Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

14 юни 2012 година*

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Свободно движение на хора — Достъп до образование на работници мигранти и на членове на техните семейства — Финансиране на висше образование извън територията на съответната държава членка — Условие за пребиваване“

По дело C-542/09

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен на основание член 258 ДФЕС на 18 декември 2009 г.,

Европейска комисия, за която се явяват г-н G. Rozet и г-н M. van Beek, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

ищец,

срещу

Кралство Нидерландия, за което се явяват г-жа C. Wissels, г-н J. Langer и г-жа K. Bulterman, в качеството на представители,

ответник,

подпомагано от:

Кралство Белгия, за което се явяват г-жа L. van den Broeck и г-жа M. Jacobs, в качеството на представители,

Кралство Дания, за което се явява г-жа V. Pasternak Jørgensen, в качеството на представител,

Федерална република Германия, за която се явяват г-н J. Möller и г-н C. Blaschke, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

Кралство Швеция, за което се явява г-жа A. Falk, в качеството на представител,

встъпили страни,

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: г-н J. N. Cunha Rodrigues (докладчик), председател на състав, г-н U. Lõhmus, г-н A. Rosas, г-н A. Ó Caoimh и г-н Ал. Арабаджиев, съдии,

* Език на производството: нидерландски.

генерален адвокат: г-жа E. Sharpston,

секретар: г-н M.-A. Gaudissart, началник на отдел,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 10 ноември 2011 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 16 февруари 2012 г.,

постанови настоящото

Решение

1 С исковата си молба Европейската комисия иска от Съда да установи, че като изисква от работниците мигранти и от членовете на семействата им, които са на тяхна издръжка, да отговарят на условието за пребиваване, а именно правилото „три от шестте години“, за да имат право да получат финансиране на висшето образование извън Нидерландия (наричано по-нататък „преносимо финансиране“), Кралство Нидерландия не е изпълнило задълженията си по член 45 ДФЕС и член 7, параграф 2 от Регламент (ЕИО) № 1612/68 на Съвета от 15 октомври 1968 година относно свободното движение на работници в Общността (ОВ L 257, стр. 2; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 1, стр. 11), изменен с Регламент (ЕИО) № 2434/92 на Съвета от 27 юли 1992 година (ОВ L 245, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 2, стр. 234, наричан по-нататък „Регламент № 1612/68“).

Правна уредба

Право на Съюза

2 Съгласно член 7 от Регламент № 1612/68:

„1. Работник, който е гражданин на държава членка, не може поради своето гражданство да бъде третиран на територията на друга държава членка различно от работниците — нейни граждани по отношение на условията за наемане на работа, и в частност, по отношение на трудовото възнаграждение, уволнението и ако остане безработен — на възстановяването или новото наемане на работа.

2. Той има право на същите социални и данъчни предимства, както работниците местни граждани.

[…]“.

3 Член 12 от Регламент № 1612/68 гласи:

„Децата на гражданин на държава членка, който е или е бил нает на работа на територията на друга държава членка, се допускат до общото образование в тази държава, курсовете за производствено и професионално обучение както гражданите на тази държава, ако тези деца пребивават на нейна територия.

Държавите членки трябва да насърчават всички усилия, насочени към предоставяне възможност на тези деца да посещават такива курсове при най-добрите възможни условия“.

Нидерландското право

4 Член 2.2 от Закона за финансиране на обучението от 2000 г. (Wet studiefinanciering 2000, наричан по-нататък „WSF 2000“), уреждащ условията, които дават възможност на студентите да ползват пълно финансиране за висшето им образование, ако следват в Нидерландия, е формулиран по следния начин:

„1. Може да иска финансиране на обучението студент, който:

a) има нидерландско гражданство;

b) няма нидерландско гражданство, но е приравнен на нидерландски гражданин по отношение на финансирането на обучението по силата на договор или на решение на международна организация, или […]

[…]“.

5 Що се отнася до преносимото финансиране, от член 2.14, параграф 2 от WSF 2000 следва, че от това предимство може да се ползва студент, който, от една страна, има право на пълно финансиране на обучението в Нидерландия, а от друга страна, е пребивавал правомерно в тази държава през поне три от шестте години преди записването си да следва висше образование извън тази държава членка.

6 Съгласно член 11.5 от WSF 2000 в случаи на явна сериозна несправедливост компетентният министър може да дерогира предвиденото в член 2.14, параграф 2 от този закон условие за пребиваване.

7 До 1 януари 2014 г. правилото „три от шестте години“ не се прилага за всички студенти, които могат да искат финансиране на висшето образование в Нидерландия и които желаят да следват в някои гранични райони, а именно Фландрия и регион Брюксел-столица в Белгия, както и в Северен Рейн-Вестфалия, Долна Саксония и Бремен в Германия.

Процедура, предхождаща съдебното производство

8 В средата на 2007 г. Комисията е сезирана с жалба по повод условието за пребиваване, предвидено в член 2.14, параграф 2 от WSF 2000, съгласно което, за да ползва преносимо финансиране, освен другите условия, студентът трябва да е пребивавал правомерно в Нидерландия през поне три от шестте години преди записването си да следва висше образование.

9 След размяна на писма с нидерландските власти на 4 април 2008 г. Комисията изпраща на Кралство Нидерландия официално уведомително писмо. В това писмо Комисията твърди, че тъй като се прилага за работниците мигранти, включително за пограничните работници и за членовете на техните семейства, предвиденото в WSF 2000 условие за пребиваване противоречи на разпоредбите на правото на Съюза, свързани със свободното движение на работници.

