

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA

L. A. GEELHOEDA,

predstavljeni 11. novembra 2004¹

I – Uvod

1. Sodišče je v svojih sodbah z dne 21. junija 1988 v zadevah *Lair in Brown* odločilo, da na tedanji stopnji razvoja prava Skupnosti finančna pomoč študentom pri stroških vzdrževanja in izobraževanja, za razliko od pomoči za stroške v zvezi z dostopom do izobraževanja, načeloma ne spada na področje uporabe Pogodbe EGS.² Glede na razvoj prava Skupnosti od takrat naprej High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division (Administrative Court), v tem predlogu za sprejetje predhodne odločbe v bistvu sprašuje Sodišče, ali taka pomoč študentom pri stroških vzdrževanja, tako v obliki štipendij kot posojil, še zmeraj ne spada na področje uporabe Pogodbe ES z namenom uporabe člena 12 ES, in če ne, pod katerimi pogoji sme država članica omejiti upravičenost do take pomoči.

II – Upoštevne določbe

A – Pravo Skupnosti

2. Upoštevne določbe prava Skupnosti v tej zadevi so člen 12 in člen 18(1) Pogodbe ES ter člen 3 Direktive 93/96 o pravici do prebivanja za študente³ (v nadaljevanju: Direktiva 93/96):

„Člen 12

Kjer se uporablja ta pogodba in ne da bi to vplivalo na njene posebne določbe, je prepovedana vsakršna diskriminacija glede na državljanstvo.

[...]

1 — Jezik izvirnika: angleščina.

2 — Sodbi *Lair* (39/86, Recueil, str. 3161, točka 15) in *Brown* (197/86, Recueil, str. 3205, točka 18).

3 — Direktiva Sveta z dne 29. oktobra 1993 (UL L 317, str. 59)

1. Vsak državljan Unije ima pravico prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic ob upoštevanju omejitev in pogojev, določenih s to pogodbo, in ukrepi, ki so bili sprejeti za njeno uveljavitev.“

Sedma uvodna izjava preambule k Direktivi 93/96:

„ker ob sedanjem stanju prava Skupnosti, kot ga je vzpostavila sodna praksa Sodišča, pomoč, priznana študentom, ne spada v področje uporabe Pogodbe [EGS] v smislu člena 7 Pogodbe [postal člen 12 ES].“

Člen 3 Direktive 93/96:

„Ta direktiva za študente, ki uživajo pravico do prebivanja, ne vzpostavlja nobene pravice do plačila vzdrževalnine s strani države članice gostiteljice.“

3. Zadevne nacionalne določbe so določene v Education (Student Support) Regulations 2001 (predpisi o izobraževanju 2001 (podpora študentom), v nadaljevanju: predpisi o podpori študentom). V skladu s predpisi o podpori študentom se pomoč študentom pri stroških vzdrževanja zagotavlja s posojili za življenjske stroške. Znesek posojila je odvisen od številnih dejavnikov, kot na primer, ali študent živi na domu s svojimi starši ali živi v Londonu ali drugje. Študent je avtomatično upravičen do 75 % najvišjega zneska razpoložljivega posojila, glede na svoj finančni položaj in finančni položaj staršev ali partnerja pa lahko prejme še preostalih 25 %. Posojilo se odobri po obrestni meri, vezani na stopnjo inflacije, ki je zato nižja od tiste, ki se običajno plača za komercialno posojilo. Posojilo je treba vrniti po zaključku študija pod pogojem, da dohodek študenta presega 10.000 GBP. Če je ta pogoj izpolnjen, študent vsako leto odplača znesek v višini 9 % dohodka nad 10.000 GBP, vse dokler posojilo ni odplačano.

4. Državljan države članice so upravičeni do posojila iz predpisov o podpori študentom:

- (1) če so nastanjeni v Združenem kraljestvu v smislu nacionalnega prava (Immigration Act 1971), in sicer

- če običajno bivajo v Združenem kraljestvu in zanje ne veljajo omejitve glede časa bivanja v Združenem kraljestvu,

porabljen za redno izobraževanje, se ne upošteva pri izračunu časa prebivanja.

- če prebivajo v Angliji ali Walesu na prvi dan šolskega leta študija,

III – Dejstva, postopek in vprašanja za predhodno odločanje

- če so prebivali v Združenem Kraljestvu tri leta pred prvim dnem študija,

ali

- (2) če je študent delavec migrant iz Evropskega gospodarskega prostora, upravičen do podpore v skladu s členom 7(2) ali (3) Uredbe Sveta (EGS) št. 1612/68, ki je bila podaljšana s Sporazumom EGP, podpisanim 2. maja 1992 v Oportu.

