Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 2. junija 2016*

„Neizpolnitev obveznosti države — Členi 18 PDEU, 20 PDEU in 21 PDEU — Državljanstvo Unije — Pravica do gibanja in prebivanja — Diskriminacija glede na državljanstvo — Podpora za potne stroške, dodeljena nacionalnim študentom — Direktiva 2004/38/ES — Člen 24(2) — Odstopanje od načela enakega obravnavanja — Pomoči za vzdrževanje v času študija v obliki štipendije ali posojila — Obseg — Formalne zahteve pri začetni vlogi — Dosleden povzetek očitkov“

V zadevi C-233/14,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU, vložene 12. maja 2014,

Evropska komisija, ki jo zastopata C. Gheorghiu in M. van Beek, agenta, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožeča stranka,

proti

Kraljevini Nizozemski, ki jo zastopata M. Bulterman in C. Schillemans, agentki,

tožena stranka,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, A. Arabadžiev, J.-C. Bonichot, C. G. Fernlund in E. Regan (poročevalec), sodniki,

generalna pravobranilka: E. Sharpston,

sodna tajnica: L. Carrasco Marco, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 25. novembra 2015,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 26. januarja 2016

izreka naslednjo

* Jezik postopka: nizozemščina.

Sodbo

1 Evropska komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj:

— ugotovi, da Kraljevina Nizozemska s tem, da je možnost uveljavljanja nižjih cen vozovnic za javni prevoz za študente, ki študirajo na Nizozemskem, omejila na nizozemske študente, ki so na Nizozemskem vpisani v zasebno ali javno izobraževalno ustanovo, in študente iz drugih držav članic, ki na Nizozemskem spadajo med delovno aktivne osebe ali imajo tam pravico do stalnega prebivanja, ni izpolnila obveznosti iz člena 18 PDEU v povezavi s členoma 20 PDEU in 21 PDEU in člena 24 Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EEC (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46),

— se Kraljevini Nizozemski naložijo stroški postopka.

Pravni okvir

Pravo Unije

2 V uvodnih izjavah 20 in 21 Direktive 2004/38 je navedeno:

„(20) V skladu s prepovedjo diskriminacije na podlagi državljanstva bi morali biti vsi državljani Unije in njihovi družinski člani, ki prebivajo v državi članici, v skladu s to direktivo in v tej državi članici, deležni enake obravnave kot državljani na področjih, zajetih v Pogodbi, ob upoštevanju posebnih določb, ki so izrecno predvidene v Pogodbi in sekundarni zakonodaji.

(21) Vendar bi bilo treba prepustiti državi članici gostiteljici, da odloči, ali bo dodelila socialno pomoč drugim državljanom Unije kot tistim, ki so delavci ali samozaposlene osebe ali ki ohranijo ta status, ali njihovim družinskim članom za prve tri mesece prebivanja ali za daljše obdobje v primeru iskalcev zaposlitve ali pomoč za vzdrževanje v času študija, vključno s poklicnim usposabljanjem, pred pridobitvijo pravice do stalnega prebivališča.“

3 Člen 3(1) te direktive določa, da se ta uporablja za vse državljane Unije, ki se preselijo ali prebivajo v državi članici, razen v tisti državi, katere državljani so.

4 Člen 7 navedene direktive, naslovljen „Pravica do prebivanja za več kot tri mesece“, v odstavku 1 določa:

„Vsi državljani Unije imajo pravico prebivati na ozemlju druge države članice v obdobju, daljšem od treh mesecev, če:

[…]

(c)

— so vpisani v zasebno ali javno ustanovo, ki jo država članica gostiteljica pooblasti [priznava] ali financira na osnovi svoje zakonodaje ali upravne prakse, prvenstveno z namenom, da študirajo, kar vključuje poklicno usposabljanje, in

— imajo celovito zavarovalno kritje za primer bolezni v državi članici gostiteljici in zagotovijo ustreznemu nacionalnemu organu, z izjavo ali na kakšen drug enakovreden način, ki ga lahko izberejo, da imajo dovolj sredstev zase in za svoje družinske člane, da med njihovim prebivanjem ne bodo postali breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici […]“

5 Člen 24 Direktive 2004/38, naslovljen „Enako obravnavanje“, določa:

„1. Ob upoštevanju posebnih določb, ki so izrecno predvidene v Pogodbi in sekundarni zakonodaji, bi morali vsi državljani Unije, ki na podlagi te direktive prebivajo na ozemlju države članice gostiteljice, uživati enako obravnavanje kot državljani te države članice v okviru [področij, za katera se uporablja] Pogodbe[a]. Uživanje te pravice se razširi na družinske člane, ki niso državljani države članice in ki imajo pravico do prebivanja ali do stalnega prebivanja.

2. Z odstopanjem od odstavka 1 država članica gostiteljica ni dolžna podeliti pravice do socialne pomoči v prvih treh mesecih prebivanja ali, kjer ustreza, v daljšem obdobju, predvidenem v členu 14(4)(b), niti ni dolžna, pred pridobitvijo pravice do stalnega prebivališča, dodeliti pomoči za vzdrževanje v času študija, vključno s poklicnim usposabljanjem, ki obsega študentske pomoči [štipendije] ali študentska posojila, drugim osebam, razen delavcem, samozaposlenim osebam, osebam, ki ohranijo takšen status in članom njihovih družin.“

Nizozemsko pravo

Wet studiefinanciering 2000

6 Člen 2.1 Wet studiefinanciering 2000 (zakon iz leta 2000 o financiranju študija, v nadaljevanju: WSF 2000), ki določa pogoje za financiranje študija, vključno z osnovno štipendijo in podporo za potne stroške (v nadaljevanju: podpora za potne stroške), določa:

„Ta zakon ureja financiranje študija in se uporablja za študente, ki izpolnjujejo pogoje glede:

(a) državljanstva, kot so navedeni v členu 2.2,

(b) starosti, kot so navedeni v členu 2.3 in

(c) vrsto izobraževanja, kot so navedeni v členih od 2.2 do 2.4.“

7 Člen 2.2 WSF 2000 določa:

„1. Študij se lahko financira študentom, ki:

(a) imajo nizozemsko državljanstvo;

(b) nimajo nizozemskega državljanstva, vendar se glede financiranja študija obravnavajo kot nizozemski državljani na podlagi sporazuma ali sklepa mednarodne organizacije, ali

(c) nimajo nizozemskega državljanstva, vendar prebivajo na Nizozemskem in so del skupine, ki se na področju financiranja obravnava kot nizozemski državljani, ta skupina pa je določena z uredbo.