10 С писмо от 4 юни 2008 г. Кралство Нидерландия отговаря на официалното уведомително писмо, като изтъква, че правилото „три от шестте години“ зачита правото на Съюза и че то е изпълнило задълженията си по член 7, параграф 2 от Регламент № 1612/68.

11 След среща на службите на Комисията с нидерландските власти с писмо от 24 октомври 2008 г. последните представят на Комисията допълнителен отговор. Посочените власти изразяват още своето намерение да представят на нидерландския парламент проектозакон за изменение на правилото „три от шестте години“.

12 С писмо от 15 април 2009 г. Комисията издава мотивирано становище, в което приема, че Кралство Нидерландия не е изпълнило своите задължения предвид член 45 ДФЕС и член 7, параграф 2 от Регламент № 1612/68 и го приканва да вземе необходимите мерки, за да се съобрази с това становище в срок от два месеца, считано от получаването му.

13 На 15 юни 2009 г. тази държава членка потвърждава отново своята позиция, като подчертава, че предвиденото в WSF 2000 условие за пребиваване не нарушава правото на Съюза.

Производство пред Съда

14 С определение на председателя на Съда от 20 юли 2010 г. Кралство Белгия, Кралство Дания, Федерална република Германия и Кралство Швеция са допуснати да встъпят в подкрепа на исканията на Кралство Нидерландия.

По иска

Доводи на страните

15 В своя иск Комисията напомня, че в Решение от 26 февруари 1992 г. по дело Bernini (C-3/90, Recueil, стр. I-1071) Съдът е постановил, че помощта за издръжка и за обучение, предназначена за средно или висше образование, трябва да се счита за социално предимство по смисъла на член 7, параграф 2 от Регламент № 1612/68. Съгласно същата съдебна практика, потвърдена в Решение от 8 юни 1999 г. по дело Meeusen (C-337/97, Recueil, стр. I-3289), детето на работник мигрант би могло да се позове на посочения член 7, параграф 2, за да получи финансиране на своето обучение при същите условия, които се прилагат за децата на работниците — местни граждани, без да му бъде налагано допълнително условие, свързано с неговото пребиваване.

16 Комисията отбелязва, че съгласно постоянната съдебна практика принципът за равно третиране, предвиден в член 45 ДФЕС и в член 7 от Регламент № 1612/68, забранява не само пряката дискриминация, основана на гражданството, но и всички форми на непряка дискриминация, които чрез прилагане на други критерии за разграничаване водят до същия резултат. Националните органи, позоваващи се на дерогация от основния принцип за свободното движение на хора, следва да докажат във всеки отделен случай, че техните разпоредби са необходими за постигането на преследваната цел и са пропорционални с нея.

17 Според Комисията предвиденото в WSF 2000 условие за пребиваване представлява непряка дискриминация. Явно било, че дори посоченото условие да се прилага по идентичен начин спрямо местните граждани и другите граждани на Европейския съюз, то естествено би било по-лесно изпълнимо за работниците — местни граждани, и следователно би могло да постави в по-неблагоприятно положение по-конкретно работниците мигранти.

18 Освен това според Комисията, това условие е още по-дискриминационно за пограничните работници и техните деца, които по дефиниция пребивават в държава членка, различна от държавата членка по месторабота, и не са в състояние да изпълнят правилото „три от шестте години“. В това отношение Комисията подчертава факта, че след като е осъзнало този проблем, Кралство Нидерландия предлага промяна в националното законодателство, за да позволи преносимото финансиране за студентите, които, макар висшето им образование в Нидерландия да подлежи на финансиране, са живели в „Белгия, в един от граничните германски региони или в Люксембург през поне три от шестте години, предхождащи началото на обучението в чужбина“.

19 Комисията счита, че свободното движение на работници в рамките на Съюза представлява основно право и че всяка пречка от национален характер може да бъде обоснована само ако се вписва в рамките на цел, съвместима с Договора за функционирането на ЕС, ако е обоснована от императивно съображение от общ интерес, ако е в състояние да гарантира осъществяването на преследваната цел и ако не надхвърля необходимото за нейното постигане.

20 Комисията твърди, че необходимият и пропорционален характер на правилото „три от шестте години“ не следва, както изтъкват нидерландските органи, от Решение от 15 март 2005 г. по дело Bidar (C-209/03, Recueil, стр. I-2119) и от Решение от 18 ноември 2008 г. по дело Förster (C-158/07, Сборник, стр. I-8507). Всъщност в тези решения Съдът анализирал положението на студенти, които не са икономически активни и които не попадат в обхвата нито на член 45 ДФЕС, нито на Регламент № 1612/68 и от които националните органи можели да изискват определена степен на интеграция с приемащата държава членка. За сметка на това според Комисията достъпът на работниците мигранти и членовете на техните семейства, които са на тяхна издръжка, до социални предимства — каквато е помощта, предназначена за висше образование — трябва да бъде преценяван предвид член 45 ДФЕС и Регламент № 1612/68.

21 Съображенията от бюджетен характер не попадали в обхвата на понятието за императивно съображение от общ интерес, което може да обоснове препятствие пред основното право на свободно движение на работници. Комисията се съмнява, че правилото „три от шестте години“ е единственото, което може да гарантира осъществяването на преследваната цел. В това отношение ограничаването на географската територия, на която е приложимо преносимото финансиране, и неговата продължителност представлявали възможни мерки. Впрочем, за да се избегнат измами, било възможно извършването на проверки на територията на държавите членки, различни от Кралство Нидерландия, посредством координация между държавите членки.

