противоречие при излагането на основанието, изтъкнато от Комисията в подкрепа на иска ѝ за установяване на неизпълнение на задължения, е в разрез с поставените изисквания (вж. в този смисъл решения от 1 февруари 2007 г., Комисия/Обединено кралство, C-199/04, EU:C:2007:72, т. 25 и от 28 юни 2007 г., Комисия/Испания, C-235/04, EU:C:2007:386, т. 47).

36 В случая Кралство Нидерландия поддържа, че исковата молба на Комисията не отговаря на тези условия, доколкото в нея липсва ясно твърдение за евентуална непряка дискриминация.

37 Следва да се отбележи, че изложеното твърдение за наличието на непряка дискриминация не отговаря очевидно на изискванията на съдебната практика, припомнена в точки 32—35 от настоящото решение.

38 В частност от исковата молба не става ясно коя категория студенти е поставена в неизгодно положение и спрямо коя друга категория. Всъщност в част от исковата си молба Комисията поддържа, че разглежданата национална правна уредба води до непряка дискриминация единствено на студентите с нидерландско гражданство, които се обучават по програма „Еразъм“ в Нидерландия. В друга част от исковата молба обаче Комисията, изглежда, смята, макар използваната в това отношение формулировка да е някак двусмислена, че участващите в тази програма в Нидерландия студенти от други държави членки са непряко дискриминирани, тъй като са поставени в неизгодно положение спрямо студентите с нидерландско гражданство, които се обучават в друга държава членка и участват в посочената програма в Нидерландия.

39 Освен това, както отбелязва генералният адвокат в точка 70 от заключението си, Комисията изобщо не посочва, извън гражданството, критерий, по който се провежда твърдяната непряка дискриминация. Несъмнено тази институция има предвид условието — предвидено във връзка с нидерландската финансова помощ за обучение, включително средствата за пътни разходи — студентът да е записан в акредитирано учебно заведение и да е платил учебните такси. В исковата си молба обаче Комисията се опира на посоченото условие за записване, за да покаже, от една страна, че участващите в програма „Еразъм“ в Нидерландия студенти с произход от други държави членки са обективно в сходно положение с това на нидерландските студенти, които следват в тази държава членка, и от друга страна, че твърдяната дискриминация не

попада в обхвата на изключението по член 24, параграф 2 от Директива 2004/38. За сметка на това, тази институция изобщо не споменава въпросното условие за записване в първата част на исковата си молба, в която се твърди различно третиране, представляващо дискриминация съгласно член 18 ДФЕС, във връзка с членове 20 ДФЕС и 21 ДФЕС.

40 Накрая, както основателно смята Кралство Нидерландия, следва да се приеме, че изложеното от Комисията твърдение за непряка дискриминация е изначално неоснователно. Всъщност като основание за иска си тази институция посочва нарушение на членове 18 ДФЕС, 20 ДФЕС и 21 ДФЕС поради пряка дискриминация, „доколкото гражданите на [Съюза], които нямат нидерландско гражданство, са третирани по-неблагоприятно в сравнение с нидерландските граждани“. Едва когато разглежда въпроса дали средствата за пътни разходи попадат в обхвата на изключението по член 24, параграф 2 от Директива 2004/38, Комисията развива доводи за евентуална непряка дискриминация, смесвайки по този начин наличието на евентуална обосновка и излагането на съвсем отделно твърдение за нарушение.

41 Следва да се добави, че в писмената си реплика Комисията само отбелязва, че по време на досъдебната фаза „не е изключвала“, че е възможно нидерландската правна уредба да води до непряка дискриминация, без обаче да уточнява в какво се състои тази дискриминация.

42 При това положение твърдението за непряка дискриминация следва да се отхвърли като недопустимо.