Šteje se, da je oseba nastanjena v Združenem kraljestvu le, če tam prebiva štiri leta. Čas,

5. Dany Bidar je francoski državlján, rojen v Parizu avgusta 1983. Iz sodnega spisa je razvidno, da se je avgusta 1998 preselil v Združeno kraljestvo skupaj s sestro in materjo, ki je bila takrat hudo bolna, da bi živeli pri Bidarjevi babici. Po smrti matere decembra leta 1999 je babica postala Bidarjeva zakonita skrbnica. Bidar je v Londonu obiskoval srednjo šolo, kjer je junija 2001 zaključil srednješolsko izobraževanje in s tem dosegel izobrazbo, ki se zahteva za vpis na univerzo v Združenem kraljestvu. V tistem obdobju ga je finančno podpirala babica in nikoli ni zaprosil za socialno pomoč. Ker je Bidar nameraval začeti univerzitetni študij v šolskem letu z začetkom septembra 2001, je pri londonskem okrožju Ealing vložil prošnjo za financiranje tega študija. Odobrena mu je bila pomoč pri šolnini, zavrnjeno pa mu je bilo posojilo za stroške vzdrževanja, ker ni bil „nastanjen“ v Združenem kraljestvu, glede na to, da v njem še ni prebival štiri leta, kot se zahteva po nacionalnem pravu. Dejansko pa kot študent ne bi mogel dobiti tega statusa,

ker se čas, porabljen za redno izobraževanje, ne priznava v ta namen. Bidar je začel svoj študij ekonomije septembra 2001 na University College London.

obiskujejo univerzitetni program, ki je odobrena v obliki a) subvencioniranega posojila ali b) štipendije, še naprej ostaja zunaj področja uporabe Pogodbe ES glede člena 12 ES in prepovedi diskriminacije glede na državljanstvo?

6. Bidar je odločitev o zavrnitvi študentskega posojila za stroške vzdrževanja izpodbijal, pri čemer je navedel, da zahteva po nastanitvi v predpisih o podpori študentom pomeni diskriminacijo v smislu člena 12 ES v povezavi s členom 18 ES. Tožena stranka v postopku v glavni stvari pa trdi, da pomoč za stroške vzdrževanja ne spada na področje uporabe člena 12 ES, kot je potrdilo Sodišče v sodbah *Lair* in *Brown*. Ker pa se je pravo Skupnosti od časa teh sodb do danes razvilo, še zlasti odkar so bile z Maastrichtsko pogodbo, ki je začela veljati 1. novembra 1993, v Pogodbo ES vnesene določbe o državljanstvu in izobraževanju, se je High Court odločilo, da prekine odločanje in Sodišču v skladu s členom 234 ES predloži ta vprašanja za predhodno odločanje:

2. Če je odgovor na kateri koli del prvega vprašanja negativen in če pomoč za stroške vzdrževanja študentov v obliki štipendije ali posojil odslej spada na področje uporabe člena 12 ES, katera merila mora uporabiti nacionalno sodišče pri ugotavljanju, ali pogoji za dodelitev take pomoči temeljijo na objektivno upravičenih ugotovitvah, ki niso odvisna od državljanstva?

3. Če je odgovor na kateri koli del prvega vprašanja negativen, ali se je za uveljavljanje pravice do pomoči za stroške vzdrževanja od dneva pred datumom sodb Sodišča v tej zadevi mogoče sklicevati na člen 12 ES in [če ne], ali je treba narediti izjemo za tiste, ki so sprožili sodni postopek pred tem datumom?“

„1. Ali glede na sodbi Sodišča Evropskih Skupnosti z dne 21. junija 1998 v [zgoraj navedeni] zadevi *Lair* in [zgoraj navedeni] zadevi *Brown*, razvoj prava Evropske unije, vključno s sprejetjem člena 18 ES, in razvoj pristojnosti Evropske unije na področju izobraževanja, pomoč za stroške vzdrževanja študentov, ki

7. Tožeča stranka v postopku v glavni stvari, avstrijska, danska, finska, francoska, nemška

in nizozemska vlada ter vlada Združenega kraljestva, pa tudi Komisija so predložili pisna stališča v smislu člena 20 Statuta Sodišča. Bidar, vladi Združenega kraljestva in Nizozemske, pa tudi Komisija so na ustnem zaslišanju 28. septembra 2004 podali dodatna stališča.

države članice gostiteljice pri stroških študija. S tem v zvezi je treba razlikovati med dvema temeljnima elementoma. Prvi je sam predmet finančne pomoči, ki zadeva področje *ratione materiae* Pogodbe ES. Drugi pa je lastnost osebe, ki je lahko upravičena do finančne podpore, to je področje *ratione personae* Pogodbe ES.