22 Според Кралство Нидерландия искът трябва да бъде отхвърлен.

23 Кралство Нидерландия изтъква главно че правилото „три от шестте години“ не представлява непряка дискриминация. Посоченото правило установявало разграничение между работниците, които пребивават в Нидерландия повече от три години, и тези, които не са пребивавали в посочената държава през този период, понеже ставало дума за положения, които не са сходни. Тъй като разпоредбите на член 2.14 от WSF 2000 имали за цел да насърчат обучението извън Нидерландия, това явно означавало условие за пребиваване на националната територия. Кралство Нидерландия отбелязва също че практиката на Съда вече е приела различното третиране в зависимост от различното местопребиваване.

24 При условията на евентуалност, ако се приеме, че настоящите положения са сходни, Кралство Нидерландия поддържа, че Комисията придава твърде широко приложно поле на член 7 от Регламент № 1612/68. По принцип този член имал предвид единствено самия работник мигрант, докато предимствата, предоставени на неговите деца в областта на образованието, били предмет на член 12 от същия регламент. Тази държава членка подчертава, че последният член въвежда условие за пребиваване за децата, което било обосновано именно от целта да се установи определена връзка с обществото на приемащата държава членка. Тъй като в член 7, параграф 2 от Регламент № 1612/68 такова условие липсва, прилагането му спрямо децата на работниците би довело до заобикаляне на изискванията на посочения член 12.

25 При условията на евентуалност по отношение на предходното основание, Кралство Нидерландия твърди, че правилото „три от шестте години“ е обективно обосновано и пропорционално на преследваната цел.

26 Според тази държава членка насърчаването на мобилността на студентите е възможна само ако лицата, които ползват преносимото финансиране, поддържат истинска връзка с Нидерландия. От една страна, това финансиране имало за цел да предложи възможност за обучение извън Нидерландия на студентите, които обичайно се обучават в тази държава. От друга страна, отказът от правилото „три от шестте години“ щяло да доведе до неприемливи финансови последици и да застраши самото съществуване на тази схема за подпомагане. В Решение по дело Bidar и в Решение по дело Förster, посочени по-горе, Съдът приел допълването на дефиницията за ползвателите с определени ограничения, за да може финансирането да продължи да бъде осигурявано.

27 Според Кралство Нидерландия защитата на тези интереси обосновава прилагането на правилото „три от шестте години“ и за работниците и служителите, за да не би категории студенти да се окажат ползватели на преносимото финансиране, макар последното да не е предназначено за тях. Такъв би бил например случаят на студенти работници, които работят краткосрочно в Нидерландия единствено за да получат посоченото финансиране.

28 Що се отнася до пропорционалността на правилото „три от шестте години“, Кралство Нидерландия отбелязва, че никаква друга мярка, като например владеенето на нидерландски език, въвеждането на географски граници, извън които е изключено ползването на преносимото финансиране или удължаването на продължителността на пребиваването, не е в състояние да защити толкова ефикасно въпросните интереси. Освен това за децата на работниците мигранти в Нидерландия, които пребивават извън тази държава членка, съществували други възможности за финансово подпомагане, по-специално финансиране на тяхното обучение в държавата членка, в която пребивават, или в нидерландски учебни заведения.

29 Кралство Нидерландия напомня освен това, че член 11.5 от WSF 2000 съдържа обща норма за справедливост, която позволява в конкретни случаи да се дерогира условието за пребиваване, за да се избегне сериозна несправедливост.

30 Накрая, според Кралство Нидерландия Комисията не отчита факта, че от 1 септември 2007 г. правилото „три от шестте години“ не се прилага за децата на пограничните работници, които желаят да се обучават в граничните региони на Нидерландия, а именно във Фландрия и в регион Брюксел-столица, както и в Северен Рейн-Вестфалия, в Долна Саксония и в Бремен. Това изключение от прилагането на условието за пребиваване било продължено до 1 януари 2014 г.

Съображения на Съда

31 Член 45, параграф 2 ДФЕС предвижда, че свободното движение на работници включва премахването на всяка основана на гражданството дискриминация между работниците от държавите членки, що се отнася до заетостта, възнаграждението и другите условия на труд.

32 Съгласно член 7, параграф 2 от Регламент № 1612/68 работник, гражданин на държава членка, на територията на другите държави членки има право на същите социални и данъчни предимства както работниците — местни граждани.

33 От тази разпоредба се ползват еднакво както работниците мигранти, пребиваващи в приемащата държава членка, така и пограничните работници, които, упражнявайки дейността си като наети лица в последната държава членка, пребиват в друга държава членка (Решение от 18 юли 2007 г. по дело Geven, C-213/05, Сборник, стр. I-6347, точка 15).

34 Съгласно постоянната съдебна практика помощ за издръжка и за университетско обучение, завършващо с придобиването на професионална квалификация, представлява социално предимство по смисъла на член 7, параграф 2 от Регламент № 1612/68 (Решение от 21 юни 1988 г. по дело Lair, 39/86, Recueil, стр. 3161, точка 24 и Решение по дело Bernini, посочено по-горе, точка 23).