– По твърдението за пряка дискриминация

43 Като начало следва да се отбележи, че макар Кралство Нидерландия да не повдига възражение за недопустимост на това твърдение, Съдът може служебно да провери дали в това отношение са налице предвидените в член 258 ДФЕС условия за предявяване на иск за установяване на неизпълнение на задължения (вж. по аналогия решение от 19 декември 2012 г., Комисия/Италия, C-68/11, EU:C:2012:815, т. 49 и цитираната съдебна практика).

44 В случая, в отговор на въпрос, поставен от Съда в съдебното заседание, Комисията посочва, че с иска си цели да обхване не само студентите професионално обучение, но и тези, които тя нарича студенти висше образование и специализирано научно обучение. Тази институция обаче не успява да посочи конкретна разпоредба от националното право, която да води до твърдяната дискриминация по отношение на студенти, различни от тези, които по силата на това право се считат за студенти професионално обучение.

45 Освен това, както отбелязва генералният адвокат в точка 79 от заключението си, въпреки че разглежданата в настоящото дело национална правна уредба се отнася не само до граждани на Съюза, но и до лица, граждани или на държава от Европейското икономическо пространство (ЕИП), или на Швейцария, от исковата молба не става ясно, че с твърдението си за пряка дискриминация Комисията визира всички тези лица. Освен това от някои конкретни точки на тази молба личи, че Комисията се ограничава с това да упрекне Кралство Нидерландия, че дискриминира, въз основа на гражданството им, само студентите, граждани на Съюза.

46 При това положение следва да се приеме, че подадената искова молба е допустима само в частта, в която се твърди, че разглежданата по настоящото дело нидерландска правна уредба създава пряка дискриминация спрямо граждани на Съюза, които нямат нидерландско гражданство и следват предлагания в тази държава членка курс за професионално обучение, тъй като ги третира по-неблагоприятно в сравнение с нидерландските граждани, които следват такъв курс на обучение.

По същество

Доводи на страните

47 В исковата си молба Комисията поддържа, че нидерландската правна уредба води до пряка дискриминация, основана на гражданството.

48 На първо място, Комисията отбелязва, че е налице пряка дискриминация по смисъла на член 18 ДФЕС, във връзка с членове 20 ДФЕС и 21 ДФЕС, тъй като разглежданите национални разпоредби лишават чуждестранните студенти, въз основа на един-единствен критерий, а именно гражданството им, от възможността да получат средства за пътни разходи, третирайки по този начин по-неблагоприятно гражданите на Съюза, които нямат нидерландско гражданство. Обстоятелството, че е необходимо студентът да отговаря на други две обективни условия, а именно, първо, да не е навършил 30 години и второ, да е записан за редовно обучение в акредитирано учебно заведение, по никакъв начин не поставя под съмнение този извод.

49 На следващо място, Комисията посочва, че твърдяната пряка дискриминация не попада в обхвата на изключението по член 24, параграф 2 от Директива 2004/38. В това отношение решение от 4 октомври 2012 г., Комисия/Австрия (C-75/11, EU:C:2012:605), и в частност точки 43, 49—56, 59—62, както и точки 64 и 65 от него, би следвало да намери съответно приложение към настоящото дело.

50 Според Комисията фактът, че съгласно нидерландското законодателство студентите по програма „Еразъм“ не се считат за формално записани в приемащото нидерландско учебно заведение, е без значение. В рамките на тази програма всеки студент имал основание да очаква, че приемащият университет ще го третира по същия начин както собствените си студенти, и впрочем именно това се случвало на практика. Следователно такъв студент бил де факто записан в приемащото учебно заведение в Нидерландия и в този смисъл отговарял на третото условие, поставено от нидерландското законодателство във връзка с отпускането на средствата за пътни разходи.

51 Повече от вероятно е нидерландски гражданин, който следва извън Нидерландия и желае да участва в програма „Еразъм“, да избере държава членка, различна от Кралство Нидерландия, за да се обучава по тази програма. В редките случаи, в които такъв студент реши да се обучава по посочената програма в Нидерландия, било нормално тази държава членка да не му отпусне средства за пътни разходи, тъй като той вече разполага със съответна финансова помощ.