8. 16. junija 2004 je Sodišče na vlado Združenega kraljestva naslovilo vrsto vprašanj, da bi se pojasnila zahteva, da mora oseba, če naj bo upravičena do študentskega posojila, „običajno bivati“ v Združenem kraljestvu ali Evropskem gospodarskem prostoru, odvisno od njenega statusa nedelavca oziroma delavca. Sodišče je odgovore na ta vprašanja prejelo 21. julija 2004.

IV – Splošni kontekst: veljavna zakonodaja

A – Pravo Skupnosti in pomoč za stroške študija

9. Da bi vprašanja High Court postavili v širšo perspektivo, bi bilo koristno pogledati, kako je pravo Skupnosti doslej urejalo upravičenost študentov do finančne pomoči

10. Vprašanja High Court v glavnem iščejo odgovor na vprašanje, ali štipendije oziroma (subvencionirana) posojila, ki jih nudijo državni organi za kritje stroškov vzdrževanja študentov, za razliko od pomoči pri šolnini, sedaj spadajo na področje *ratione materiae* Pogodbe ES za namene uporabe prepovedi diskriminacije na podlagi državljanstva iz člena 12 ES. Vse od sodbe Sodišča v zadevi *Gravier*⁴ velja, da so državljani držav članic, glede na to, da dostop do izobraževanja, ki vodi do strokovne kvalifikacije, spada na področje uporabe Pogodbe ES, upravičeni do enake obravnave glede vseh pogojev, ki veljajo za tak dostop. Posledica tega ni zgolj, da se ne sme razlikovati med domačimi študenti in tistimi iz drugih držav članic pri vpisninah in drugih stroških dostopa, ampak mora biti poleg tega vsakršna pomoč pri kritju tovrstnih stroškov izvršena pod enaki-

4 — Sodba z dne 13. februarja (293/83, Recueil, str. 593)

mi pogoji za študente iz vseh držav članic.⁵ V skladu s tem načelom je bila Bidarju dejansko odobrena pomoč pri šolnini za njegov študij na University College London.

država izvora, in ki prebivajo v tej državi članici. S tem v zvezi je treba v grobem razlikovati med ekonomsko aktivnimi osebami (delavci in samozaposlenimi) in njihovimi otroki na eni strani ter ekonomsko neaktivnimi osebami na drugi strani.

11. V sodni praksi, ki izrecno obravnava prav to vprašanje, se nasprotno za pomoč za stroške vzdrževanja šteje, kot da ne spada na področje *ratione materiae* Pogodbe E(G)S v primeru oseb, ki jih ni moč šteti za delavce v smislu člena 39 ES. Po eni strani se je to vprašanje štel za „vprašanje izobraževalne politike, ki kot taka ni vključena v področja v pristojnosti institucij Skupnosti“, po drugi pa za „vprašanje socialne politike, ki spada v pristojnost držav članic, če le ni zajeto s posebnimi določbami Pogodbe EGS“.⁶

13. Če študent uživa status delavca v smislu člena 39 ES, je v skladu s členom 7(2) Uredbe št. 1612/68⁷ v enaki meri upravičen do socialnih ugodnosti, ki jih nudi država članica gostiteljica, kot njeni državljani. Sodišče je večkrat potrdilo, da so pomoči, dodeljene za vzdrževanje in izobraževanje s ciljem dokončanja univerzitetnega študija in pridobitve strokovne kvalifikacije, socialna ugodnost v smislu člena 7(2) navedene uredbe.⁸

12. Ker torej status, ki ga oseba uživa v skladu s pravom Skupnosti, določa njeno upravičenost do pomoči in drugih socialnih ugodnosti v državi članici gostiteljici, je treba razlikovati med različnimi značilnostmi državljanov držav članic, ki se nameravajo udeležiti študija v državi članici, ki ni njihova

14. Pri zadevah s tega področja je v glavnem šlo za postavitev tako imenovanih skrajnih meja pojma delavca Skupnosti glede na dokaj pogosto omejenost opravljenega dela.⁹ Sodišče je obravnavalo tudi položaj osebe, ki je prekinila delovno razmerje, da bi se udeležila

5 — Glej na primer sodbo z dne 26. februarja 1992 v zadevi Raulin (C-357/89, Recueil, str. I-1027, točka 28).

6 — Glej na primer sodbo Lair, navedeno v opombi 2, točka 15.

7 — Uredba Sveta št. 1612/68 (EGS) z dne 15. oktobra 1968 o prostem gibanju delavcev v Skupnosti (UL L 257, str. 2).