35 Съдът постановява също, че за работника мигрант предоставеното от държава членка на децата на работниците финансиране на обучението представлява социално предимство по смисъла на посочения член 7, параграф 2, когато посоченият работник мигрант издържа детето си (Решение по дело Bernini, посочено по-горе, точки 25 и 29, както и Решение по дело Meeusen, посочено по-горе, точка 19).

36 Член 7, параграф 2 от Регламент № 1612/68 задължава държава членка, която предлага на своите граждани възможност да получат образование в друга държава, да даде тази възможност и на работниците от Съюза, установени на нейна територия (Решение от 27 септември 1988 г. по дело Matteucci, 235/87, Recueil, стр. 5589, точка 16 и Решение от 13 ноември 1990 г. по дело di Leo, C-308/89, Recueil, стр. I-4185, точка 14).

37 В това отношение следва да се напомни, че принципът за равно третиране, съдържащ се както в член 45 ДФЕС, така и в член 7 от Регламент № 1612/68, забранява не само явната дискриминация, основана на гражданството, но и всички прикрити форми на дискриминация, които чрез прилагане на други критерии за разграничаване фактически водят до същия резултат (вж. по-специално Решение от 27 ноември 1997 г. по дело Meints, C-57/96, Recueil, стр. I-6689, точка 44 и Решение от 10 септември 2009 г. по дело Комисия/Германия, C-269/07, Сборник, стр. I-7811, точка 53).

38 Такъв е по-специално случаят с мярка като разглежданата в това производство, която изисква точно определена продължителност на пребиваването, тъй като тази мярка може да има действие главно във вреда на работниците мигранти и на пограничните работници, граждани на други държави членки, доколкото лицата, които не пребиват в съответната държава, са най-често чужди граждани (вж. в този смисъл Решение от 29 април 1999 г. по дело Ciola, C-224/97, Recueil, стр. I-2517, точка 14 и Решение от 25 януари 2011 г. по дело Neukirchinger, C-382/08, Сборник, стр. I-139, точка 34). В този контекст е без значение фактът, че спорната мярка евентуално засяга както гражданите на съответната държава, които не са в състояние да изпълнят подобен критерий, така и гражданите на други държави членки. За да може дадена мярка да бъде квалифицирана като непряко дискриминационна, не е необходимо тя да поставя в по-благоприятно положение всички граждани на съответната държава или в по-неблагоприятно положение единствено гражданите на други държави членки, а не гражданите на съответната държава (вж. в този смисъл Решение от 16 януари 2003 г. по дело Комисия/Италия, C-388/01, Recueil, стр. I-721, точка 14).

39 Член 2.14, параграф 2 от WSF 2000 се основава именно на този вид критерий, доколкото поставя преносимото финансиране в зависимост по-специално от условието заинтересованото лице да е пребивавало в Нидерландия през поне три от шестте години, предхождащи записването му да следва висше образование извън тази държава членка.

40 Кралство Нидерландия обаче поддържа, че разглежданата нидерландска правна уредба установява разграничение между работниците, които пребиват в Нидерландия от поне три години, и онези, които не отговарят на това условие, тъй като ставало дума за различни положения. Всъщност от гледна точка на мобилността на студентите положението, при което пребиваващите в Нидерландия студенти са насърчавани да отидат извън Нидерландия, било напълно различно от онова, при което студентите, пребиваващи извън Нидерландия, са стимулирани да се обучават извън тази държава членка. Присъща характеристика на тази правна уредба било това, че тя се отнася изключително до лицата, които пребиват в Нидерландия и чиято първоначална реакция, разбира се, би била да се обучават в тази държава членка. Ето защо фактът, че тези положения не са сходни, изключвал всяка дискриминация.

41 В това отношение следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика дискриминация може да възникне единствено от прилагането на различни правила към сходни положения или от прилагането на едно и също правило към различни положения (вж.

по-специално Решение от 14 февруари 1995 г. по дело Schumacker, C-279/93, Recueil, стр. I-225, точка 30 и Решение от 1 декември 2011 г. по дело Комисия/Унгария, C-253/09, Сборник, стр. I-12391, точка 50).

42 Прилагането на този принцип по недискриминационен начин изисква критерият за сходство на положенията да се основава на обективни елементи, които лесно могат да бъдат установени. Този критерий не би могъл да се основава само на вероятността работниците, които упражняват дейност като наети лица в Нидерландия, но пребивават в друга държава членка, да се обучават не в Нидерландия, а в държавата членка по пребиваване.

43 Както отбелязва генералният адвокат в точки 52 и 53 от заключението си, като признава, че децата на работници мигранти, които желаят да учат в Нидерландия, би трябвало да имат право на финансиране на своето висше образование при същите условия като нидерландските граждани, независимо дали тези работници мигранти пребивават в Нидерландия или някъде другаде, Кралство Нидерландия имплицитно приема, че някои от децата на работниците мигранти поне могат, също като децата на нидерландските работници, да проявят желание да учат в Нидерландия, независимо дали пребивават там или не. При това положение Кралство Нидерландия не може основателно да твърди, че държавата членка по мястото на пребиваване ще определи почти автоматично къде ще учат работникът мигрант или децата му.

44 Следователно за целите на достъпа до преносимо финансиране положението на работника мигрант, който упражнява дейността си в Нидерландия, но пребивава в друга държава членка, или това на работника мигрант, който пребивава и упражнява дейността си в Нидерландия, без да може да се позове на продължителността на пребиваването, изисквана от спорната мярка, може да бъде сравнено с положението на нидерландски работник, който едновременно пребивава и работи в Нидерландия.