52 Накрая, в раздел от исковата молба, озаглавен „Студенти извън програмата „Еразъм“ — редовни чуждестранни студенти, включително нидерландски студенти, живеещи в чужбина“, Комисията поддържа, че средствата за пътни разходи са помощ за издръжка по смисъла на член 24, параграф 2 от Директива 2004/38, предоставена под друга форма, а не като безвъзмездна помощ или студентски заем.

53 Това, че за разлика от случая, предмет на решение от 4 октомври 2012 г., Комисия/Австрия (C-75/11, EU:C:2012:605), студентът трябва да възстанови икономическата придобивка, тоест средствата за пътни разходи, ако не получи диплома в срок от десет години, не означавало, че тази придобивка попада в обхвата на понятието „безвъзмездна помощ или студентски заеми“ по член 24, параграф 2 от Директива 2004/38. Доколкото са свързани с условието в срок от десет години да се получи диплома, тези средства представлявали условна безвъзмездна помощ, а не заем.

54 В писмената си защита Кралство Нидерландия оспорва твърдението за неизпълнение на задължения.

55 Що се отнася най-напред до нидерландската правна уредба относно средствата за пътни разходи, Кралство Нидерландия подчертава факта, че те са част от нидерландската финансова помощ за обучение, видно от WSF 2000 и от техния произход.

56 В частност, член 3.6, параграф 2 от WSF 2000 предвиждал, че средствата за пътни разходи са част от основната безвъзмездна помощ, която била компонент от финансовата помощ за обучение по силата на член 3.1, параграф 1 от този закон. По-рано, основната безвъзмездна помощ се свеждала до парична сума, която да покрива разходите за издръжка. Считано от 1 януари 1991 г., част от размера на посочената помощ била трансформирана в средства за пътни разходи. Кралство Нидерландия придобивало от дружествата превозвачи свързаните с тази помощ карти за транспорт по силата на договор, което позволявало картите да се закупуват на ниска цена и да се осигури достъп до сравнително евтин превоз на всички студенти, имащи право на финансова помощ за обучение.

57 Кралство Нидерландия посочва, че основната безвъзмездна помощ и средствата за пътни разходи се предоставят под формата на условен заем. Ако студентът завърши следването си в срок от десет години, заемът се превръщал в стипендия. Ако не завърши следването си в този срок, студентът трябвало да върне заема с лихви.

58 Доколкото средствата за пътни разходи били компонент на основната безвъзмездна помощ и поради това на финансовата помощ за обучение, условията за получаването им били същите като тези за отпускането на финансовата помощ за обучение. По-конкретно, получаването на финансова помощ за обучение от Нидерландия било обвързано съгласно член 2.1 от WSF 2000 с условия за гражданство, възраст и вид образование.

59 По-нататък, що се отнася до член 24, параграф 2 от Директива 2004/38, Кралство Нидерландия се позовава на предвиденото в тази разпоредба изключение във връзка с всички чуждестранни студенти, които са граждани на държава — членка на Съюза, на държава от ЕИП или на Швейцария. Що се отнася до чуждестранните студенти по програма „Еразъм“, ставало въпрос все пак за защитен довод, изложен при условията на евентуалност. Тази държава членка поддържа главно, че последните студенти не са в обективно сходно положение с това на нидерландските студенти.

60 Кралство Нидерландия отбелязва, че изключението по член 24, параграф 2 от Директива 2004/38 е в съответствие с легитимния интерес на съответната държава членка да предоставя социални придобивки чрез публичните финанси само на лица, които могат да докажат минимална връзка с тази държава. Различното третиране, което нидерландската правна уредба въвежда, доколкото изисква от студентите от Съюза, от ЕИП или от Швейцария — като условие за получаването на финансова помощ за обучение, в това число средства за пътни разходи — да имат право трайно да пребивават в страната или да са икономически активни, било в пълно съответствие с това изключение.