2. Brez poseganja v točko (b) odstavka 1 je z uredbo mogoče določiti skupine oseb, glede katerih se izenačenje iz točke (b) odstavka 1 nanaša le na kritje stroškov dostopa do izobraževanja. Z uredbo je mogoče določiti pravila o znesku in obliki tega kritja.“

8 Člen 3.1 WSF 2000 določa:

„1. Financiranje študija je sestavljeno iz osnovne štipendije, osnovnega posojila in dodatne štipendije ali dodatnega posojila ter posojila za šolnino študentov.

2. Financiranje študija je mogoče odobriti deloma ali v celoti v obliki:

(a) nepovratnih sredstev,

(b) štipendije ali

(c) posojila.“

9 Člen 3.2(1) WSF 2000 določa, da so v mesečno štipendijo vključeni pavšalni znesek za stroške vzdrževanja, del šolnine in podpora za potne stroške.

10 Člen 3.29 WSF določa pogoje, pod katerimi je mogoče pridobiti nadomestilo, če upravičenec ni v celoti izkoristil podpore za potne stroške.

11 Člen 3.6(2) WSF 2000 določa:

„Osnovna štipendija vključuje podporo za potne stroške, razen če je določeno drugače.“

12 Člen 3.7 WSF 2000, ki določa obliko, v kateri je dodeljena podpora za potne stroške, določa:

„1. Podpora za potne stroške za študente, ki študirajo na Nizozemskem, pomeni vozovnico, ki je veljavna med tednom in jo podjetja potniškega prometa študentu izdajo brezplačno ali po nižji ceni.

2. Podpora za potne stroške je glede študentov, ki imajo pravico do financiranja študija, ki poteka zunaj Nizozemske, vključena v znesek iz členov 4.8(2) in 5.3(2). Z odstopanjem od odstavka 1 lahko študent iz navedenega odstavka z zahtevo prejme vozovnico na podlagi podpore za potne stroške.“

Besluit studiefinanciering 2000

13 Besluit studiefinanciering 2000 (odlok iz leta 2000 o financiranju študija) v členu 3a(1) in (2) določa:

„1. Za osebe, ki so državljanke države, ki je pogodbenica Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru [z dne 2. maja 1992 (UL 1994, L 1, str. 3)], ali državljanke Švice ter njihove družinske člane, razen za

(a) zaposlene osebe,

(b) samozaposlene osebe ali

(c) osebe, ki so obdržale status zaposlene osebe, in

(d) družinske člane oseb iz točk od (a) do (c),

in ki nimajo pravice do stalnega prebivanja iz člena 16 [Direktive 2004/38], se izenačenje iz člena 2.2(2) [WSF 2000] nanaša na kritje stroškov dostopa do izobraževanja.

2. Kritje iz odstavka 1 se dodeli v obliki nepovratnih sredstev in je glede udeleženca, ki živi doma, vključeno v znesek osnovne štipendije, določene v členu 3.6(1) [WSF 2000]. Podpora za potne stroške in dodatek iz člena 3.6(2) in (3) [WSF 2000] nista del tega kritja.“

Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek

14 S členom 7.37 Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (zakon o visokošolskem izobraževanju in znanstvenem raziskovanju) se izvaja člen 2.1(c) WSF 2000, ki določa, da mora biti študent vpisan na priznano izobraževalno ustanovo. Člen 7.37(2) zakona o visokošolskem izobraževanju in znanstvenem raziskovanju določa:

„Vpis se opravi šele na podlagi predloženega dokaza o plačilu šolnine in stroškov izpitov ali, če gre za vpis na odprto univerzo, o plačilu šolnine za to univerzo.“

Predhodni postopek

15 Komisija je novembra 2008 prejela pritožbo, katere predmet je bilo neenako obravnavanje nizozemskih študentov in študentov drugih držav članic Evropske unije glede dostopa do subvencioniranega javnega prevoza na Nizozemskem. Iz te pritožbe je bilo razvidno, da so nizozemski študentje upravičeni do podpore za potne stroške v smislu, da lahko uporabljajo javni prevoz brezplačno ali po nižji ceni, medtem ko morajo študentje, ki študirajo v okviru programa Erasmus, plačati polno ceno, kar naj bi pomenilo kršitev člena 12 ES.

16 S tem stališčem se je Komisija strinjala, zato je Kraljevini Nizozemski 23. marca 2009 poslala uradni opomin ter jo pozvala, naj v roku dveh mesecev predloži stališče. Komisija v tem opominu navaja, da je treba podporo za potne stroške šteti za pomoč za vzdrževanje, in ne za štipendijo ali posojilo, tako da ta podpora ni vključena v odstopanje iz člena 24(2) Direktive 2004/38. Poleg tega Komisija Kraljevini Nizozemski ni očitala le neenakega obravnavanja glede študentov, ki študirajo v okviru programa Erasmus, temveč je vključila vse študente drugih držav članic, ki spadajo na področje uporabe Direktive 2004/38 in ki se deloma ali v celoti izobrazijo na Nizozemskem.

17 Kraljevina Nizozemska je z dopisom z dne 15. maja 2009 odgovorila na te očitke ter trdila, da ne gre za vprašanje diskriminacije, ker je podpora za potne stroške dodeljena v obliki pogojnega posojila in torej spada na področje uporabe odstopanja iz člena 24(2) Direktive 2004/38.

18 Komisija je 29. januarja 2010 Kraljevini Nizozemski poslala obrazloženo mnenje, na katero je ta odgovorila z dopisom z dne 28. maja, v katerem je podrobneje pojasnila trditve iz odgovora na uradni opomin.

