Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 2 czerwca 2016 r.*

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego — Artykuły 18 TFUE, 20 TFUE i 21 TFUE — Obywatelstwo Unii — Prawo do przemieszczania się i pobytu — Dyskryminacja ze względu na przynależność państwową — Świadczenie na pokrycie kosztów transportu przyznawane studentom krajowym — Dyrektywa 2004/38/WE — Artykuł 24 ust. 2 — Odstępstwo od zasady równego traktowania — Pomoc na pokrycie kosztów utrzymania w czasie studiów przyznawana w postaci stypendiów lub pożyczek studenckich — Zakres — Wymogi formalne dotyczące skargi wszczynającej postępowanie — Spójne przedstawienie zarzutów

W sprawie C-233/14

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 12 maja 2014 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez C. Gheorghiu oraz M. van Beeka, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Królestwu Niderlandów, reprezentowanemu przez M. Bulterman oraz Ch. Schillemans, działające w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: R. Silva de Lapuerta, prezes izby, A. Arabadjiev, J.C. Bonichot, C.G. Fernlund i E. Regan (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: E. Sharpston,

sekretarz: L. Carrasco Marco, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 25 listopada 2015 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 26 stycznia 2016 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: niderlandzki.

Wyrok

1 Komisja Europejska wnosi w skardze do Trybunału o:

— stwierdzenie, że poprzez ograniczenie kręgu osób studiujących w Niderlandach, które są uprawnione do ulgowych przejazdów środkami transportu publicznego, do studentów zarejestrowanych w publicznych i prywatnych uczelniach w tym państwie członkowskim, którzy mają obywatelstwo niderlandzkie, oraz do studentów pochodzących z innych państw członkowskich, którzy są w Niderlandach czynni zawodowo lub uzyskali tam prawo stałego pobytu, Królestwo Niderlandów uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążą na podstawie art. 18 TFUE w związku z art. 20 TFUE i 21 TFUE oraz na podstawie art. 24 dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.U. 2004, L 158, s. 77 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 5, s. 46); oraz

— obciążenie Królestwa Niderlandów kosztami postępowania.

Ramy prawne

Prawo Unii

2 Motywy 20 i 21 dyrektywy 2004/38 stanowią:

„(20) Zgodnie z zakazem dyskryminacji ze względu na przynależność państwową wszyscy obywatele Unii i członkowie ich rodzin zamieszkujący w państwie członkowskim na podstawie niniejszej dyrektywy powinni korzystać w tym państwie członkowskim z równego traktowania, jak jego obywatele w dziedzinach objętych traktatem, z zastrzeżeniem szczególnych postanowień wyraźnie sformułowanych w traktacie lub prawie wtórnym.

(21) Jednakże przyjmującemu państwu członkowskiemu należy pozostawić swobodę decydowania, czy zamierza przyznać świadczenia z zakresu pomocy społecznej obywatelom Unii, którzy nie są pracownikami najemnymi, osobami pracującymi na własny rachunek, lub któr[zy] zachowują ten status, lub członkom ich rodzin podczas trzech pierwszych miesięcy pobytu, lub dłuższego okresu w przypadku osób poszukujących pracy, albo stypendia pokrywające koszty utrzymania w czasie studiów, włącznie z kształceniem zawodowym, przed nabyciem prawa do stałego pobytu przez te same osoby”.

3 Artykuł 3 ust. 1 tej dyrektywy przewiduje, że ma ona zastosowanie do wszystkich obywateli Unii, którzy przemieszczają się do innego państwa członkowskiego lub przebywają w innym państwie członkowskim niż państwo członkowskie, którego są obywatelami.

4 Artykuł 7 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Prawo pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące”, głosi w ust. 1:

„Wszyscy obywatele Unii posiadają prawo pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego przez okres dłuższy niż trzy miesiące, jeżeli:

[…]

c)

— są zapisani do instytucji prywatnej lub publicznej, uznanej lub finansowanej przez przyjmujące państwo członkowskie na podstawie przepisów prawnych lub praktyki administracyjnej, zasadniczo w celu odbycia studiów, włącznie z kształceniem zawodowym; oraz

— są objęci pełnym ubezpieczeniem zdrowotnym w przyjmującym państwie członkowskim i zapewnią odpowiednią władzę krajową, za pomocą oświadczenia lub innego równoważnego środka według własnego wyboru, że posiadają wystarczające zasoby [środki] dla siebie i członków rodziny, aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego w okresie ich pobytu […]".

5 Artykuł 24 dyrektywy 2004/38, zatytułowany „Równe traktowanie", brzmi następująco:

„1. Z zastrzeżeniem specjalnych przepisów wyraźnie określonych w traktacie i prawie wtórnym wszyscy obywatele Unii zamieszkujący na podstawie niniejszej dyrektywy na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego są traktowani na równi z obywatelami tego państwa członkowskiego w zakresie ustanowionym w traktacie. Korzystanie z tego prawa obejmuje członków rodziny, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich i posiadają prawo pobytu lub stałego pobytu.

2. W drodze odstępstwa od ust. 1 przyjmujące państwo członkowskie nie jest zobowiązane do przyznania uprawnienia do pomocy społecznej w ciągu pierwszych trzech miesięcy pobytu lub, w określonym przypadku, dłuższego okresu przewidzianego w art. 14 ust. 4 lit. b), ani nie jest zobowiązane – przed nabyciem prawa stałego pobytu – do udzielania pomocy dla pokrycia [na pokrycie] kosztów utrzymania w czasie studiów, włącznie z kształceniem zawodowym, w postaci stypendiów lub pożyczek studenckich, dla osób niebędących pracownikami najemnymi, osób pracujących na własny rachunek, osób, które zachowują ten status, i członków ich rodziny".

Prawo niderlandzkie

Wet studiefinanciering 2000

6 Artykuł 2.1 Wet studiefinanciering 2000 (ustawy z 2000 r. o pomocy finansowej na pokrycie kosztów studiów, zwanej dalej „WSF 2000"), która ustanawia kryteria przyznawania pomocy finansowej na pokrycie kosztów studiów, w tym stypendium podstawowego oraz świadczenia na pokrycie kosztów przejazdów środkami transportu publicznego (zwanego dalej „świadczeniem na pokrycie kosztów przejazdów"), brzmi następująco:

„Niniejsza ustawa reguluje przyznawanie pomocy finansowej na pokrycie kosztów studiów i ma zastosowanie do studentów spełniających kryteria związane z:

a. obywatelstwem, określone w art. 2.2;

b. wiekiem, określone w art. 2.3; oraz

c. kategoriami kształcenia, określone w art. 2.2–2.4".