61 Кралство Нидерландия смята за ирелевантно дали средствата за пътни разходи трябва да се възприемат по-скоро като условна стипендия, отколкото като условен заем, при положение че те винаги са или заем, или безвъзмездна помощ и на това основание попадат в обхвата на изключението по член 24, параграф 2 от Директива 2004/38.

62 Нидерландската система се различавала по своето естество от обсъжданата по делото, по което е постановено решение от 4 октомври 2012 г., Комисия/Австрия (C-75/11, EU:C:2012:605). По посоченото дело намаление на цените за превоз било предоставено на студенти, чиито

родители получават семейни помощи от австрийската държава. Доколкото не било свързано с финансирането на обучението, това намаление не можело да бъде определено като безвъзмездна помощ или студентски заем.

63 Според Кралство Нидерландия, за да попада в обхвата на изключението по член 24, параграф 2 от Директива 2004/38, съответната помощ не трябва задължително да бъде парична сума, с която лицето да може напълно свободно да се разпорежда.

64 Накрая, що се отнася до студентите по програма „Еразъм“, Кралство Нидерландия припомня, като се позовава на точки 41 и 42 от решение от 14 юни 2012 г., Комисия/Нидерландия (C-542/09, EU:C:2012:346), че преценката дали съответните положения са сходни, трябва да почива на обективни и лесно установими фактори. Обективната разлика между чуждестранните студенти по програма „Еразъм“ и нидерландските студенти извън тази програма, които получават средства за пътни разходи, се състояла в това, че за обучението си първите нямат право на финансова помощ от Кралство Нидерландия съгласно предвидените с посочената програма договори.

65 Според Кралство Нидерландия тезата на Комисията, че студентите по програма „Еразъм“ са де факто записани в Нидерландия и съответно отговарят на третото условие, с което нидерландското законодателство обвързва отпускането на средствата за пътни разходи, е ирелевантна.

66 В писмената си реплика Комисията поддържа, че от логиката на член 3.2, параграф 1 от WSF 2000 следва, че разходите за издръжка и средствата за пътни разходи са отделни и различни компоненти на безвъзмездната помощ. Тези два компонента се различавали и по присъщите си характеристики, доколкото единият представлявал сума, която студентът може да ползва по свое усмотрение, а другият — карта, даваща право на намаление на цените за обществен транспорт.

67 Комисията подчертава, че понятието „безвъзмездна помощ или студентски заеми“ по член 24, параграф 2 от Директива 2004/38 не трябва да се тълкува от гледна точка на националното право, а като самостоятелно понятие, присъщо на правото на Съюза.

68 От точки 61—64 от решение от 4 октомври 2012 г., Комисия/Австрия (C-75/11, EU:C:2012:605) следвало, че Кралство Нидерландия неправилно се позовава на член 24, параграф 2 от Директива 2004/38, за да обоснове изискването студентите, граждани на Съюза, на държави от ЕИП и на Швейцария, да имат право на постоянно пребиваване или да са икономически активни. В това решение Съдът приел, че наличието на действителна връзка между студента и приемащата държава членка би могло практически да бъде потвърдено — що се отнася до правото на този студент да получи помощ под формата на намаление на цените за превоз — ако се установи, че въпросният студент е записан в частно или държавно учебно заведение, акредитирано или финансирано от приемащата държава членка въз основа на нейното законодателство или административна практика, с основната цел да премине курс на обучение, включително професионално обучение.

69 Комисията твърди, че от точка 61 от решение от 4 октомври 2012 г., Комисия/Австрия (C-75/11, EU:C:2012:605) произтича, че при определени обстоятелства може да се счита, че участващите в програма „Еразъм“ студенти се намират в обективно сходно положение с това на нидерландските студенти, които получават средства за пътни разходи, а именно когато съществува действителна връзка между участващия в тази програма студент и приемащата държава членка. Що се отнася до въпросните средства, в случая подобна връзка съществувала, тъй като за целите на този вид помощ участващите в посочената програма чуждестранни студенти трябвало да се считат за де факто записани в Нидерландия.