19 Komisija je 27. januarja 2012 Kraljevini Nizozemski poslala dodatno obrazloženo mnenje. Komisija je od te države članice 27. marca 2012 prejela odgovor, v katerem je ta vztrajala pri stališču, da glede podpore za potne stroške ne obstaja diskriminacija.

20 Ker Komisija z odgovorom te države članice ni bila zadovoljna, je 12. maja 2014 vložila to tožbo.

Tožba

Obseg tožbe

21 Najprej je treba določiti obseg te tožbe.

22 Glede tega je treba opozoriti, da je treba tožbo na podlagi člena 258 PDEU presojati izključno glede na predloge, ki so navedeni v začetni vlogi (glej sodbo z dne 22. oktobra 2014, Komisija/Belgija, C-252/13, EU:C:2014:2312, točka 28 in navedena sodna praksa).

23 V obravnavanem primeru je treba upoštevati delni umik tožbe Komisije. Komisija je v repliki izjavila, da ne vztraja pri trditvi, da so nizozemski študenti, ki prebivajo v tujini in so na priznani izobraževalni ustanovi na Nizozemskem vpisani v redni študijski program, diskriminirani. Na obravnavi je Komisija v odgovoru na vprašanje Sodišča pojasnila, da želi umakniti tožbo tudi v delu, v katerem se nanaša na nizozemske študente, ki prebivajo v tujini in v okviru programa Erasmus študirajo na Nizozemskem.

24 Treba je torej šteti, da je predmet te tožbe domnevna diskriminacija, ki jo Nizozemska izvaja zoper tuje študente, ki študirajo na Nizozemskem, vključno s študenti, ki sodelujejo v programu Erasmus, in tistimi, ki študirajo zunaj tega programa.

Dopustnost

Trditve strank

25 Kraljevina Nizozemska trdi, da očitek Komisije o posredni diskriminaciji ne izpolnjuje pogojev iz sodne prakse Sodišča, v skladu s katero, prvič, mora Komisija dosledno in natančno predložiti očitke v predhodnem postopku in v tožbi, in drugič, očitki, ki so navedeni v tožbi, ne smejo odstopati od očitkov, navedenih v okviru predhodnega postopka.

26 Kraljevina Nizozemska zlasti navaja, da Komisija v točki 44 tožbe zatrjuje, da obstaja posredna diskriminacija glede nizozemskih študentov, ki so vpisani v redni študijski program v tujini in so se odločili, da bodo študirali v okviru programa Erasmus na Nizozemskem na priznani izobraževalni ustanovi. Komisija pa naj bi v točkah 75, 81 in 82 tožbe navedla, da obstaja posredna diskriminacija glede tujih študentov, ki sodelujejo v tem programu.

27 Kraljevina Nizozemska pojasnjuje, da ne razume, glede katere skupine naj bi obstajala posredna diskriminacija in glede na koga ter kakšna naj bi bila vsebina te posredne diskriminacije.

28 Dokumenti, izmenjani v predhodnem postopku, naj tudi ne bi pojasnjevali tega.

29 Komisija naj bi zlasti v točkah 31 in 32 uradnega opomina z dne 28. januarja 2010 Kraljevini Nizozemski očitala – ne da bi obravnavala uporabo člena 24(2) Direktive 2004/38 – da zahteva, da spadajo študentje iz drugih držav članic med delovno aktivne osebe ali da imajo na Nizozemskem dovoljenje za stalno prebivanje, kar naj bi bilo videti kot nov očitek glede posredne diskriminacije.

30 Prav tako naj ne bi bila jasna povezava med stališčem Komisije iz točke 31 in 32 uradnega opomina in njenim stališčem iz točk 44 in od 75 do 83 začetne vloge. Preudarki v tej tožbi naj bi se zlasti nanašali na študente, ki študirajo v okviru programa Erasmus, medtem ko naj bi bilo stališče glede domnevne posredne diskriminacije, ki ga je Komisija zavzela v predhodnem postopku, bolj splošno.

31 Komisija navaja, da je očitek glede posredne diskriminacije dopusten. Iz točk 32 in 33 uradnega opomina in točk 52, 54 in 56 dodatnega uradnega opomina naj bi bilo namreč nedvoumno razvidno, da v predhodnem postopku ta institucija ni izključila možnosti, da nizozemski predpisi ne vodijo le do neposredne diskriminacije, temveč morebiti tudi do posredne diskriminacije. S preudarki iz tožbe glede posredne diskriminacije naj bi se torej le pojasnili preudarki, ki jih je Komisija v predhodnem postopku že navedla.

Presoja Sodišča

– Očitek, ki se nanaša na posredno diskriminacijo

32 Iz člena 120(c) Poslovnika Sodišča in iz njegove sodne prakse, upoštevne za ta člen, je razvidno, da je treba v vsaki začetni vlogi s področja direktnih tožb navesti predmet spora in povzetek razlogov, navedenih v podporo tožbi, ter da mora biti ta navedba dovolj jasna in natančna, da toženi stranki omogoča pripravo obrambe in Sodišču nadzor. Iz tega izhaja, da morajo biti bistveni pravni in dejanski elementi, na katerih taka tožba temelji, dosledno in razumljivo razvidni iz besedila tožbe (glej v tem smislu sodbo z dne 22. oktobra 2014, Komisija/Nizozemska, C-252/13, EU:C:2014:2312, točka 33 in navedena sodna praksa).

33 Sodišče je tudi presodilo, da morajo biti v okviru tožbe na podlagi člena 258 PDEU v tožbi dosledno in natančno predstavljeni očitki, da bi država članica in Sodišče lahko natančno razumela obseg očitane kršitve prava Unije, kar je nujen pogoj za to, da lahko omenjena država uspešno uveljavlja razloge v svojo obrambo in da lahko Sodišče preveri obstoj zatrjevane neizpolnitve obveznosti (glej sodbo z dne 22. oktobra 2014, Komisija/Nizozemska, C-252/13, EU:C:2014:2312, točka 34 in navedena sodna praksa).