7 Zgodnie z art. 2.2 WSF 2000:

„1. O przyznanie pomocy finansowej na pokrycie kosztów studiów może ubiegać się student, który:

a) posiada obywatelstwo niderlandzkie;

b) nie posiada obywatelstwa niderlandzkiego, lecz który na podstawie umowy międzynarodowej lub decyzji organizacji międzynarodowej jest na potrzeby przyznawania pomocy finansowej na pokrycie kosztów studiów traktowany jak obywatel niderlandzki; lub

c) nie posiada obywatelstwa niderlandzkiego, lecz który zamieszkuje w Niderlandach i należy do określonego w rozporządzeniu kręgu osób, które na potrzeby przyznawania pomocy finansowej na pokrycie kosztów studiów traktowane są na równi z obywatelami Niderlandów.

2. Bez uszczerbku dla ust. 1 lit. b), rozporządzenie może określać grupy osób, które należy traktować w sposób, o którym mowa w ust. 1 lit. b), tylko w odniesieniu do opłacenia kosztów czesnego. Rozporządzenie może ustanawiać przepisy regulujące wysokość i formę takiej pomocy".

8 Artykuł 3.1 WSF 2000 stanowi:

„1. Pomoc finansowa na pokrycie kosztów studiów obejmuje stypendium podstawowe, pożyczkę podstawową oraz stypendium dodatkowe lub pożyczkę dodatkową, a także pożyczkę na opłacenie kosztów czesnego.

2. Pomoc na pokrycie kosztów studiów może zostać przyznana w całości lub w części w formie:

a. darowizny;

b. stypendium; lub

c. pożyczki".

9 Stosownie do art. 3.2 ust. 1 WSF 2000 stypendium składa się z wypłacanej co miesiąc stałej kwoty na pokrycie kosztów utrzymania, kwoty na opłacenie części czesnego oraz świadczenia na pokrycie kosztów przejazdów.

10 Artykuł 3.29 WSF 2000 precyzuje kryteria przyznawania świadczenia w sytuacji, gdy świadczeniobiorca w pełni nie wykorzystał go na pokrycie kosztów przejazdów.

11 Artykuł 3.6 ust. 2 WSF 2000 przewiduje:

„O ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej, stypendium podstawowe obejmuje świadczenie na pokrycie kosztów przejazdów".

12 Artykuł 3.7 WSF 2000, który określa formę, w jakiej przyznawane jest świadczenie na pokrycie kosztów przejazdów, brzmi następująco:

„1. W przypadku studentów kształcących się w Niderlandach świadczenie na pokrycie kosztów przejazdów ma postać biletu ważnego w określone dni tygodnia, wydawanego studentowi przez przewoźnika bezpłatnie lub z zastosowaniem taryfy ulgowej.

2. W przypadku studentów uprawnionych do otrzymywania pomocy finansowej na pokrycie kosztów studiów w celu podjęcia studiów na uczelniach poza terytorium Niderlandów świadczenie na pokrycie kosztów przejazdów składa się z kwoty wskazanej, odpowiednio, w art. 4.8 ust. 2 oraz w art. 5.3 ust. 2. W drodze odstępstwa od zdania pierwszego student, o którym mowa w zdaniu pierwszym, może złożyć wniosek o otrzymanie świadczenia na pokrycie kosztów przejazdów w formie biletu".

Besluit studiefinanciering 2000

13 W myśl art. 3a ust. 1 i 2 Besluit studiefinanciering 2000 (rozporządzenia z 2000 r. w sprawie pomocy finansowej na pokrycie kosztów studiów):

„1. W przypadku osób mających obywatelstwo państwa będącego stroną Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym [z dnia 2 maja 1992 r. (Dz.U. 1994, L 1, s. 3) (zwanego dalej »EOG«)] albo obywatelstwo szwajcarskie, a także w przypadku członków ich rodziny, z wyjątkiem:

a. pracowników najemnych;

b. osób pracujących na własny rachunek; lub

c. osób, które zachowały status pracownika najemnego; oraz

d. członków rodzin osób, o których mowa w lit. a)–c),

którzy nie mają prawa stałego pobytu, o którym mowa w art. 16 [dyrektywy 2004/38], traktowanie, o którym mowa w art. 2.2 ust. 2 [WSF 2000], ogranicza się do opłacenia kosztów czesnego.

2. Pomoc na pokrycie kosztów, o których mowa w ust. 1, przyznawana jest w formie darowizny i składa się z kwoty stypendium podstawowego, o którym mowa w art. 3.6 ust. 1 [WSF 2000], na studenta mieszkającego w domu rodzinnym. Pomoc nie obejmuje świadczenia na pokrycie kosztów przejazdów ani dodatku, o którym mowa w art. 3.6 ust. 2 i 3 [WSF 2000]”.

Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek

14 Artykuł 7.37 Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (ustawy o szkolnictwie wyższym i badaniach naukowych) jest przepisem wykonującym art. 2.1 lit. c) WSF 2000 i stanowi, że student musi być zarejestrowany w uznanej placówce oświatowej. Stosownie do treści art. 7.37 ust. 2 ustawy o szkolnictwie wyższym i badaniach naukowych:

„Rejestracja następuje tylko po przedstawieniu dowodu opłaty czesnego oraz opłat egzaminacyjnych albo – w przypadku studiów wieczorowych – czesnego”.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

15 W listopadzie 2008 r. do Komisji wpłynęła skarga dotycząca nierównego traktowania studentów niderlandzkich w porównaniu ze studentami pochodzącymi z innych państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie dostępu do dofinansowywanych przez Niderlandy przejazdów środkami transportu publicznego. W skardze wskazano, że studenci niderlandzcy mogą ubiegać się o świadczenie na pokrycie kosztów przejazdów, które pozwala im na bezpłatne lub ulgowe korzystanie ze środków transportu publicznego, podczas gdy studenci studiujący w ramach programu Erasmus muszą uiszczać opłaty według taryfy normalnej, co stanowi naruszenie art. 12 WE.

16 Komisja podzieliła ten punkt widzenia i w dniu 23 marca 2009 r. skierowała do Królestwa Niderlandów wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym to wezwaniu zwróciła się do tego państwa członkowskiego o przedstawienie jej uwag w terminie dwóch miesięcy. We wspomnianym piśmie Komisja podniosła, że świadczenie na pokrycie kosztów przejazdów powinno być uważane nie za stypendium studenckie, lecz za pomoc finansową na pokrycie kosztów utrzymania, skutkiem czego owo świadczenie nie wchodzi w zakres odstępstwa przewidzianego w art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38. Komisja nie ograniczyła się ponadto do zarzucenia Królestwu Niderlandów nierównego traktowania

tylko studentów studiujących w ramach programu Erasmus, lecz swoje postępowanie rozszerzyła na wszystkich studentów pochodzących z innych państw członkowskich, którzy objęci są zakresem stosowania dyrektywy 2004/38 i którzy część lub całość swoich studiów odbywają w Niderlandach.

17 W piśmie z dnia 15 maja 2009 r. Królestwo Niderlandów ustosunkowało się do tych zarzutów, twierdząc, że w przedmiotowej sprawie nie ma mowy o dyskryminacji, gdyż świadczenie na pokrycie kosztów przejazdów jest przyznawane w formie pożyczki, która ma charakter warunkowy, a tym samym objęte jest zakresem odstępstwa przewidzianego w art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38.