70 В писмената си дуплика Кралство Нидерландия поддържа, че Комисията не се е съобразила с текста и смисъла на член 24, параграф 2 от Директива 2004/38. Наличието на действителна връзка между съответното лице и приемащата държава членка, изразена чрез записването на това лице в учебно заведение, не представлявало в това отношение допълнително или алтернативно изискване. Доколкото Съдът приел, че член 24, параграф 2 от Директива 2004/38 не е бил приложим по делото, по което е постановено решение от 4 октомври 2012 г., Комисия/Австрия (C-75/11, EU:C:2012:605), точки 61—64 от посоченото решение не указвали нищо относно обхвата на тази разпоредба.

71 Според Кралство Нидерландия на погрешна предпоставка почива изводът на Комисията, че поради фактическото си записване в приемащия университет студентите по програма „Еразъм“ въпреки всичко образуват категория, която обективно е сходна с тази на нидерландските студенти, получаващи средства за пътни разходи. Важното било дали тези категории се намират в обективно сходно положение от гледна точка на разглежданата национална правна уредба.

72 Кралство Нидерландия подчертава, че точки 61, 62 и 64 от решение от 4 октомври 2012 г., Комисия/Австрия (C-75/11, EU:C:2012:605) се отнасят до обосновката на установената с това решение непряка дискриминация, докато въпросът дали студентите по програма „Еразъм“ се намират в обективно сходно положение с това на нидерландските студенти, които получават средства за пътни разходи, се отнася до самото наличие на дискриминация. Така Комисията изваждала изискването за действителна връзка от неговия контекст.

Съображения на Съда

73 В началото следва да се отбележи, че член 20, параграф 1 ДФЕС предоставя статута на гражданин на Съюза на всяко лице, което притежава гражданство на държава членка.

74 Като граждани на държава членка този статут притежават обучаващите се в Кралство Нидерландия студенти от други държави членки.

75 Както Съдът многократно е постановявал, статутът на гражданин на Съюза е създаден, за да бъде основният статут на гражданите на държавите членки, позволяващ на тези от тях, които са в еднакво положение, да получават в приложното поле ratione materiae на Договора за функционирането на ЕС еднакво правно третиране, независимо от тяхното гражданство и без да се засягат изрично предвидените в това отношение изключения (вж. в този смисъл решения от 20 септември 2001 г., Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, т. 31 и от 4 октомври 2012 г., Комисия/Австрия, C-75/11, EU:C:2012:605, т. 38).

76 Предвидената в член 18 ДФЕС забрана на дискриминацията, основана на гражданството, важи за всички положения, които попадат в приложното поле ratione materiae на правото на Съюза, включително при упражняването на основната свобода на движение и пребиваване на територията на държавите членки съгласно член 21 ДФЕС (вж. в този смисъл решение от 4 октомври 2012 г., Комисия/Австрия, C-75/11, EU:C:2012:605, т. 39 и цитираната съдебна практика).

77 Освен това от същата съдебна практика е видно, че посочената забрана обхваща и положенията, отнасящи се до условията за достъп до професионално обучение, като се има предвид, че обучението във висши учебни заведения и обучението в университети представляват професионално обучение (решение от 4 октомври 2012 г., Комисия/Австрия, C-75/11, EU:C:2012:605, т. 40 и цитираната съдебна практика).

78 Гражданин на държава — членка на Съюза, който следва в друга държава членка, има по силата на членове 18 ДФЕС и 21 ДФЕС право да се движи и пребивава свободно на територията на приемащата държава членка, без да бъде подлаган на пряка или непряка дискриминация поради гражданството си (вж. в този смисъл решение от 4 октомври 2012 г., Комисия/Австрия, C-75/11, EU:C:2012:605, т. 41 и цитираната съдебна практика).