34 Ti očitki morajo biti izraženi nedvoumno, da se prepreči, da bi Sodišče odločilo *ultra petita* ali da o nekem očitku ne bi odločilo (glej v tem smislu sodbo z dne 30. septembra 2010, Komisija/Belgija, C-132/09, EU:C:2010:562, točka 37 in navedena sodna praksa).

35 Tožba Komisije mora zlasti vsebovati dosleden in natančen povzetek razlogov, ki so jo prepričali, da zadevna država članica ni izpolnila ene od obveznosti iz Pogodb (glej sodbo z dne 6. septembra 2012, Komisija/Belgija, C-150/11, EU:C:2012:539, točka 27 in navedena sodna praksa). Protislovje v povzetku tožbenega razloga, ki ga v podporo tožbi zaradi neizpolnitve obveznosti navede Komisija, zato ne ustreza postavljenim zahtevam (glej v tem smislu sodbi z dne 1. februarja 2007, Komisija/Združeno kraljestvo, C-199/04, EU:C:2007:72, točka 25, in z dne 28. junija 2007, Komisija/Španija, C-235/04, EU:C:2007:386, točka 47).

36 V obravnavanem primeru Kraljevina Nizozemska navaja, da tožba ne izpolnjuje teh pogojev, ker se Komisija nedosledno sklicuje na obstoj morebitne posredne diskriminacije.

37 Treba je ugotoviti, da navedba očitka o posredni diskriminaciji očitno ne izpolnjuje zahteve iz sodne prakse, navedene v točkah od 32 do 35 te sodbe.

38 Zlasti iz tožbe ni jasno razvidno, katera skupina študentov naj bi bila prikrajšana in glede na katero skupino. Komisija namreč v enem delu tožbe trdi, da posredna diskriminacija izhaja iz zadevnih nacionalnih predpisov, ki se nanašajo le na študente z nizozemskim državljanstvom, ki študirajo v okviru programa Erasmus na Nizozemskem. Vendar se zdi, da Komisija v drugem delu tožbe z malo dvoumno formulacijo meni, da obstaja glede študentov drugih držav članic, ki sodelujejo v tem programu na Nizozemskem, posredna diskriminacija, saj so prikrajšani glede na študente z nizozemskim državljanstvom, ki študirajo v drugi državi članici in sodelujejo v tem programu na Nizozemskem.

39 Poleg tega Komisija, kot je navedla generalna pravobranilka v točki 70 sklepnih predlogov, ni nikjer opredelila merila, razen državljanstva, ki bi vodilo do domnevne posredne diskriminacije. Ta institucija sicer navaja pogoj, da mora biti študent, da bi lahko zahteval financiranje nizozemskega študija, vključno s podporo za potne stroške, vpisan na priznano izobraževalno ustanovo ter da je študent plačal šolnino. Vendar se Komisija v tožbi opira na ta pogoj, da bi dokazala, prvič, da so študentje iz drugih držav članic, ki sodelujejo v programu Erasmus na Nizozemskem, v položaju, ki je objektivno primerljiv s položajem nizozemskih študentov, ki študirajo v tej državi članici, in drugič, da zatrjevana

diskriminacija ni zajeta z odstopanjem iz člena 24(2) Direktive 2004/38. Ta institucija pa tega pogoja vpisa sploh ne omeni v prvem delu tožbe, v katerem skuša dokazati različno obravnavanje, ki pomeni diskriminacijo iz člena 18 PDEU v povezavi s členoma 20 PDEU in 21 PDEU.

40 Nazadnje je treba navesti, da je – kot pravilno navaja Kraljevina Nizozemska –podlaga očitka, ki ga navaja Komisija in se nanaša na posredno diskriminacijo, že od začetka nepopolna. Tožba te institucije temelji namreč na kršitvi členov 18 PDEU, 20 PDEU in 21 PDEU zaradi neposredne diskriminacije, „ker so državljani [Unije], ki nimajo nizozemskega državljanstva, obravnavani manj ugodno kot nizozemski državljani“. Vendar Komisija šele v okviru presoje vprašanja, ali je podpora za potne stroške vključena v odstopanje iz člena 24(2) Direktive 2004/38, oblikuje argument o morebitni posredni diskriminaciji in tako zamenja obstoj morebitne utemeljitve z oblikovanjem popolnoma drugačnega očitka.

41 Dodati je treba, da Komisija v repliki le ugotavlja, da v predhodnem postopku „ni izključila“, da nizozemski predpisi vodijo do posredne diskriminacije, vendar pri tem ne pojasnjuje, kaj ta diskriminacija vključuje.

42 V teh okoliščinah je treba očitek, ki se nanaša na posredno diskriminacijo, zavreči kot nedopusten.

– Očitek, ki se nanaša na neposredno diskriminacijo

43 Najprej je treba ugotoviti, da čeprav Kraljevina Nizozemska zoper ta očitek ni navedla ugovora nedopustnosti, lahko Sodišče po uradni dolžnosti preuči, ali so izpolnjeni pogoji iz člena 258 PDEU za vložitev tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti (glej po analogiji sodbo z dne 19. decembra 2012, Komisija/Italija, C-68/11, EU:C:2012:815, točka 49 in navedena sodna praksa).

44 V obravnavanem primeru je Komisija na obravnavi v odgovor na vprašanje Sodišča navedla, da se tožba ne nanaša le na študente v poklicnem usposabljanju, temveč tudi na študente – kot jih je ta institucija določila – v visokošolskem izobraževanju in znanstvenem izobraževanju. Vendar ta institucija ni mogla opredeliti točne določbe nacionalnega prava, iz katere naj bi izhajala zatrjevana diskriminacija glede študentov, ki niso tisti, za katere se na podlagi tega prava šteje, da so vključeni v poklicno usposabljanje.

45 Poleg tega, kot je generalna pravobranilka navedla v točki 79 sklepnih predlogov, čeprav v zadevnih nacionalnih predpisih niso navedeni le državljani Unije, temveč tudi osebe, ki imajo državljanstvo države, ki je pogodbenica Evropskega gospodarskega sporazuma (EGS), ali Švice, iz začetne vloge ni jasno razvidno, da je Komisija z očitkom, ki se nanaša na neposredno diskriminacijo, nameravala vključiti vse te osebe. Iz nekaterih točno določenih točk tožbe je razvidno tudi, da Komisija Kraljevini Nizozemski očita le, da izvaja diskriminacijo na podlagi državljanstva le proti študentom, ki so državljani Unije.