18 W dniu 29 stycznia 2010 r. Komisja skierowała do Królestwa Niderlandów uzasadnioną opinię, w odpowiedzi na którą, w piśmie z dnia 28 maja 2010 r., wspomniane państwo członkowskie rozwinęło argumenty zawarte w odpowiedzi na wezwanie do usunięcia uchybienia.

19 W dniu 27 stycznia 2012 r. Komisja skierowała do Królestwa Niderlandów dodatkową uzasadnioną opinię. W dniu 27 marca 2012 r. Komisja otrzymała odpowiedź, w której Królestwo Niderlandów podtrzymało swoje stanowisko, zgodnie z którym świadczenie na pokrycie kosztów przejazdów nie jest przejawem dyskryminacji.

20 Ponieważ Komisja nie była usatysfakcjonowana odpowiedzią udzieloną przez to państwo członkowskie, postanowiła wnieść w dniu 12 maja 2014 r. niniejszą skargę.

W przedmiocie skargi

W przedmiocie dopuszczalności skargi

21 Na wstępie należy uściślić zakres rozpatrywanej skargi.

22 W tym względzie należy przypomnieć, że skarga na podstawie art. 258 TFUE podlega rozpatrzeniu wyłącznie w świetle żądań zawartych w skardze wszczynającej postępowanie (wyrok z dnia 22 października 2014 r., Komisja/Niderlandy, C-252/13, EU:C:2014:2312, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).

23 W rozpatrywanym przypadku należy wziąć pod uwagę fakt, że Komisja w części wycofała niniejszą skargę. W replice Komisja oświadczyła, że wycofuje się z zarzutu dotyczącego dyskryminacji studentów niderlandzkich, którzy mieszkają za granicą i rejestrują się na uczelni uznanej w Niderlandach w celu odbycia cyklu studiów w pełnym wymiarze godzin. Na rozprawie, w odpowiedzi na pytanie Trybunału, Komisja uściśliła, że częściowe cofnięcie skargi należy rozumieć również jako obejmujące zarzut dotyczący studentów niderlandzkich, którzy mieszkają za granicą i którzy odbywają studia w Niderlandach w ramach programu Erasmus.

24 W związku z tym niniejszą skargę należy traktować jako dotyczącą domniemanego dyskryminowania przez Królestwo Niderlandów studentów niemających obywatelstwa niderlandzkiego, którzy odbywają studia w Niderlandach, w tym zarówno studentów uczestniczących w programie Erasmus, jak i studentów odbywających studia poza tym programem.

W przedmiocie dopuszczalności

Argumentacja stron

25 W ocenie Królestwa Niderlandów wysuwany przez Komisję zarzut dyskryminacji pośredniej nie spełnia wymogów, które Trybunał sformułował w swoim orzecznictwie, w myśl których, po pierwsze, w postępowania poprzedzającym wniesienie skargi Komisja musi przedstawić swoje zarzuty w sposób spójny i precyzyjny, a po drugie, podniesione w skardze zarzuty muszą być tożsame z zarzutami podniesionymi w ramach etapu poprzedzającego wniesienie skargi.

26 Królestwo Niderlandów zwraca w szczególności uwagę, że Komisja w pkt 44 skargi utrzymuje, iż studenci mający obywatelstwo niderlandzkie, którzy są zarejestrowani na studiach w pełnym wymiarze godzin za granicą i którzy zdecydują się na odbycie części studiów w ramach programu Erasmus na uczelni uznanej w Niderlandach, doświadczają dyskryminacji pośredniej. Z kolei w pkt 75, 81 i 82 skargi Komisja twierdzi, że dyskryminacji pośredniej mają doświadczać uczestniczący w tym programie studenci niemający obywatelstwa niderlandzkiego.

27 Królestwo Niderlandzkie wyjaśnia, że nie rozumie, która grupa studentów miałaby doświadczać dyskryminacji pośredniej, względem kogo miałoby do tej dyskryminacji dochodzić oraz na czym owa dyskryminacja pośrednia miałaby polegać.

28 Nic w tym względzie nie wynika też z dokumentów wymienianych w ramach postępowania poprzedzającego wniesienie skargi.

29 W szczególności w pkt 31 i 32 uzasadnionej opinii z dnia 28 stycznia 2010 r. Komisja, w ogóle nie wdając się w kwestię zastosowania art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38, zarzuciła Królestwu Niderlandów, iż wymaga ono, aby studenci pochodzący z innych państw członkowskich byli czynni zawodowo lub mieli w Niderlandach prawo stałego pobytu, co, jak się wydaje, stanowi nowy zarzut oparty na dyskryminacji pośredniej.

30 Dodatkowo nie jest jasny związek z jednej strony między stanowiskiem Komisji przedstawionym w pkt 31 i 32 uzasadnionej opinii a z drugiej strony stanowiskiem przedstawionym w pkt 44 i 75–83 skargi wszczynającej postępowanie. Podniesiona w skardze argumentacja dotyczy przede wszystkim studentów studiujących w ramach programu Erasmus, podczas gdy stanowisko, jakie zajęła Komisja w ramach postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, dotyczące domniemanej dyskryminacji pośredniej, wydaje się bardziej ogólne.

31 Komisja podnosi, że zarzut dotyczący dyskryminacji pośredniej jest dopuszczalny. Z pkt 32 i 33 uzasadnionej opinii, a także z pkt 52, 54 i 56 dodatkowej uzasadnionej opinii jednoznacznie wynika, że w ramach postępowania poprzedzającego wniesienie skargi Komisja nie wykluczała, iż uregulowanie niderlandzkie może być dyskryminujące nie tylko bezpośrednio, ale też pośrednio. Przedstawione w skardze argumenty dotyczące dyskryminacji pośredniej stanowią jedynie uszczegółowienie argumentów, które Komisja przedstawiła już w ramach postępowania poprzedzającego wniesienie skargi.

Ocena Trybunału

– W przedmiocie zarzutu opartego na dyskryminacji pośredniej

32 Z art. 120 lit. c) regulaminu postępowania przed Trybunałem, jak też z odnoszącego się do niego orzecznictwa wynika, że skarga wszczynająca postępowanie musi wskazywać przedmiot sporu oraz zawierać zwięzłe przedstawienie zarzutów podnoszonych na poparcie skargi, przy czym owo

przedstawienie przedmiotu sporu i zarzutów musi być wystarczająco zrozumiałe i precyzyjne, tak aby pozwalało stronie pozwanej na przygotowanie obrony, a Trybunałowi na dokonanie kontroli. Wynika z tego, że istotne okoliczności faktyczne i prawne, na których opiera się skarga, muszą wynikać w sposób spójny i zrozumiały z tekstu samej skargi (zob. podobnie wyrok z dnia 22 października 2014 r., Komisja/Niderlandy, C-252/13, EU:C:2014:2312, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo).