79 Що се отнася до това дали средствата за пътни разходи попадат в приложното поле на Договорите по смисъла на член 18, параграф 1 ДФЕС, следва да се отбележи, че Съдът вече е уточнил, че доколкото позволява пряко или косвено на студентите да покриват разходите си за издръжка, уредбата на студентските намаления на цените за превоз също попада в приложното поле на Договора за функционирането на ЕС (решение от 4 октомври 2012 г., Комисия/Австрия, C-75/11, EU:C:2012:605, т. 43).

80 Освен това Съдът вече е постановил, че принципът за недопускане на дискриминация, основана на гражданството, закрепен общо в член 18 ДФЕС и конкретизиран в член 24 от Директива 2004/38 по отношение на гражданите на Съюза, попадащи в приложното поле на тази директива, забранява в частност пряката дискриминация, основана на гражданството (вж. в този смисъл решение от 4 октомври 2012 г., Комисия/Австрия, C-75/11, EU:C:2012:605, т. 49 и цитираната съдебна практика).

81 Що се отнася до Директива 2004/38, макар да е вярно, че тя има за цел да улесни и укрепи упражняването на основното и лично право на свободно движение и пребиваване на територията на държавите членки, което се предоставя пряко на всеки гражданин на Съюза, това не променя обстоятелството, че предметът ѝ се отнася до условията, уреждащи упражняването на това право, както следва от член 1, буква а) от нея (решение от 5 май 2011 г., McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, т. 33).

82 В частност следва да се припомни, че що се отнася до достъпа до средства като тези за пътни разходи, гражданите на Съюза могат да изискват да бъдат третирани еднакво с гражданите на приемащата държава членка съгласно член 24, параграф 1 от Директива 2004/38 само ако пребиваването им на територията на тази държава членка отговаря на условията по посочената директива (вж. в този смисъл решение от 15 септември 2015 г., Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, т. 49 и цитираната съдебна практика).

83 В случая Комисията потвърждава, в отговор на поставен от Съда въпрос в съдебното заседание, че искът ѝ е свързан с дискриминацията на студенти, които имат право на пребиваване по член 7, параграф 1, буква в) от Директива 2004/38. Кралство Нидерландия също поддържа, че визираните с предявения иск чуждестранни студенти имат право на пребиваване в Нидерландия по силата на тази разпоредба.

84 При това положение следва да се приеме, че член 24, параграф 1 от Директива 2004/38 по принцип се прилага към чуждестранните студенти, които Комисията визира в исковата си молба.

85 Преди обаче да се установи дали е налице пряка дискриминация по смисъла на член 24, параграф 1 от Директива 2004/38, в случая следва първо да се прецени доводът на Кралство Нидерландия, че средствата за пътни разходи попадат в обхвата на предвиденото в член 24, параграф 2 от тази директива изключение от принципа на равно третиране.

86 Като изключение от принципа на равно третиране, който е предвиден в член 18 ДФЕС и само конкретизиран в член 24, параграф 1 от Директива 2004/38, параграф 2 от посочения член 24 трябва да бъде тълкуван стриктно (решение от 4 октомври 2012 г., Комисия/Австрия, C-75/11, EU:C:2012:605, т. 54).

87 Въпреки че, както следва от точка 79 от настоящото решение, средствата за пътни разходи на съответните студенти съставляват помощ за издръжката им, единствено помощите за издръжка за обучение под формата на „безвъзмездни помощи или студентски заеми“ попадат в обхвата на предвиденото в член 24, параграф 2 от Директива 2004/38 изключение от принципа на равно третиране (вж. в този смисъл решение от 4 октомври 2012 г., Комисия/Австрия, C-75/11, EU:C:2012:605, т. 55).

88 В това отношение следва да се отбележи, че за разлика от делото, по което е постановено решение от 4 октомври 2012 г., Комисия/Австрия (C-75/11, EU:C:2012:605) и по което съответната държава членка по принцип е предвидила намаление на цената за обществен транспорт само за студенти, чиито родители получават семейни помощи в тази държава, по настоящото дело, видно от предоставената на Съда преписка, средства за пътни разходи се отпускат на нидерландските студенти — които Комисията счита за облагодетелствани от разглежданата национална правна уредба — именно когато тези студенти се обучават в Нидерландия и имат право на финансова помощ за обучението си в съответствие с нидерландската правна уредба.