46 V teh okoliščinah je treba šteti, da je ta tožba dopustna le v delu, v katerem obstaja namen dokazati, da se z nacionalnimi predpisi, obravnavanimi v tej zadevi, vzpostavlja neposredna diskriminacija glede državljanov Unije, ki nimajo nizozemskega državljanstva in študirajo v okviru poklicnega usposabljanja v tej državi članici, ker so na podlagi teh predpisov obravnavani manj ugodno kot nizozemski državljani, ki študirajo v takem okviru.

Utemeljenost

Trditve strank

47 Komisija v tožbi trdi, da nizozemski predpisi vsebujejo neposredno diskriminacijo na podlagi državljanstva.

48 Najprej, Komisija navaja, da obstaja neposredna diskriminacija iz člena 18 PDEU v povezavi s členoma 20 PDEU in 21 PDEU, ker so z zadevnimi nacionalnimi predpisi študentje, ki niso Nizozemci, zgolj in edino na podlagi merila državljanstva izključeni iz možnosti za koriščenje podpore za potne stroške, in so tako državljani Unije brez nizozemskega državljanstva manj ugodno obravnavani. Te ugotovitve nikakor ni mogoče izpodbiti s tem, da je treba izpolniti še dva objektivna pogoja, in sicer zahtevo, da je starost nižja od 30 let, ter zahtevo, da gre za vpis v redni študij priznanega usposabljanja.

49 Komisija nato navaja, da očitana neposredna diskriminacija ni vključena v odstopanje iz člena 24(2) Direktive 2004/38. V zvezi s tem naj bi se sodba z dne 4. oktobra 2012, Komisija/Avstrija (C-75/11, EU:C:2012:605), zlasti točke 43, od 49 do 56, od 59 do 62, 64 in 65, *mutatis mutandis* uporabljala za to sodbo.

50 Po mnenju Komisije dejstvo, da se za študente, ki sodelujejo v programu Erasmus, na podlagi nizozemske zakonodaje ne šteje, da so uradno vpisani pri nizozemski izobraževalni ustanovi gostiteljici, ni upoštevno. V tem okviru naj bi vsak študent od univerze gostiteljice utemeljeno pričakoval, da ga obravnava enako kot svoje študente, in to naj bi se uresničevalo tudi v praksi. Tak študent naj bi torej bil *de facto* vpisan pri ustanovi gostiteljici na Nizozemskem in naj bi tako izpolnjeval tretji pogoj, ki ga nacionalna zakonodaja določa za dodelitev podpore za stroške.

51 Zelo verjetno je, da bo nizozemski državljan, študent zunaj Nizozemske, ki želi sodelovati v programu Erasmus, izbral drugo državo članico, in ne Nizozemske, za študij v okviru tega programa. V redkih primerih, v katerih bi tak študent izbral študij v okviru navedenega programa na Nizozemskem, bi bilo normalno, da mu ta država članica ne bi dodelila podpore za potne stroške, saj že koristi ustrezno finančno nadomestilo.

52 Nazadnje, Komisija v okviru očitka, naslovljenega „Študentje, ki niso tuji študentje Erasmusa – tuji redni študentje, vključno z nizozemskimi študenti, ki prebivajo v tujini“, trdi, da je podpora za potne stroške v smislu člena 24(2) Direktive 2004/38 pomoč za vzdrževanje, ki ni v obliki štipendije ali posojila.

53 Dejstvo, da mora študent vrniti gospodarsko prednost, ki izhaja iz podpore za potne stroške, če ne diplomira v desetih letih, naj ne bi pomenilo, v nasprotju z zadevo, v kateri je bila izdana sodba z dne 4. oktobra 2012, Komisija/Avstrija (C-75/11, EU:C:2012:605), da so ta sredstva zajeta s pojmom „študentska pomoč [štipendija] ali posojilo“, določenim v členu 24(2) Direktive 2004/38. Ker je ta podpora povezana s pogojem diplomiranja v desetih letih, naj bi bila to pogojna nepovratna sredstva, ne pa posojilo.

54 Kraljevina Nizozemska v odgovoru na tožbo izpodbija očitano neizpolnitev obveznosti.

55 Najprej Kraljevina Nizozemska glede nizozemskih predpisov o podpori za potne stroške poudarja, da je ta podpora del nizozemskega financiranja izobraževanja, kot je to razvidno iz WSF 2000 in vira te podpore.

56 Zlasti člen 3.6(2) WSF 2000 naj bi določal, da je podpora za potne stroške del osnovne štipendije, ki je na podlagi člena 3.1(1) tega zakona element financiranja izobraževanja. V preteklosti naj bi bila osnovna štipendija v celoti sestavljena iz denarnega zneska, namenjenega kritju življenjskih stroškov. Del zneska navedene štipendije naj bi bil od 1. januarja 1991 spremenjen v podporo za potne stroške. Kraljevina Nizozemska naj bi pridobila vozovnice, ki so predmet te podpore, od podjetij potniškega prometa na podlagi pogodbe, zaradi česar naj bi jih bilo mogoče kupiti po nižji ceni in naj bi bila uporaba prevoza finančno dostopna vsem študentom, ki imajo pravico do financiranja izobraževanja.

57 Kraljevina Nizozemska poudarja, da sta osnovna štipendija in podpora za potne stroške dodeljeni v obliki pogojnega posojila. Če študent uspešno konča študij v desetih letih, se posojilo spremeni v nepovratna sredstva. Če študent v tem roku ne konča uspešno študija, je treba posojilo vrniti z obrestmi.

58 Ker je podpora za potne stroške element osnovne štipendije in s tem financiranja izobraževanja, naj bi bili pogoji za pridobitev te podpore enaki pogojem, ki veljajo za odobritev financiranja izobraževanja. Da bi bilo mogoče koristiti nizozemsko financiranje izobraževanja, je zlasti treba na podlagi člena 2.1 WSF 2000 izpolnjevati pogoje glede državljanstva, starosti in vrste izobraževanja.