45 При условията на евентуалност Кралство Нидерландия твърди, че Комисията тълкува изключително широко член 7, параграф 2 от Регламент № 1612/68, доколкото тази разпоредба по принцип засяга единствено работника мигрант. Предимствата, предназначени за децата на последния, що се отнася до достъпа до образование, попадали в обхвата на член 12 от този регламент, предвиждащ условие за пребиваване, което се прилага за тези деца.

46 Според Кралство Нидерландия в Решение по дело Bernini и в Решение по дело Meeusen, посочени по-горе, като приема, че член 7, параграф 2 от Регламент № 1612/68 е приложим за децата на работниците мигранти, Съдът изглежда игнорира тази разлика в съответното приложно поле на тези две разпоредби. Той обаче прави това единствено защото в делата, по които са постановени посочените решения, Съдът е бил изправен пред пряка дискриминация. Следователно било необходимо да се приложи член 7, параграф 2 от Регламент № 1612/68. За сметка на това в случаите, в които не съществува пряка дискриминация, като настоящия случай, тази необходимост не била толкова голяма, така че трябвало да се приложи член 12 от този регламент.

47 По този повод следва да се направят следните съображения.

48 Членовете на семейството на работник мигрант са непреки ползватели на равното третиране, предоставено на този работник с член 7, параграф 2 от Регламент № 1612/68. При положение че предоставянето на финансиране за обучение на дете на работник мигрант представлява за последния социално предимство, самото дете може да се позовава на тази разпоредба, за да получи посоченото финансиране, ако съгласно националното право това финансиране се предоставя пряко на студента. За работника мигрант обаче тази полза представлява социално предимство по смисъла на посочената разпоредба само доколкото той продължава да осигурява издръжка на своя низходящ (Решение от 18 юни 1987 г. по дело Lebon, 316/85, Recueil, стр. 2811, точки 12 и 13, както и Решение по дело Bernini, посочено по-горе, точки 25 и 26).

49 За сметка на това член 12 от Регламент № 1612/68 предоставя на децата на работника мигрант самостоятелно право на достъп до образование. Това право не е поставено в зависимост нито от статута на дете на издръжка (Решение от 4 май 1995 г. по дело Gaal, C-7/94, Recueil, стр. I-1031, точка 25), нито от правото на пребиваване на техните родители в приемащата държава членка (Решение от 23 февруари 2010 г. по дело Ibrahim, C-310/08, Сборник, стр. I-1065, точка 40). То не е сведено и само до децата на работниците мигранти, тъй като е приложимо и за децата на бившите работници мигранти (Решение по дело Ibrahim, посочено по-горе, точка 39).

50 Член 12 изисква единствено детето да е живяло с родителите си или с един от тях в държава членка, докато поне един от неговите родители пребивава там в качеството на работник (Решение от 21 юни 1988 г. по дело Brown, 197/86, Recueil, стр. 3205, точка 30 и Решение от 23 февруари 2010 г. по дело Teixeira, C-480/08, Сборник, стр. I-1107, точка 52).

51 Макар да е вярно, че член 7, параграф 2 и член 12 от Регламент № 1612/68 имат различно действие по отношение на лицата, това не променя факта, че Съдът вече е постановил, че и двата члена формулират по идентичен начин общо правило, което в областта на образованието налага на всяка държава членка да осигури равно третиране между нейните граждани и децата на работниците, граждани на друга държава членка, установени на нейна територия (Решение по дело di Leo, посочено по-горе, точка 15).

52 Що се отнася до довода на Кралство Нидерландия относно Решение по дело Bernini и Решение по дело Meeusen, посочени по-горе, достатъчно е да напомним съдебната практика, посочена в точка 37 от настоящото решение, съгласно която член 7, параграф 2 от Регламент № 1612/68 забранява не само явната дискриминация, основана на гражданство, но и всички прикрити форми на дискриминация, които чрез прилагане на други разграничителни критерии фактически водят до същия резултат.

53 Впрочем, както отбелязва генералният адвокат в точка 35 от заключението си, обхватът на действието по отношение на лицата на задължението за равно третиране, предвидено в член 7, параграф 2 от Регламент № 1612/68, не би могъл да зависи от естеството на дискриминацията.

54 От това следва, че що се отнася до достъпа до преносимото финансиране, условието за пребиваване, формулирано в член 2.14, параграф 2 от WSF 2000, въвежда неравно третиране между нидерландските работници и работниците мигранти, които пребиват в Нидерландия или извършват своята дейност като наети лица в тази държава членка в качеството си на погранични работници.

55 Подобно неравенство представлява непряка дискриминация, забранена от член 7, параграф 2 от Регламент № 1612/68, освен ако не е обективно обосновано. Необходимо е също тя да може да гарантира осъществяването на въпросната цел и да не надхвърля това, което е необходимо за постигането ѝ (вж. по-специално Решение от 16 март 2010 г. по дело Olympique Lyonnais, C-325/08, Сборник, стр. I-2177, точка 38).

56 В настоящия случай Кралство Нидерландия изтъква две причини, които да обосноват спорното условие за пребиваване. От една страна, то било необходимо, за да се избегне неразумна финансова тежест, която може да се отрази на самото съществуване на схемата за подпомагане. От друга страна, тъй като разглежданата национална правна уредба има за цел да насърчи обучението извън Нидерландия, посоченото условие гарантирало, че преносимото финансиране ползва единствено студентите, които при липса на това финансиране биха се обучавали в Нидерландия.