89 Съгласно тази уредба студентът получава карта за транспорт, която му дава право да ползва обществения транспорт безплатно или на намалени цени. Ако завърши следването си в срок от десет години, студентът не е длъжен да възстанови съответните средства. Ако не завърши следването си в този срок, студентът е длъжен да ги възстанови. В този смисъл средствата за пътни разходи, така както са предвидени в нидерландската правна уредба, имат характеристиките и наподобяват или безвъзмездна помощ, или студентски заем според това дали студентът успява или не да завърши следването си в срок от десет години.

90 Следователно средства за пътни разходи като разглежданите по настоящото дело трябва да се считат за предоставени под формата на „безвъзмездна помощ или студентски заеми“ по смисъла на член 24, параграф 2 от Директива 2004/38.

91 В това отношение, както отбелязва генералният адвокат в точка 97 от заключението си, въпросът дали тези средства са условна безвъзмездна помощ, или условен заем, е напълно ирелевантен, тъй като член 24, параграф 2 от Директива 2004/38 се прилага както за „безвъзмездните помощи“, така и за „студентските заеми“ и средствата за пътни разходи попадат при всички случаи в обхвата на едното или другото понятие.

92 Без значение е и фактът, че поначало средствата за пътни разходи се предоставят под формата на карта за транспорт, тоест не в пари, а в натура. Всъщност нито от текста на член 24, параграф 2 от Директива 2004/38, нито от правния контекст, част от който е тази разпоредба, следва, че държавите членки би трябвало да отпускат помощите за издръжка за обучение само в пари. Напротив, както отбелязва генералният адвокат в точка 93 от заключението си отпускането на подобна помощ в натура евентуално позволява на съответната държава членка, от една страна, да намали разходите за отпускането ѝ, като договори цените с доставчика на услугата, и от друга страна, да си гарантира, че икономическата придобивка в резултат на тази помощ е използвана по предназначение.

93 Накрая, следва да се приеме, че противно на поддържаното от Комисията, Кралство Нидерландия изобщо не е длъжно при тази обстановка да отпуска средства за пътни разходи само заради това че студентът се е записал в частно или държавно учебно заведение, акредитирано или финансирано от тази държава членка въз основа на нейното законодателство или административна практика, с основната цел да премине курс на обучение. Подобно тълкуване не само би било в противоречие със самия текст на член 24, параграф 2 от Директива 2004/38, но и би обезсмислило предвиденото в тази разпоредба изключение относно помощите за издръжка за обучение, тъй като всъщност би било равнозначно на това да се изисква от

държавите членки да спазват при отпускането на тези помощи принципа на равно третиране по отношение на всички студенти, които попадат в обхвата на член 7, параграф 1, буква в) от Директива 2004/38.

94 Ето защо следва да се приеме, че средствата за пътни разходи попадат в обхвата на понятието „финансова помощ за издръжка за обучение […], състояща се от безвъзмездна помощ или студентски заеми“, съдържащо се в член 24, параграф 2 от Директива 2004/38, и че Кралство Нидерландия може да се позове на предвиденото в това отношение изключение, за да откаже да отпусне тези средства на лица, които още не са придобили право на постоянно пребиваване и не са работници, самостоятелно заети лица, лица, запазили този статус, или членове на техните семейства.

95 Поради това твърдението за наличие на пряка дискриминация трябва да бъде отхвърлено като неоснователно.

96 С оглед на всички гореизложени съображения предявеният иск трябва да се отхвърли изцяло.

По съдебните разноски

97 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Кралство Нидерландия е направило искане за осъждането на Комисията и последната е загубила делото, тя трябва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

1) Отхвърля иска.

2) Осъжда Европейската комисия да заплати съдебните разноски.

Подписи