33 Trybunał orzekł też, że skarga wniesiona na podstawie art. 258 TFUE powinna przedstawić zarzuty w sposób spójny i precyzyjny, aby umożliwić państwu członkowskiemu oraz Trybunałowi dokładne zapoznanie się z zakresem zarzucanego naruszenia prawa Unii, co jest niezbędnym warunkiem możliwości podjęcia przez to państwo skutecznej obrony oraz zbadania przez Trybunał istnienia uchybienia, które jest temu państwu zarzucane (zob. wyrok z dnia 22 października 2014 r., Komisja/Niderlandy, C-252/13, EU:C:2014:2312, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).

34 Owe zarzuty powinny być sformułowane w sposób pozbawiony dwuznaczności w celu uniknięcia orzekania przez Trybunał ultra petita lub z pominięciem któregoś z nich (zob. podobnie wyrok z dnia 30 września 2010 r., Komisja/Belgia, C-132/09, EU:C:2010:562, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).

35 W szczególności skarga Komisji powinna zawierać spójne i szczegółowe przedstawienie powodów, które doprowadziły ją do przekonania, iż dane państwo członkowskie uchybiło któremuś ze zobowiązań ciążących na nim na mocy traktatów (wyrok z dnia 6 września 2012 r., Komisja/Belgia, C-150/11, EU:C:2012:539, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo). Z tego względu sprzeczność żądań podniesionych przez Komisję na poparcie skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego powoduje, że wspomniane wymogi nie zostały spełnione (zob. podobnie wyroki: z dnia 1 lutego 2007 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo, C-199/04, EU:C:2007:72, pkt 25; z dnia 28 czerwca 2007 r., Komisja/Hiszpania, C-235/04, EU:C:2007:386, pkt 47).

36 W rozpatrywanym przypadku Królestwo Niderlandów utrzymuje, że skarga nie spełnia tych wymogów, gdyż sposób, w jaki Komisja w odniosła się w niej do ewentualnego istnienia dyskryminacji pośredniej, nie jest jednoznaczny.

37 Należy stwierdzić, że wysunięcie zarzutu dotyczącego dyskryminacji pośredniej w oczywisty sposób narusza wymogi orzecznicze przypomniane w pkt 32–35 niniejszego wyroku.

38 W szczególności ze skargi nie wynika jednoznacznie, jaka kategoria studentów oraz w odniesieniu do jakiej innej kategorii miałaby być traktowana niekorzystnie. W części swojej skargi Komisja podnosi bowiem, że zarzucana przez nią dyskryminacja pośrednia ma swoje źródło w rozpatrywanym uregulowaniu krajowym i dotyczy wyłącznie studentów mających obywatelstwo niderlandzkie i studiujących w Niderlandach w ramach programu Erasmus. Jednak w innej części skargi Komisja zdaje się twierdzić, w sposób nieco zawiły, że to studenci z innych państw członkowskich, którzy biorą udział w tym programie w Niderlandach, są ofiarami dyskryminacji pośredniej, gdyż znajdują się w gorszej sytuacji względem studentów mających obywatelstwo niderlandzkie, którzy swoje studia realizują w innym państwie członkowskim i uczestniczą w tym programie w Niderlandach.

39 Ponadto, jak trafnie wskazała rzecznik generalna w pkt 70 opinii, Komisja w ogóle nie wyjaśniła, na jakim kryterium, oprócz obywatelstwa, oparła się, stwierdzając, że w niniejszej sprawie dochodzi do dyskryminacji pośredniej. Prawdą jest, że owa instytucja powołała się na kryterium, zgodnie z którym możliwość ubiegania się przez studenta w Niderlandach o pomoc finansową na pokrycie kosztów studiów, w tym o świadczenie na pokrycie kosztów przejazdów, uzależniona jest od zarejestrowania się przez niego w uznanej uczelni i opłacenia czesnego. Z kolei w skardze Komisja powołała się na ów wymóg rejestracji, aby wykazać z jednej strony, że studenci pochodzący z innych państw członkowskich, którzy uczestniczą w Niderlandach w programie Erasmus, znajdują się w sytuacji obiektywnie porównywalnej z sytuacją studentów niderlandzkich, którzy odbywają studia w tym państwie członkowskim, oraz z drugiej strony, że zarzucana przez Komisję dyskryminacja nie jest objęta zakresem odstępstwa przewidzianego w art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38. Natomiast

wspomniana instytucja w ogóle nie wspomina o tym wymogu rejestracji w pierwszej części skargi, w której próbuje wykazać, że w rozpatrywanej sytuacji dochodzi do nierównego traktowania stanowiącego dyskryminację w rozumieniu art. 18 TFUE w związku z art. 20 TFUE i 21 TFUE.

40 Wreszcie, jak trafnie podnosi Królestwo Niderlandów, należy zauważyć, że już sama podstawa zarzutu Komisji, opartego na dyskryminacji pośredniej, od samego początku jest wadliwa. Otóż rzeczona instytucja opiera swą skargę na naruszeniu art. 18 TFUE, 20 TFUE i 21 TFUE ze względu na dyskryminację pośrednią, której przejawem jest to, że „obywatele [Unii] niemający obywatelstwa niderlandzkiego są traktowani gorzej niż obywatele niderlandzcy". Tymczasem dopiero na etapie dokonywania oceny, czy świadczenie na pokrycie kosztów przejazdów mieści się w zakresie odstępstwa przewidzianego w art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38, Komisja przedstawiła argumenty odnoszące się do ewentualnej dyskryminacji pośredniej, przedstawiając w ten sposób – zamiast ewentualnego uzasadnienia – całkowicie odrębny zarzut.

41 Należy dodać, że w replice Komisja ograniczyła się do stwierdzenia, że w trakcie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi „nie wykluczała", iż uregulowanie niderlandzkie wprowadza dyskryminacją pośrednią, nie sprecyzowała jednak, na czym owa dyskryminacja miałaby polegać.

42 W tych okolicznościach zarzut odnoszący się do dyskryminacji pośredniej należy odrzucić jako niedopuszczalny.

– W przedmiocie zarzutu opartego na dyskryminacji bezpośredniej

43 Na wstępie należy zaznaczyć, że mimo iż Królestwo Niderlandów nie podniosło zarzutu niedopuszczalności wobec niniejszego zarzutu, Trybunał jest uprawniony do zbadania z urzędu, czy wszystkie przesłanki wniesienia skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przewidziane w art. 258 TFUE zostały spełnione (zob. analogicznie wyrok z dnia 19 grudnia 2012 r., Komisja/Włochy, C-68/11, EU:C:2012:815, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo).

44 W rozpatrywanym przypadku, w odpowiedzi na pytanie zadane przez Trybunał na rozprawie, Komisja stwierdziła, że swoją skargą zamierzała objąć nie tylko studentów kształcenia zawodowego, ale też studentów, jak ich nazwała, studiów wyższych i naukowych. Instytucja ta nie była jednak w stanie wskazać konkretnego przepisu prawa krajowego będącego źródłem dyskryminacji, jaka ma mieć miejsce względem studentów innych niż ci, którzy w prawie krajowym uznawani są za studentów uczelni zawodowych.