59 Nato, Kraljevina Nizozemska glede člena 24(2) Direktive 2004/38 skuša uveljaviti odstopanje iz tega člena za vse tuje študente, ki so državljani države članice Unije, države članice EGS ali Švice. Glede tujih študentov, ki študirajo v okviru programa Erasmus, naj bi sicer šlo za podredno trditev v okviru obrambe. Primarno ta država članica trdi, da navedeni študentje niso v položaju, ki bi bil objektivno primerljiv s položajem nizozemskih študentov.

60 Kraljevina Nizozemska navaja, da odstopanje iz člena 24(2) Direktive 2004/38 ustreza legitimnemu interesu zadevne države članice omejiti socialne ugodnosti, plačane z javnimi sredstvi, na tiste, ki lahko dokažejo minimalno povezavo s to državo. Različno obravnavanje, ki ga uvajajo nizozemski predpisi s tem, da zahtevajo, da imajo študenti Unije, EGS ali Švice, preden lahko koristijo financiranje izobraževanja, kar vključuje podporo za potne stroške, pravico do daljšega prebivanja ali da so delovno aktivni, naj bi bilo popolnoma v skladu s tem odstopanjem.

61 Kraljevina Nizozemska meni, da ni upoštevno vedeti, ali je treba podporo za potne stroške opredeliti za pogojna nepovratna sredstva, in ne za pogojno posojilo, saj je ta podpora vedno posojilo oziroma štipendija in na tej podlagi zajeta z odstopanjem iz člena 24(2) Direktive 2004/38.

62 Nizozemski sistem naj bi bil po naravi drugačen od položaja v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 4. oktobra 2012, Komisija/Avstrija (C-75/11, EU:C:2012:605). Zlasti naj bi bile v navedeni zadevi znižane cene prevoza odobrene študentom, katerih starši so od avstrijske države prejemali družinski dodatek. Ker to znižanje ni povezano s financiranjem izobraževanja, ga ni mogoče opredeliti za štipendijo ali študentsko posojilo.

63 Kraljevina Nizozemska meni, da glede podpore, da bi bila lahko zajeta z odstopanjem iz člena 24(2) Direktive 2004/38, ni nujno treba, da gre za denarni znesek, s katerim je mogoče prosto razpolagati.

64 Nazadnje Kraljevina Nizozemska glede študentov, ki sodelujejo v programu Erasmus, opozarja, da mora primerljivost položajev temeljiti na objektivnih elementih, ki jih je mogoče preprosto opredeliti, pri tem pa navaja točki 41 in 42 sodbe z dne 14. junija 2002, Komisija/Nizozemska (C-542/09, EU:C:2012:346). Objektivna razlika med tujimi študenti, ki sodelujejo v programu Erasmus, in nizozemskimi študenti, ki študirajo zunaj tega programa in koristijo podporo za potne stroške, naj bi bila ta, da študija prvih ne financira Kraljevina Nizozemska na podlagi sporazumov, določenih v tem programu.

65 Kraljevina Nizozemska meni, da ni upoštevno stališče Komisije, da so študenti, ki študirajo v okviru programa Erasmus, *de facto* vpisani na Nizozemskem, in je zato glede njih treba šteti, da izpolnjujejo tretji pogoj, s katerim nizozemska zakonodaja povezuje dodelitev podpore za potne stroške.

66 Komisija v repliki trdi, da je iz sistematike člena 3.2(1) WSF 2000 razvidno, da so stroški za vzdrževanje in podpora za potne stroške ločena elementa, ki se razlikujeta od štipendije. Tudi značilnosti teh dveh elementov naj bi se razlikovale, in sicer gre pri enem za znesek, ki ga lahko študent uporabi po svoji želji, pri drugem pa za karto, s katero je dana pravica do znižanih cen v javnem prevozu.

67 Komisija poudarja, da se pojem „študentska pomoč [štipendija] ali posojilo“ iz člena 24(2) Direktive 2004/38 ne sme razlagati različno glede na nacionalne pravice, temveč ga je treba razlagati kot avtonomen pojem prava Unije.

68 Iz točk od 61 do 64 sodbe z dne 4. oktobra 2012, Komisija/Avstrija (C-75/11, EU:C:2012:605), naj bi bilo razvidno, da se Kraljevina Nizozemska napačno opira na člen 24(2) Direktive 2004/38, da bi utemeljila zahtevo za študente, ki so državljani Unije, EGP in Švice, da morajo imeti pravico do stalnega prebivanja in da so delovno aktivni. V tej sodbi naj bi Sodišče razsodilo, da je mogoče dejansko povezavo med študentom in državo članico gostiteljico preveriti – glede pravice tega študenta do koriščenja dajatve, ki pomeni znižano ceno prevoza – kadar je dokazano, da je navedeni študent vpisan v zasebno ali javno ustanovo, ki jo država članica gostiteljica priznava ali financira na podlagi svoje zakonodaje ali upravne prakse, torej da se izobražuje, kar vključuje poklicno usposabljanje.

69 Komisija navaja, da je iz točke 61 sodbe z dne 4. oktobra 2012, Komisija/Avstrija (C-75/11, EU:C:2012:605), razvidno, da obstajajo okoliščine, v katerih je mogoče za študente, ki sodelujejo v programu Erasmus, šteti, da so v položaju, ki je objektivno primerljiv s položajem nizozemskih študentov, ki prejemajo podporo za potne stroške, torej če obstaja dejanska povezava med študentom, ki sodeluje v tem programu, in državo članico gostiteljico. V obravnavanem primeru naj bi taka povezava glede tega nadomestila obstajala, ker bi bilo treba šteti, da so za dodelitev tega nadomestila tuji študenti, ki sodelujejo v navedenem programu, *de facto* vpisani na Nizozemskem.