57 Що се отнася до обосновката, базирана на допълнителната тежест, която би произтекла от неприлагането на условието за пребиваване, важно е да се отбележи, че макар съображения от бюджетен характер да могат да бъдат в основата на социалната политика на дадена държава членка и да влияят върху естеството и обхвата на мерките за социална защита, която тази

държава възнамерява да приеме, сами по себе си тези съображения не представляват преследвана от тази политика цел и следователно не могат да обосноват дискриминация в ущърб на работниците мигранти (вж. в този смисъл Решение от 20 март 2003 г. по дело Kutz-Bauer, C-187/00, Recueil, стр. I-2741, точка 59 и Решение от 10 март 2005 г. по дело Nikoloudi, C-196/02, Recueil, стр. I-1789, точка 53).

58 Да се приеме, че съображения от бюджетен характер могат да обосноват разлика в третирането между работниците мигранти и работниците — местни граждани, би означавало прилагането и значението на толкова основна норма от правото на Съюза, какъвто е принципът за недопускане на дискриминация поради гражданството, да може да варира във времето и в пространството в зависимост от публичните финанси на държавите членки (вж. в този смисъл Решение от 24 февруари 1994 г. по дело Roks и др., C-343/92, Recueil, стр. I-571, точка 36, както и Решение от 11 септември 2003 г. по дело Steinicke, C-77/02, Recueil, стр. I-9027, точка 67).

59 Кралство Нидерландия обаче изтъква, че в Решение по дело Bidar, посочено по-горе, Съдът е приел за правомерна целта за ограничаване, посредством условие за пребиваване, на ползвателите на помощ, предназначена да покрие разходите за издръжка на студенти от други държави членки, за да се гарантира, че предоставянето на тази помощ няма да се превърне в неразумна тежест за приемащата държава членка. Тази съдебна практика била потвърдена в Решение по дело Förster, посочено по-горе.

60 Следва обаче да се отбележи, че в случаите, по които са постановени Решение по дело Bidar и Решение по дело Förster, посочени по-горе, Съдът е трябвало да се произнесе относно условията за пребиваване, наложени от съответната държава членка, с оглед на предоставянето на стипендии за обучение на студенти, граждани на други държави членки, които не са имали качеството на работници мигранти или на членове на техните семейства.

61 Макар да е вярно, че Съдът е приел, че приемащата държава членка би могла да задължи въпросните студенти да докажат наличието на определена степен на интеграция в тази държава, за да ползват стипендия за издръжка, това не променя факта, че Съдът е направил това едва след като е констатирал, че заинтересованите лица не попадат в обхвата на разпоредбите на правото на Съюза, свързани със свободното движение на работници, и по-специално на Регламент № 1612/68 (вж. Решение по дело Bidar, посочено по-горе, точка 29, както и Решение по дело Förster, посочено по-горе, точки 32 и 33).

62 Също така в Решение от 7 септември 2004 г. по дело Trojani (C-456/02, Recueil, стр. I-7573), преди да провери дали гражданин на държава членка, който не разполага с достатъчно средства, може да се позове на своето европейско гражданство и на правата, признати в член 21 ДФЕС, за да ползва в друга държава членка социално подпомагане, Съдът първо предоставя на националния съд да извърши необходимите фактически проверки, за да прецени дали въпросният гражданин е имал качеството на работник по смисъла на член 45 ДФЕС.

63 Макар възможността, която Съдът признава на държавите членки — при спазването на определени условия да изискват от гражданите на други държави членки определена степен на интеграция с тяхното общество, за да могат да ползват социални предимства, каквито са финансовите помощи за образование, — да не е ограничена до положенията, при които заявителите на съответната помощ са икономически неактивни граждани, изискването, свързано с условие за пребиваване като предвиденото в член 2.14, параграф 2 от WSF 2000, за да докажат необходимата интеграция, по принцип е неподходящо, що се отнася до пограничните работници и работниците мигранти.

64 Наличието на разграничение между работниците мигранти и членовете на техните семейства, от една страна, и гражданите на Съюза, които искат помощи, без да са икономически активни, от друга страна, следва от член 24 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на

Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (ОВ L 158, стр. 77 и поправки в ОВ L 229, 2004 г., стр. 35 и ОВ L 197, 2005 г., стр. 34; Специално издание на български език, 2005 г., глава 5, том 7, стр. 56). Макар параграф 1 от последната разпоредба изрично да гласи, че всички граждани на Съюза, които пребивават въз основа на настоящата директива на територията на приемащата държава членка, се ползват с еднакво третиране „в рамките на обхвата на приложение на Договора“, в параграф 2 тя уточнява, че що се отнася за лицата, различни от работници или самостоятелно заети лица, лицата, които запазват такъв статус или членовете на техните семейства, държавата членка може да ограничи предоставянето на помощ за издръжка за обучение, състояща се от безвъзмездна помощ или студентски заеми, на студентите, които не са придобили право на постоянно пребиваване.