45 Ponadto, jak trafnie zauważyła rzecznik generalna w pkt 79 opinii, chociaż przepisy prawa krajowego rozpatrywane w niniejszej sprawie odnoszą się nie tylko do obywateli Unii, lecz także do osób mających obywatelstwo państwa należącego do EOG albo obywatelstwo szwajcarskie, ze skargi wszczynającej postępowanie nie wynika jednoznacznie, że swoim zarzutem dotyczącym dyskryminacji bezpośredniej Komisja zamierzała objąć wszystkie te osoby. Dodatkowo, z kilku konkretnych punktów tej skargi wynika, że Komisja ograniczyła się do zarzucenia Królestwu Niderlandów dyskryminowania ze względu na obywatelstwo samych tylko studentów będących obywatelami Unii.

46 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że niniejsza skarga jest dopuszczalna wyłącznie w zakresie, w jakim zmierza do wykazania, że rozpatrywane w niniejszej sprawie uregulowanie niderlandzkie bezpośrednio dyskryminuje obywateli Unii – z wyjątkiem tych posiadających obywatelstwo niderlandzkie – którzy odbywają w tym państwie członkowskim studia w ramach kształcenia zawodowego, gdyż traktuje owych obywateli mniej korzystnie niż realizujących takie studia obywateli niderlandzkich.

Co do istoty

Argumentacja stron

47 Komisja podnosi w skardze, że uregulowanie niderlandzkie wprowadza bezpośrednią dyskryminację ze względu na przynależność państwową.

48 W pierwszej kolejności Komisja podnosi, że w rozpatrywanej sprawie dochodzi do bezpośredniej dyskryminacji w rozumieniu art. 18 TFUE w związku z art. 20 TFUE i 21 TFUE, gdyż przedmiotowe przepisy prawa krajowego wyłączają studentów niemających obywatelstwa niderlandzkiego, tylko i wyłącznie ze względu na ich obywatelstwo, z kręgu osób uprawnionych do świadczenia na pokrycie kosztów przejazdów, co dyskryminuje obywateli Unii, którzy nie mają obywatelstwa niderlandzkiego. Wniosku tego nie zmienia okoliczność, że uzyskanie prawa do rzeczonego świadczenia wymaga spełnienia dwóch obiektywnych kryteriów, a mianowicie, po pierwsze, kryterium wieku poniżej 30 lat, oraz po drugie, kryterium zarejestrowania na uznanych studiach w pełnym wymiarze godzin.

49 Komisja podnosi następnie, że dyskryminacja bezpośrednia, do jakiej jej zdaniem dochodzi, nie jest objęta zakresem odstępstwa przewidzianego w art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38. W tym względzie odpowiednie zastosowanie w niniejszej sprawie znajduje wyrok z dnia 4 października 2012 r., Komisja/Austria (C-75/11, EU:C:2012:605), a w szczególności, jego pkt 43, 49–56, 59–62, 64 i 65.

50 Zdaniem Komisji okoliczność, że na gruncie niderlandzkich przepisów studentów uczestniczących w programie Erasmus nie uważa się za oficjalnie zarejestrowanych w przyjmującej uczelni niderlandzkiej, pozostaje bez znaczenia. W ramach tego programu każdy student ma prawo oczekiwać od przyjmującej uczelni, że będzie traktowany tak, jak traktowani są studenci tego uniwersytetu, co zresztą w praktyce ma miejsce. Student taki jest więc de facto zarejestrowany na uczelni przyjmującej w Niderlandach i tym samym spełnia trzecie kryterium, od spełnienia którego ustawodawstwo niderlandzkie uzależnia przyznanie świadczenia na pokrycie kosztów przejazdów.

51 Jest więcej niż prawdopodobne, że obywatel niderlandzki, który studiuje poza Niderlandami i który będzie chciał wziąć udział w programie Erasmus, wybierze inne niż Królestwo Niderlandów państwo członkowskie, aby kontynuować studia w ramach tego programu. W rzadkich przypadkach, w których ów student zdecyduje się odbyć studia w ramach wspomnianego programu w Niderlandach, owo państwo członkowskie zazwyczaj nie przyzna mu świadczenia na pokrycie kosztów przejazdów ze względu na fakt, że ów student otrzymuje już odpowiednie świadczenie pieniężne.

52 Wreszcie, w ramach zarzutu zatytułowanego „Inni studenci niż zagraniczni studenci Erasmusa – zwykli studenci zagraniczni, w tym studenci niderlandzcy mieszkający za granicą” Komisja podnosi, że świadczenie na pokrycie kosztów przejazdów jest formą pomocy finansowej na pokrycie kosztów utrzymania w rozumieniu art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38, inną niż stypendia lub pożyczki studenckie.

53 Okoliczność, że inaczej niż w sytuacji, która zakończyła się wydaniem wyroku z dnia 4 października 2012 r., Komisja/Austria (C-75/11, EU:C:2012:605), student jest zobowiązany do zwrotu korzyści ekonomicznej wynikającej ze świadczenia na pokrycie kosztów przejazdów, jeżeli nie uzyska dyplomu w ciągu 10 lat, nie oznacza, że korzyść ta mieści się w pojęciu „stypendiów lub pożyczek studenckich” przewidzianym w art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38. Ze względu na wspomniany warunek uzyskania dyplomu w ciągu 10 lat omawiane świadczenie stanowi raczej darowiznę z zastrzeżeniem warunku aniżeli pożyczkę.

54 W odpowiedzi na skargę Królestwo Niderlandów kwestionuje zarzucane mu uchybienie.

55 Co się tyczy w pierwszej kolejności uregulowania niderlandzkiego regulującego przyznawanie świadczenia na pokrycie kosztów przejazdów, Królestwo Niderlandów podkreśla, że owo świadczenie stanowi część niderlandzkiej pomocy finansowej na pokrycie kosztów studiów, co potwierdza WSF 2000 oraz względy, jakimi kierowano się, ustanawiając to świadczenie.

56 W szczególności art. 3.6 ust. 2 WSF 2000 przewiduje, że świadczenie na pokrycie kosztów przejazdów stanowi część stypendium podstawowego, które jest elementem pomocy finansowej na pokrycie kosztów studiów na podstawie art. 3.1 ust. 1 tej ustawy. W poprzednim stanie prawnym stypendium podstawowe w całości składało się z sumy pieniężnej przeznaczonej na pokrycie kosztów życia. Z dniem 1 stycznia 1991 r. część kwoty tego stypendium została przekształcona w świadczenie na pokrycie kosztów przejazdów. Królestwo Niderlandów nabywało w ramach tego świadczenia bilety na przejazd środkami transportu od przewoźników na podstawie zawartej z nimi umowy, dzięki czemu mogło je nabywać po niższych cenach i zagwarantować przystępny dostęp do transportu wszystkim studentom uprawnionym do otrzymywania pomocy finansowej na pokrycie kosztów studiów.

57 Królestwo Niderlandów podnosi, że stypendium podstawowe oraz świadczenie na pokrycie kosztów przejazdów są przyznawane w formie warunkowej pożyczki. Jeżeli student ukończy studia w ciągu 10 lat, pożyczka przekształca się w darowiznę. Jeżeli natomiast student nie ukończy studiów w tym terminie, pożyczka podlega zwrotowi wraz z odsetkami.