70 Kraljevina Nizozemska v dupliki trdi, da je Komisija kršila besedilo in smisel člena 24(2) Direktive 2004/38. Obstoj dejanske povezave med zadevno osebo in državo članico gostiteljico, ki je uresničena z vpisom te osebe na izobraževalno ustanovo, naj v tem okviru ne bi pomenil dodatne zahteve oziroma ene od zahtev. Ker naj bi Sodišče razsodilo, da se člen 24(2) Direktive 2004/38 v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 4. oktobra 2012, Komisija/Avstrija (C-75/11, EU:C:2012:605), ne uporablja, naj iz točk od 61 to 64 navedene sodbe nikakor ne bi bil razviden obseg te določbe.

71 Kraljevina Nizozemska trdi, da ugotovitev Komisije – da so vendarle študentje, ki študirajo v okviru programa Erasmus, zaradi vpisa na univerzo gostiteljico skupina, ki jo je mogoče objektivno primerjati s skupino nizozemskih študentov, ki prejemajo podporo za potne stroške – temelji na napačni premisi. Vprašati bi se bilo treba, ali sta ti skupini v objektivno primerljivem položaju glede na zadevne nacionalne predpise.

72 Kraljevina Nizozemska poudarja, da se točke 61, 62 in 64 sodbe z dne 4. oktobra 2012, Komisija/Avstrija (C-75/11, EU:C:2012:605), nanašajo na utemeljitev neposredne diskriminacije, ugotovljene v tej sodbi, medtem ko se vprašanje, ali so študentje, ki študirajo v okviru programa Erasmus, v položaju, ki ga je mogoče objektivno primerjati s položajem nizozemskih študentov, ki prejemajo podporo za potne stroške, nanaša na obstoj diskriminacije. Komisija naj bi torej uporabila zahtevo po dejanski povezavi zunaj njenega konteksta.

Presoja Sodišča

73 Najprej je treba poudariti, da člen 20(1) PDEU vsem osebam, ki imajo državljanstvo ene od držav članic, priznava status državljana Unije.

74 Študenti iz drugih držav članic kot Nizozemske, ki študirajo v zadnjenavedeni državi, imajo, če so državljani ene od držav članic, ta status.

75 Kot je Sodišče že večkrat razsodilo, je namen statusa državljana Unije ta, da postane temeljni status državljanov držav članic, ki tem državljanom, ki so v enakem položaju, omogoča, da so na področju uporabe *ratione materiae* Pogodbe DEU, neodvisno od državljanstva in brez poseganja v izjeme, ki so v zvezi s tem izrecno določene, enako pravno obravnavani (glej v tem smislu sodbi z dne 20. septembra 2001, Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, točka 31, in z dne 4. oktobra 2012, Komisija/Avstrija, C-75/11, EU:C:2012:605, točka 38).

76 Prepoved diskriminacije glede na državljanstvo iz člena 18 PDEU velja v vseh položajih, ki spadajo na področje uporabe *ratione materiae* prava Unije in med katere spada tudi uresničevanje temeljne pravice do gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic iz člena 21 PDEU (glej v tem smislu sodbo z dne 4. oktobra 2012, Komisija/Avstrija, C-75/11, EU:C:2012:605, točka 39 in navedena sodba praksa).

77 Iz iste sodne prakse je razvidno, da ta prepoved vključuje tudi položaje, ki se nanašajo na pogoje za dostop do poklicnega usposabljanja, pri čemer tako visokošolsko kot univerzitetno izobraževanje pomenita poklicno usposabljanje (sodba z dne 4. oktobra 2012, Komisija/Avstrija, C-75/11, EU:C:2012:605, točka 40 in navedena sodba praksa).

78 Državljan države članice Unije, ki študira v drugi državi članici, ima na podlagi členov 18 PDEU in 21 PDEU pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju države članice gostiteljice, ne da bi bil neposredno ali posredno diskriminiran glede na svoje državljanstvo (glej v tem smislu sodbo z dne 4. oktobra 2012, Komisija/Avstrija, C-75/11, EU:C:2012:605, točka 41 in navedena sodba praksa).

79 Glede vprašanja, ali je podpora za potne stroške vključena na področje uporabe Pogodb v smislu člena 18(1) PDEU, je treba navesti, da je Sodišče že pojasnilo, da sistem, ki določa znižanje cen prevoza, odobreno študentom, in jim tako neposredno ali posredno omogoča kritje stroškov vzdrževanja, spada na področje uporabe Pogodbe DEU (sodba z dne 4. oktobra 2012, Komisija/Avstrija, C-75/11, EU:C:2012:605, točka 43).

80 Sodišče je razsodilo tudi že, da načelo prepovedi diskriminacije glede na državljanstvo, ki je na splošno določeno v členu 18 PDEU in zadeva državljane Unije, za katere velja Direktiva 2004/38, ter je pojasnjeno v njenem členu 24, prepoveduje med drugim neposredno diskriminacijo na podlagi državljanstva (sodba z dne 4. oktobra 2012, Komisija/Avstrija, C-75/11, EU:C:2012:605, točka 49 in navedena sodna praksa).

81 Glede Direktive 2004/38, čeprav je res, da je namen te direktive olajšanje in krepitev uresničevanja temeljne in individualne pravice do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki je podeljena neposredno vsakemu državljanu Unije, se njen cilj, kot je razvidno iz člena 1(a), nanaša na pogoje uresničevanja te pravice (sodba z dne 5. maja 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, točka 33).

82 Zlasti je treba spomniti, da državljan Unije, kar zadeva dostop do nadomestil, kakršno je podpora za potne stroške, lahko zahteva enako obravnavanje kot državljani države članice gostiteljice v skladu s členom 24(1) Direktive 2004/38 le, če na ozemlju te države prebiva ob spoštovanju pogojev iz Direktive 2004/38 (glej v tem smislu sodbo z dne 15. septembra 2015, Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, točka 49 in navedena sodba praksa).

83 Komisija je v obravnavanem primeru v odgovoru na vprašanje Sodišča, ki ga je postavilo na obravnavi, potrdila, da se tožba nanaša na diskriminacijo glede študentov, ki imajo pravico do prebivanja na podlagi člena 7(1)(c) Direktive 2004/38. Tudi Kraljevina Nizozemska je potrdila, da imajo tuji študenti, na katere se nanaša ta tožba, pravico do prebivanja na Nizozemskem na podlagi te določbe.