65 Що се отнася до работниците мигранти и пограничните работници, фактът, че имат достъп до пазара на труда на дадена държава членка, по принцип създава достатъчна връзка на интегриране с обществото на тази държава, която им позволява да се ползват от принципа на равно третиране по отношение на работниците — местни граждани, що се отнася до социалните предимства. Този принцип е приложим не само за всички условия за наемане и на труд, но и за всички предимства, които, независимо дали са свързани с трудов договор, обикновено се признават на работниците — местни граждани, главно поради обективното им качество на работници или само поради факта на тяхното обичайно пребиваване на национална територия (вж. по-специално Решение от 12 май 1998 г. по дело Martínez Sala, C-85/96, Recueil, стр. I-2691, точка 25 и Решение по-дело Комисия/Германия, посочено по-горе, точка 39).

66 Връзката на интегриране е резултат по-специално от факта, че с данъците, които плаща в приемащата държава членка поради упражняваната от него дейност като наето лице, работникът мигрант също допринася за финансирането на социалните политики на тази държава и трябва да се ползва от тях при същите условия като работниците — местни граждани.

67 Този извод се потвърждава от трето съображение от Регламент № 1612/68, съгласно което мобилността на работна сила в Съюза трябва да бъде едно от средствата, чрез които на работника се гарантира възможност за подобряване на неговите условия на живот и труд и за стимулиране на социалния му напредък, като същевременно се допринася за задоволяване изискванията на икономиките на държавите членки.

68 Що се отнася до изтъкнатия от Кралство Нидерландия риск от злоупотреби, произтичащ по-специално от упражняването на краткосрочна заетост с единствената цел да се получи преносимо финансиране, е важно да се подчертае, че понятието „работник“ по смисъла на член 45 ДФЕС има самостоятелно значение, присъщо на правото на Съюза, и не трябва да се тълкува ограничително. За „работник“ трябва да се счита всяко лице, което извършва реални и ефективни дейности, с изключение на дейностите, които са толкова незначителни, че се явяват странични и допълнителни. Съгласно практиката на Съда характерно за трудовото правоотношение е обстоятелството, че през определен период от време лицето полага труд в полза на друго лице и под негово ръководство, срещу което му се плаща възнаграждение (вж. по-специално Решение от 3 юли 1986 г. по дело Lawrie-Blum, 66/85, Recueil, стр. 2121, точки 16 и 17, както и Решение от 14 октомври 2010 г. по дело Van Delft и др., C-345/09, Сборник, стр. I-9879, точка 89).

69 Предвид гореизложеното целта, към която се стреми Кралство Нидерландия, да избегне неразумна финансова тежест, не би могла да бъде считана за императивно съображение от общ интерес, което да обоснове неравно третиране между нидерландските работници и работниците от други държави членки.

70 Според Кралство Нидерландия условието за пребиваване, предвидено в член 2.14, параграф 2 от WSF 2000, в крайна сметка може да бъде обосновано с цел, различна от целта да се избегне неразумна финансова тежест. Преносимото финансиране целяло също да увеличи мобилността на студентите, като ги насърчи да следват извън Нидерландия. Това не само ги обогатявало, но било изгодно и за нидерландското общество като цяло, и в частност за нидерландския пазар на труда.

71 Безспорно е, че целта за улесняване мобилността на студентите попада в обхвата на понятието за общ интерес. В това отношение е достатъчно да се подчертае, че тази цел е част от действията, които член 165 ДФЕС възлага на Съюза в рамките на политиката, свързана с образованието, професионалното обучение, младежта и спорта. Освен това от първо съображение от Препоръка на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2006 година относно трансграничната мобилност в рамките на Общността с цел образование и обучение: Европейска харта за качество на мобилността (ОВ L 394, стр. 5) следва, че мобилността в образованието и обучението е неразделна част от свободното движение на хора и представлява една от главните цели на дейността на Съюза.

72 В светлината на посоченото, изтъкнатата от Кралство Нидерландия обосновка, свързана с насърчаване мобилността на студентите, представлява императивно съображение от общ интерес, което може да обоснове ограничение на принципа за недопускане на дискриминация поради гражданството.

73 При все това, както бе посочено в точка 55 от настоящото решение, правна уредба, която е в състояние да ограничи гарантирана от Договора основна свобода като свободното движение на работници, може да бъде валидно обоснована само ако е в състояние да гарантира осъществяването на преследваната легитимна цел и не надхвърля необходимото за нейното постигане.

74 Що се отнася до подходящия характер на предвиденото в член 2.14, параграф 2 от WSF 2000 условие за пребиваване, според Кралство Нидерландия това условие е гаранция, че от преносимото финансиране се ползват единствено студентите, чиято мобилност трябва да бъде улеснявана.

75 Като твърди, че правилото „три от шестте години“ е абсолютно необходимо, за да може преносимото финансиране да бъде приложимо изключително за ясно определена категория студенти, Кралство Нидерландия изхожда от две предпоставки.

76 От една страна, нидерландската схема за подпомагане на обучението извън Нидерландия била предназначена за пребиваващите в Нидерландия студенти, които, ако тази схема не съществуваше, щяха да следват в тази държава членка. За сметка на това първоначалната реакция на студентите, които не пребиват в Нидерландия, била да следват в тяхната държава членка на пребиваване и поради това мобилността не била стимулирана. Държавата членка на пребиваване на студента, независимо дали става дума за Кралство Нидерландия или не, щяла да определи почти автоматично къде ще учи той.

77 От друга страна, като подчертава достойнствата на политиката, улесняваща мобилността на студентите посредством обогатяването, което обучението извън Нидерландия носи не само на студентите, но и на нидерландското общество и нидерландския пазар на труда, Кралство Нидерландия очаква, че след като завършат обучението си, студентите, които ще се ползват от посочената схема, ще се завърнат в Нидерландия, за да пребиват и работят там.