58 Ponieważ świadczenie na pokrycie kosztów przejazdów stanowiło element stypendium podstawowego, a tym samym formę pomocy finansowej na pokrycie kosztów studiów, warunki uzyskania tego świadczenia były takie same jak warunki uzyskania pomocy finansowej na pokrycie kosztów studiów. W szczególności, aby ubiegać się o niderlandzką pomoc finansową na pokrycie kosztów studiów, należy, zgodnie z art. 2.1 WSF 2000, spełnić kryteria związane z obywatelstwem, wiekiem oraz kategorią kształcenia.

59 Następnie, co się tyczy art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38, Królestwo Niderlandów powołuje się na odstępstwo przewidziane w tym przepisie względem wszystkich studentów niemających obywatelstwa niderlandzkiego, lecz mających obywatelstwo państwa członkowskiego Unii, EOG albo Szwajcarii. Jeśli chodzi o studentów niemających obywatelstwa niderlandzkiego, którzy odbywają część swoich studiów w ramach programu Erasmus, dotycząca ich linia obrony ma charakter jedynie pomocniczy. Tytułem głównym omawiane państwo członkowskie podnosi, że ci ostatni studenci nie znajdują się w sytuacji obiektywnie porównywalnej z sytuacją studentów niderlandzkich.

60 Królestwo Niderlandów zwraca uwagę, że przewidziane w art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38 odstępstwo jest wyrazem prawnie uzasadnionego interesu państwa członkowskiego w ograniczeniu przywilejów socjalnych wypłacanych z budżetu do osób, które mogą wykazać minimalną więź z tym państwem. Odmienne traktowanie wprowadzone w ustawodawstwie niderlandzkim, które polega na tym, że od studentów pochodzących z Unii, EOG i ze Szwajcarii wymaga się, w celu uzyskania pomocy finansowej na pokrycie kosztów studiów, w tym świadczenia na pokrycie kosztów przejazdów, prawa stałego pobytu lub bycia czynnym zawodowo, jest w pełni zgodne z tym odstępstwem.

61 Królestwo Niderlandów uważa, że nie ma znaczenia, czy świadczenie na pokrycie kosztów przejazdów należy traktować jak warunkową darowiznę czy jak warunkową pożyczkę, gdyż świadczenie to w każdym momencie jest albo pożyczką, albo stypendium, i z tego względu mieści się w zakresie odstępstwa przewidzianego w art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38.

62 System niderlandzki z samej swej natury różni się od sytuacji, która była przedmiotem sprawy zakończonej wyrokiem z dnia 4 października 2012 r., Komisja/Austria (C-75/11, EU:C:2012:605). W szczególności w tamtej sprawie prawo do korzystania z przejazdów ulgowych przysługiwało studentom, których rodzice otrzymywali świadczenia rodzinne ze strony państwa austriackiego. Ponieważ prawo do korzystania z owych ulg nie stanowiło formy pomocy finansowej na pokrycie kosztów studiów, nie można było ich uznać za stypendia lub pożyczki studenckie.

63 Zdaniem Królestwa Niderlandów, aby dane świadczenie wchodziło w zakres odstępstwa przewidzianego w art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38, niekoniecznie musi ono przybrać formę sumy pieniężnej, którą można dysponować wedle własnego uznania.

64 Co się wreszcie tyczy studentów uczestniczących w programie Erasmus, Królestwo Niderlandów przypomina, powołując się na pkt 41 i 42 wyroku z dnia 14 czerwca 2012 r., Komisja/Niderlandy (C-542/09, EU:C:2012:346), że kryterium porównywalności sytuacji musi opierać się na elementach obiektywnych i łatwych do zidentyfikowania. Obiektywna różnica między uczestniczącymi w programie Erasmus studentami niemającymi obywatelstwa niderlandzkiego i studentami niderlandzkimi odbywającymi studia poza tym programem, którzy mają prawo do świadczenia na pokrycie kosztów przejazdów, polega na tym, że ci pierwsi nie otrzymują od Królestwa Niderlandów pomocy finansowej na pokrycie kosztów związanych z ich studiami w oparciu o przepisy regulujące ten program.

65 W ocenie Królestwa Niderlandów punkt widzenia Komisji, zgodnie z którym studenci odbywający studia w ramach programu Erasmus są de facto zarejestrowani w Niderlandach i tym samym spełniają trzecie kryterium, od spełnienia którego ustawodawstwo niderlandzkie uzależnia przyznanie świadczenia na pokrycie kosztów przejazdów, jest pozbawione znaczenia.

66 W replice Komisja podkreśla, że z systematyki art. 3.2 ust. 1 WSF 2000 wynika, iż koszty utrzymania oraz świadczenie na pokrycie kosztów przejazdów stanowią odrębne elementy stypendium. Oba te elementy mają różne cechy, gdyż jeden z nich stanowi kwotę, którą student może wydać wedle własnego uznania, zaś drugi stanowi kartę dającą prawo do ulgowych przejazdów środkami transportu publicznego.

67 Komisja podkreśla, że widniejące w art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38 pojęcie „stypendiów lub pożyczek studenckich” nie jest pojęciem, którego wykładnia zależy od praw krajowych, lecz jest autonomicznym pojęciem prawa Unii.

68 Z pkt 61–64 wyroku z dnia 4 października 2012 r., Komisja/Austria (C-75/11, EU:C:2012:605), wynika, że Królestwo Niderlandów myli się, powołując się na art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38 w celu uzasadnienia okoliczności, że wymaga od studentów pochodzących z Unii, EOG albo ze Szwajcarii posiadania prawa stałego pobytu lub bycia czynnym zawodowo. We wspomnianym wyroku Trybunał orzekł, że istnienie rzeczywistej więzi między studentem a przyjmującym państwem członkowskim mogłoby zostać sprawdzone – w odniesieniu do możliwości ubiegania się przez tego studenta o świadczenie w formie prawa do korzystania z ulgowych przejazdów środkami transportu – poprzez ustalenie, czy dany student jest zarejestrowany w uczelni prywatnej lub publicznej, uznanej lub finansowanej przez przyjmujące państwo członkowskie na podstawie jego przepisów prawnych lub praktyki administracyjnej, zasadniczo w celu odbycia studiów, włącznie z kształceniem zawodowym.

69 Komisja podnosi, że z pkt 61 wyroku z dnia 4 października 2012 r., Komisja/Austria (C-75/11, EU:C:2012:605), wynika, iż w pewnych okolicznościach można uznać, że studenci uczestniczący w programie Erasmus znajdują się w sytuacji obiektywnie porównywalnej z sytuacją studentów niderlandzkich otrzymujących świadczenie na pokrycie kosztów przejazdów, a mianowicie wówczas, gdy między studentem uczestniczącym w tym programie a przyjmującym państwem członkowskim istnieje rzeczywista więź. Tego rodzaju więź istnieje w rozpatrywanym przypadku w odniesieniu do omawianego świadczenia, gdyż studenci niemający obywatelstwa niderlandzkiego, którzy uczestniczą w tym programie, powinni – w celu otrzymania tego świadczenia – być uznawani za de facto zarejestrowanych w Niderlandach.