84 V teh okoliščinah je treba šteti, da se člen 24(1) Direktive 2004/38 načeloma uporablja za tuje študente, ki jih je Komisija vključila v tožbo.

85 Vendar pa je treba pred ugotovitvijo, ali obstaja neposredna diskriminacija v smislu člena 24(1) Direktive 2004/38, v obravnavanem primeru najprej preučiti trditev Kraljevine Nizozemske, da za podporo za potne stroške velja odstopanje od načela enakega obravnavanja iz člena 24(2) te direktive.

86 Člen 24(2) Direktive 2004/38 je kot odstopanje od načela enakega obravnavanja, ki je določeno v členu 18 PDEU in ki je v členu 24(1) Direktive 2004/38 le podrobneje določeno, treba razlagati ozko (sodba z dne 4. oktobra 2012, Komisija/Avstrija, C-75/11, EU:C:2012:605, točka 54).

87 Čeprav – kot je razvidno iz točke 79 te sodbe – podpora za potne stroške pomeni pomoč za vzdrževanje zadevnih študentov, pa odstopanje od načela enakega obravnavanja iz člena 24(2) Direktive 2004/38 velja samo za pomoč za vzdrževanje v času študija, „ki obsega študentske pomoči [štipendije] ali študentska posojila“ (glej v tem smislu sodbo z dne 4. oktobra 2012, Komisija/Avstrija, C-75/11, EU:C:2012:605, točka 55).

88 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je v tej zadevi – drugače kot v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 4. oktobra 2012, Komisija/Avstrija (C-75/11, EU:C:2012:605), v kateri je zadevna država članica pravico do znižanih cen prevoza načeloma pridržala le za študente, katerih starši prejemajo družinski dodatek te države – dodelitev podpore za potne stroške nizozemskim študentom, glede katerih Komisija meni, da jim zadevni nacionalni predpisi dajejo prednost, kot je razvidno iz spisa, predloženega Sodišču, odvisna ravno od tega, da se ti študentje izobražujejo na Nizozemskem in da imajo pravico do financiranja svojega študija v skladu z nizozemskimi predpisi.

89 V skladu s temi predpisi študent pridobi vozovnico, ki mu omogoča brezplačno uporabo javnega prevoza ali uporabo po znižani ceni. Če študent uspešno konča študij v desetih letih, mu takega nadomestila ni treba vrniti. Če študent v tem roku ne konča uspešno, je treba navedeno nadomestilo vrniti. Podpora za potne stroške, kot jo določajo nizozemski predpisi, ima tako značilnosti štipendije ali posojila in je podobna štipendiji ali posojilu, odvisno od tega, ali študent uspešno konča študij v desetih letih.

90 Iz tega sledi, da je treba glede podpore za potne stroške, kakršna je obravnavana v tej zadevi, šteti, da je dodeljena kot „študentska pomoč [štipendija] ali posojilo“ v smislu člena 24(2) Direktive 2004/38.

91 V zvezi s tem vprašanje, ali je navedeno nadomestilo pogojna štipendija ali pogojno posojilo, kot je navedla generalna pravobranilka v točki 97 sklepnih predlogov, nikakor ni pomembno, saj se člen 24(2) Direktive 2004/38 uporablja za „študentsko pomoč [štipendijo]“ in „posojilo“ ter je podpora za potne stroške ne glede na primer zajeta s prvim ali drugim pojmom.

92 Niti ni upoštevno dejstvo, da je podpora za potne stroške načeloma dodeljena v obliki vozovnice, torej ne v denarju, temveč v naravi. Niti iz besedila člena 24(2) Direktive 2004/38 niti iz pravnega okvira, v katerega je ta določba umeščena, namreč ni razvidno, da bi bile države članice zavezane dodeliti pomoči za vzdrževanje v času študija le v obliki denarja. Dodelitev takega nadomestila v naravi bi nasprotno – kot je navedla generalna pravobranilka v točki 93 sklepnih predlogov – zadevni državi članici po potrebi omogočilo, prvič, da s pogajanji o cenah z izvajalcem storitve zniža stroške, povezane z dodelitvijo takega nadomestila, in drugič, da se prepriča, da se je gospodarska prednost, ki izhaja iz tega nadomestila, uporabila za cilj, ki je zanjo določen.

93 Nazadnje je treba ugotoviti, da Nizozemska v tem okviru v nasprotju z mnenjem Komisije nikakor ni zavezana dodeliti podpore za potne stroške le na podlagi vpisa študenta v zasebno ali javno ustanovo, ki jo ta država članica priznava ali financira na podlagi svoje zakonodaje ali upravne prakse, torej študija. S tako razlago ne bi bilo le kršeno besedilo člena 24(2) Direktive 2004/38, temveč bi bilo

odstopanje, določeno v tej določbi, v zvezi s pomočmi za vzdrževanje v času študija tudi brez pomena, saj bi države članice pri dodelitvi teh pomoči dejansko zavezovalo k spoštovanju načela enakega obravnavanja glede vseh študentov, ki so zajeti s členom 7(1)(c) Direktive 2004/38.

94 Zato je treba ugotoviti, da je podpora za stroške zajeta s pojmom „pomoč za vzdrževanje v času študija […], ki obsega študentske pomoči [štipendije] ali študentska posojila“ iz člena 24(2) Direktive 2004/38 in da se Kraljevina Nizozemska v zvezi s tem lahko sklicuje na odstopanje, da tega nadomestila pred pridobitvijo pravice do stalnega prebivanja ne dodeli drugim osebam, razen delavcem, samozaposlenim osebam, osebam, ki ohranijo tak status in članom njihovih družin.

95 Očitek, ki se nanaša na neposredno diskriminacijo, je torej treba zavrniti kot neutemeljen.

96 Glede na vse navedeno je treba to tožbo v celoti zavrniti.

Stroški

97 V skladu s členom 138(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker Komisija s svojimi predlogi ni uspela in ker je Kraljevina Nizozemska predlagala, naj se ji naloži plačilo stroškov, se Komisiji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

1. Tožba se zavrne.

2. Evropski komisiji se naloži plačilo stroškov.

Podpisi