78 Както бе отбелязано в точка 43 от настоящото решение, Нидерландия приема и че някои деца на работници мигранти могат да проявят готовност да учат в Нидерландия, независимо дали пребиват там или не. Трябва обаче да се признае, че съществува тенденция аспектите, посочени в точки 76 и 77 от настоящото решение, да отразяват положението при голяма част от студентите.

79 Следователно трябва да се приеме, че предвиденото в член 2.14, параграф 2 от WSF 2000 условие за пребиваване е подходящо за осъществяване на целта за насърчаване на мобилността на студентите.

80 Остава да се провери дали това условие не надхвърля необходимото за постигането на посочената цел.

81 Съгласно постоянната съдебна практика, когато посочените органи приемат мярка за дерогация на установен от правото на Съюза принцип, те трябва да докажат за всеки конкретен случай, че посочената мярка е годна да гарантира осъществяването на изтъкнатата цел и не надхвърля необходимото за постигането ѝ. Съображенията, на които може да се позовава една държава членка, следва да се придружават от анализ на пригодността и пропорционалността на приетата от тази държава мярка, както и от точни доказателства в подкрепа на доводите ѝ (Решение от 7 юли 2005 г. по дело Комисия/Австрия, C-147/03, Recueil, стр. I-5969, точка 63, както и Решение от 13 април 2010 г. по дело Bressol и др., C-73/08, Сборник, стр. I-2735, точка 71).

82 Така Кралство Нидерландия трябва не само да установи, че разглежданата национална мярка е пропорционална на преследваната цел, но и да посочи доказателствата, които да обосноват такъв извод.

83 В своята писмена защита Кралство Нидерландия поддържа, че не съществува никакво друго правило, което да защитава толкова ефикасно интересите, които са в основата на WSF 2000. Условие за владеене националния език или свързано с притежаването на нидерландска диплома не представлявало ефикасно средство, което да спомага за постигането на преследваната от разглежданата национална правна уредба цел. Според тази държава членка, освен факта, че такива условия водели до дискриминация въз основа на гражданството, тези критерии имали смисъл само когато се отнасяли до образование в Нидерландия.

84 В това отношение е важно да се отбележи, че за да може Кралство Нидерландия да изпълни задължението си да докаже, че условието за пребиваване не надхвърля необходимото, не е достатъчно тази държава членка само да се позове на две алтернативни мерки, които според становището на същата тази държава са още по-дискриминационни, отколкото предвиденото в член 2.14, параграф 2 от WSF 2000 условие.

85 Несъмнено Съдът вече е приел, че доказателствена тежест не би могла да стига дотам, че да се изисква от тази държава членка да докаже по положителен начин, че никоя друга възможна мярка не позволява да се осъществи преследваната цел при същите условия (Решение от 10 февруари 2009 г. по дело Комисия/Италия, C-110/05, Сборник, стр. I-519, точка 66).

86 Както обаче посочва генералният адвокат в точка 158 от заключението, Кралство Нидерландия е трябвало поне да покаже защо е предпочело правилото „три от шестте години“, изключвайки всички други представителни елементи. Следва да се отбележи в това отношение, че посоченото правило има твърде абсолютен характер. Всъщност, като изисква конкретни периоди на пребиваване на територията на съответната държава членка, правилото „три от шестте години“ привилегирова елемент, който не е непременно единственият представителен относно действителната степен на обвързаност между заинтересованото лице и посочената държава членка.

87 Ето защо следа да се приеме, че Кралство Нидерландия не е доказало, че предвиденото в член 2.14, параграф 2 от WSF 2000 условие за пребиваване не надхвърля необходимото за постигане на преследваната от тази правна уредба цел.

88 От това следва, че тази национална правна уредба установява неравно третиране между нидерландските работници и работниците мигранти, които пребивават в Нидерландия или осъществяват дейността си като наети лица в тази държава членка като погранични работници, което е в противоречие с член 45 ДФЕС и член 7, параграф 2 от Регламент № 1612/68.

89 С оглед на предходните съображения следва да се приеме, че като изисква от работниците мигранти и от членовете на семействата им, които са на тяхна издръжка, да отговарят на условието за пребиваване, а именно правилото „три от шестте години“, за да могат да получат преносимото финансиране, Кралство Нидерландия не е изпълнило задълженията си по член 45 ДФЕС и по член 7, параграф 2 от Регламент № 1612/68.

По съдебните разноски

90 По смисъла на член 69, параграф 2 от Процедурния правилник всяка страна, загубила делото, се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Комисията е направила искане за осъждане на Кралство Нидерландия и последното е загубило делото, то следва да бъде осъдено да заплати съдебните разноски.

По изложените съображения Съдът (втори състав) реши:

1) Като изисква от работниците мигранти и от членовете на семействата им, които са на тяхна издръжка, да отговарят на условието за пребиваване, а именно правилото „три от шестте години“, за да могат да получат финансиране на висшето образование извън Нидерландия, Кралство Нидерландия не е изпълнило задълженията си по член 45 ДФЕС и по член 7, параграф 2 от Регламент (ЕИО) № 1612/68 на Съвета от 15 октомври 1968 година относно свободното движение на работници в Общността, изменен с Регламент (ЕИО) № 2434/92 на Съвета от 27 юли 1992 година.

2) Осъжда Кралство Нидерландия да заплати съдебните разноски.

Подписи