70 W duplice Królestwo Niderlandów podnosi, że Komisja naruszyła treść i ducha art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38. Istnienie rzeczywistej więzi między daną osobą a przyjmującym państwem członkowskim, urzeczywistniającej się poprzez fakt zarejestrowania się przez tę osobę na uczelni, nie stanowi uzupełniającego ani alternatywnego wymogu w tym kontekście. Ponieważ Trybunał orzekł, że art. 24

ust. 2 dyrektywy 2004/38 nie znajdował zastosowania w sprawie, która zakończyła się wydaniem wyroku z dnia 4 października 2012 r., Komisja/Austria (C-75/11, EU:C:2012:605), pkt 61–64 owego wyroku nie dają żadnych wskazówek co do zakresu tego przepisu.

71 Królestwo Niderlandów utrzymuje, że wniosek Komisji, zgodnie z którym ze względu na fakt zarejestrowania w uczelni przyjmującej studenci biorący udział w programie Erasmus tworzą, mimo wszystko, kategorię porównywalną do studentów niderlandzkich otrzymujących świadczenie na pokrycie kosztów przejazdów, opiera się na błędnym założeniu. Należy raczej ustalić, czy obie te kategorie osób znajdują się w sytuacji obiektywnie porównywalnej w punktu widzenia omawianego uregulowania krajowego.

72 Królestwo Niderlandów podkreśla, że pkt 61, 62 i 64 wyroku z dnia 4 października 2012 r., Komisja/Austria (C-75/11, EU:C:2012:605), dotyczą uzasadnienia dyskryminacji pośredniej, której istnienie zostało stwierdzone w tym wyroku, podczas gdy kwestia, czy studenci odbywający część studiów w ramach programu Erasmus znajdują się w sytuacji obiektywnie porównywalnej z sytuacją studentów niderlandzkich otrzymujących świadczenie na pokrycie kosztów przejazdów, dotyczy samego istnienia dyskryminacji. Wobec tego Komisja wyjęła wymóg istnienia rzeczywistej więzi z kontekstu, w jakim został on sformułowany.

Ocena Trybunału

73 Tytułem wstępu należy wskazać, że art. 20 ust. 1 TFUE przyznaje status obywatela Unii każdemu, kto posiada przynależność państwową jednego z państw członkowskich.

74 Studenci pochodzący z państw członkowskich innych niż Królestwo Niderlandów i studiujący w tym państwie korzystają z tego statusu, jeżeli posiadają przynależność państwową jednego z państw członkowskich.

75 Trybunał wielokrotnie orzekał, że status obywatela Unii powinien stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich, pozwalający tym spośród nich, którzy znajdują się w tej samej sytuacji, korzystać – w dziedzinie objętej zakresem zastosowania ratione materiae traktatu FUE – z takiego samego traktowania wobec prawa, bez względu na przynależność państwową i z zastrzeżeniem wyraźnie przewidzianych wyjątków (zob. podobnie wyroki: z dnia 20 września 2001 r., Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, pkt 31; z dnia 4 października 2012 r., Komisja/Austria, C-75/11, EU:C:2012:605, pkt 38).

76 Zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową wynikający z art. 18 TFUE ma zastosowanie we wszystkich sytuacjach objętych zakresem zastosowania ratione materiae prawa Unii, do których należy wykonywanie podstawowej swobody przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich przyznanej przez art. 21 TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 4 października 2012 r., Komisja/Austria, C-75/11, EU:C:2012:605, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).

77 Z tego samego orzecznictwa wynika, że zakaz ten obejmuje również sytuacje dotyczące warunków dostępu do kształcenia zawodowego, przy czym kształcenie zawodowe stanowią zarówno kształcenie przez szkoły wyższe, jak i kształcenie uniwersyteckie (wyrok z dnia 4 października 2012 r., Komisja/Austria, C-75/11, EU:C:2012:605, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).

78 Obywatelowi państwa członkowskiego Unii, który odbywa studia w innym państwie członkowskim, przysługuje, na gruncie art. 18 TFUE i 21 TFUE, prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, bez bycia narażonym na

bezpośrednią lub pośrednią dyskryminację ze względu na swoją przynależność państwową (zob. podobnie wyrok z dnia 4 października 2012 r., Komisja/Austria, C-75/11, EU:C:2012:605, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo).

79 Co się tyczy kwestii, czy świadczenie na pokrycie kosztów przejazdów mieści się w zakresie stosowania traktatów, w rozumieniu art. 18 ust. 1 TFUE, należy zauważyć, że Trybunał wyjaśnił już, iż system, w którym przewidziano ulgi w opłatach za przejazd przyznawane studentom, pozwala im – bezpośrednio lub pośrednio – pokrywać koszty utrzymania, a zatem również wchodzi w zakres zastosowania traktatu FUE (wyrok z dnia 4 października 2012 r., Komisja/Austria, C-75/11, EU:C:2012:605, pkt 43).

80 Ponadto, jak orzekł już Trybunał, zasada niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową, wyrażona w art. 18 TFUE i sprecyzowana w odniesieniu do obywateli Unii wchodzących w zakres stosowania dyrektywy 2004/38 w jej art. 24, zakazuje w szczególności dyskryminacji bezpośredniej ze względu na przynależność państwową (zob. podobnie wyrok z dnia 4 października 2012 r., Komisja/Austria, C-75/11, EU:C:2012:605, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo).

81 Odnosząc się do dyrektywy 2004/38, o ile prawdą jest, że jej celem jest ułatwienie i wzmocnienie korzystania z podstawowego i indywidualnego prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, przyznanego bezpośrednio każdemu obywatelowi Unii, o tyle prawdą jest jednak także, że przedmiotem dyrektywy są, jak wynika z jej art. 1 lit. a), również warunki wykonywania tego prawa (wyrok z dnia 5 maja 2011 r., McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, pkt 33).

82 Należy w szczególności przypomnieć, że w zakresie dotyczącym dostępu do świadczeń takich jak świadczenie na pokrycie kosztów transportu obywatel Unii może się domagać równego traktowania z obywatelami przyjmującego państwa członkowskiego na podstawie art. 24 ust. 1 dyrektywy 2004/38 tylko wtedy, gdy jego pobyt na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego spełnia przesłanki określone w tej dyrektywie (zob. podobnie wyrok z dnia 15 września 2015 r., Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo).

83 W rozpatrywanym przypadku Komisja potwierdziła, w odpowiedzi na pytanie Trybunału zadane na rozprawie, że jej skarga dotyczy dyskryminacji studentów, którym przysługuje prawo pobytu na podstawie art. 7 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2004/38. Królestwo Niderlandów również podniosło, że studentom niemającym obywatelstwa niderlandzkiego objętym niniejszą skargą przysługuje prawo pobytu w Niderlandach na podstawie tego przepisu.

84 W tych okolicznościach należy uznać, że art. 24 ust. 1 dyrektywy 2004/38 co do zasady znajduje zastosowanie do studentów niemających obywatelstwa niderlandzkiego, których Komisja objęła niniejszą skargą.

85 Tymczasem przed ustaleniem, czy w niniejszym przypadku dochodzi do dyskryminacji bezpośredniej w rozumieniu art. 24 ust. 1 dyrektywy 2004/38, należy rozpatrzyć argument Królestwa Niderlandów, zgodnie z którym świadczenie na pokrycie kosztów przejazdów objęte jest zakresem odstępstwa od zasady równego traktowania przewidzianym w art. 24 ust. 2 tej dyrektywy.

86 Artykuł 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38, jako odstępstwo od zasady równości traktowania wyrażonej w art. 18 TFUE, której to zasady art. 24 ust. 1 tej dyrektywy stanowi jedynie szczególny wyraz, powinien być interpretowany w sposób ścisły (wyrok z dnia 4 października 2012 r., Komisja/Austria, C-75/11, EU:C:2012:605, pkt 54).

87 O ile, jak wynika z pkt 79 niniejszego wyroku, świadczenie na pokrycie kosztów przejazdów stanowi formę pomocy na pokrycie kosztów utrzymania w czasie studiów dla zainteresowanych studentów, o tyle zakres odstępstwa od zasady równego traktowania przewidzianego w art. 24 ust. 2 dyrektywy

2004/38 obejmuje jedynie taką pomoc na pokrycie kosztów utrzymania w okresie studiów, która przybiera formę „stypendiów lub pożyczek studenckich” (zob. podobnie wyrok z dnia 4 października 2012 r., Komisja/Austria, C-75/11, EU:C:2012:605, pkt 55).

88 W tym względzie należy zauważyć, że w odróżnieniu od sprawy, która zakończyła się wyrokiem z dnia 4 października 2012 r., Komisja/Austria (C-75/11, EU:C:2012:605), w której zainteresowane państwo członkowskie zasadniczo zastrzegało prawo do ulgowych przejazdów środkami transportu studentom, których rodzice otrzymują od tego państwa świadczenia rodzinne, w niniejszej sprawie, jak wynika z materiałów przekazanych Trybunałowi, przyznanie świadczenia na pokrycie kosztów przejazdów studentom niderlandzkim, którzy zdaniem Komisji są dzięki omawianemu uregulowaniu stawiani w lepszej sytuacji, uzależnione jest od okoliczności, że owi studenci kształcą się w Niderlandach i mają prawo do stypendium na pokrycie kosztów związanych z ich studiami na podstawie uregulowania niderlandzkiego.

89 Zgodnie z tym uregulowaniem student otrzymuje bilet, który uprawnia go do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów środkami transportu publicznego. Jeżeli student pomyślnie ukończy studia w terminie 10 lat, nie musi zwracać tego świadczenia. Jeżeli natomiast student nie ukończy studiów w tym terminie, świadczenie to podlega zwrotowi. A zatem świadczenie na pokrycie kosztów przejazdów, takie jak świadczenie przewidziane w uregulowaniu niderlandzkim, ma cechy zbliżające je albo do stypendium, albo do pożyczki, w zależności od tego, czy student ukończy studia w terminie 10 lat.

90 Wynika stąd, że świadczenie na pokrycie kosztów przejazdów, takie jak świadczenie omawiane w niniejszej sprawie, należy uznać za przyznawane „w postaci stypendiów lub pożyczek studenckich” w rozumieniu art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38.

91 W tym względzie, jak trafnie zauważyła rzecznik generalna w pkt 97 opinii, to, czy owo świadczenie jest stypendium warunkowym, czy też pożyczką warunkową, nie ma znaczenia, gdyż art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38 stosuje się zarówno do „stypendium studenckich”, jak i do „pożyczek studenckich”, a świadczenie na pokrycie kosztów przejazdów w każdym przypadku mieści się albo w jednym, albo w drugim z tych pojęć.

92 Bez znaczenia dla sprawy pozostaje też fakt, że co do zasady świadczenie na pokrycie kosztów przejazdów przyznawane jest w formie biletu, a więc nie w formie pieniężnej, ale w naturze. Ani z brzmienia art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38, ani z systematyki, w jaką wpisuje się ten przepis, nie wynika bowiem, że państwa członkowskie muszą przyznawać pomoc na pokrycie kosztów utrzymania w czasie studiów tylko w formie pieniężnej. Przeciwnie, jak słusznie zauważyła rzecznik generalna w pkt 93 opinii, przyznawanie takiego świadczenia w naturze ewentualnie pozwala państwu członkowskiemu na, po pierwsze, obniżenie kosztów tego świadczenia dzięki możliwości negocjowania z usługodawcami kosztów świadczonych przez nich usług, oraz po drugie, zapewnienie, że korzyść ekonomiczna wynikająca z tego świadczenia zostanie spożytkowana zgodnie z założonym celem.

93 Należy wreszcie zauważyć, że wbrew sugestiom Komisji Królestwo Niderlandów nie jest w tym kontekście w żaden sposób zobowiązane do przyznawania świadczenia na pokrycie kosztów przejazdów na podstawie samego tylko faktu zarejestrowania się studenta na uczelni prywatnej lub publicznej, uznanej lub finansowanej przez to państwo członkowskie na podstawie przepisów prawnych lub praktyki administracyjnej, zasadniczo w celu odbycia studiów. Taka interpretacja nie tylko byłaby sprzeczna z samym brzmieniem art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38, ale też godziłaby w samą istotę odstępstwa związanego z pomocą na pokrycie kosztów utrzymania w okresie studiów przewidzianego w tym przepisie i w rzeczywistości zmuszałaby państwa członkowskie do przestrzegania zasady równego traktowania, przy przyznawaniu tej pomocy, względem wszystkich studentów objętych art. 7 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2004/38.

94 W konsekwencji należy stwierdzić, że świadczenie na pokrycie kosztów przejazdów objęte jest zakresem pojęcia „pomocy na pokrycie kosztów utrzymania w czasie studiów […] w postaci stypendiów lub pożyczek studenckich", o którym mowa w art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38, przy czym Królestwo Niderlandów może powołać się na przewidziane w tym względzie odstępstwo, aby odmówić prawa do tego świadczenia przed nabyciem prawa stałego pobytu osobom innym niż pracownicy, osoby pracujące na własny rachunek, osobom zachowującym ten status lub członkom ich rodziny.

95 Zarzut oparty na dyskryminacji bezpośredniej należy więc oddalić jako bezzasadny.

96 Mając na uwadze wszystkie przytoczone powyżej okoliczności, skargę należy oddalić w całości.

W przedmiocie kosztów

97 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Królestwo Niderlandów wniosło o obciążenie Komisji kosztami postępowania, a ta przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Komisja Europejska zostaje obciążona kosztami postępowania.

Podpisy