8 — Sodba Lair, navedena v opombi 2, točke 23, 24 in 28; v opombi 2 navedena sodba Brown, točka 25, in sodba z dne 26. februarja 1992 v zadevi Bernini (C-3/90, Recueil, str. I-1071, točka 23).

9 — Glej na primer sodbo Brown, navedeno v opombi 2, točka 37; sodbo Raulin, navedeno v opombi 5, in sodbo Bernini, navedeno v opombi 8.

študija. V tem primeru je Sodišče odločilo, da delavec ohrani svoj status, ko se udeleži rednega študija, če obstaja kontinuiteta med njegovo prejšnjo poklicno dejavnostjo in smerjo študija, razen če delavec migrant ni postal brezposeln proti svoji volji.¹⁰

15. Podobno so v skladu s členom 12 Uredbe št. 1612/68 otroci delavcev migrantov upravičeni do enake obravnave glede socialnih ugodnosti, ki se dodelijo državljanom v pomoč pri nadaljnjem izobraževanju.¹¹ To velja celo, kadar se je delavec, ki je oče oziroma mati, vrnil v državo izvora, otrok pa v njej ne more nadaljevati študija zaradi neusklajenosti v zvezi s šolskimi diplomami,¹² ali kadar otrok namerava študirati v domovini, državljani države članice gostiteljice pa so upravičeni do finančne podpore pri študiju v tujini.¹³

16. Kot je razvidno iz sodbe *Meeusen*,¹⁴ te ugotovitve *mutatis mutandis* veljajo tudi za samozaposlene osebe in njihove otroke.

17. Kategorijo ekonomsko neaktivnih študentov je treba razdeliti še na osebe, ki se preselijo v drugo državo članico zgolj ali zlasti zaradi izobraževanja v tej državi članici, in osebe, ki se preselijo v državo članico iz drugih razlogov, kasneje pa se odločijo še za študij v državi članici gostiteljici.

18. Položaj študentov prve skupine, ki se preselijo v drugo državo članico, da bi tam redno študirali, ureja Direktiva 93/96. Ta direktiva tem študentom v skladu s sodno prakso Sodišča zagotavlja pravico do prebivanja v času trajanja njihovega študija.¹⁵ Določa tudi, da sme država članica od študentov, rezidentov druge države članice, ki želijo na njenem ozemlju uveljavljati pravico do prebivanja, zahtevati, prvič, da prepričajo ustrezen državni organ, da imajo zadostna sredstva, da med svojim bivanjem ne bodo postali breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici, nato, da so vpisani na priznano izobraževalno ustanovo z glavnim namenom sodelovanja v programu strokovnega izobraževanja, ter nazadnje, da se bodo zdravstveno zavarovali proti vsem tveganjem v državi članici gostiteljici.¹⁶ Poleg tega člen 3 Direktive 93/96, ki ga je mogoče razumeti kot kodifikacijo sodb Sodišča *Lair* in *Brown*, izrecno določa, da ta

10 — Sodba *Lair*, navedena v opombi 2, točka 37.

11 — Glej na primer sodbi z dne 15. marca 1989 v združenih zadevah *Echternach* in *Moritz* (389/87 in 390/87, Recueil, str. 723) in z dne 8. junija 1999 v zadevi *Meeusen* (C-337/97, Recueil, str. I-3289).

12 — Zgoraj navedena sodba *Echternach* in *Moritz*, točka 21.

13 — Sodba z dne 13. novembra 1990 v zadevi *Di Leo* (C-308/89, Recueil, str. I-4185, točka 15).

14 — Navedena v opombi 11, točke od 27 do 29.

15 — Sodba *Raulin*, navedena v opombi 5, točki 33 in 34.

16 — Člen 1 navedene direktive, kot ga je povzelo Sodišče v sodbi z dne 20. septembra 2001 v zadevi *Grzelczyk* (C-184/99, Recueil, str. I-6193, točka 38).

direktiva ne ustvarja nikakršne pravice študentov, ki koristijo pravico do prebivanja, do štipendij za vzdrževanje.

vzdrževanja še zmeraj neraziskano področje. Da bi dobili določena navodila, ki bi omogočila zapolniti to luknjo v Direktivi 90/364 glede pravnega statusa državljanov EU v takem primeru, je treba upoštevati sodno prakso Sodišča v zvezi z državljanstvom EU na podlagi členov 17 in 18 EU ter v zvezi s socialnimi ugodnostmi.

19. Drugo skupino ekonomsko neaktivnih oseb sestavljajo osebe, ki niso prišle v državo članico kot delavci ali študenti, ki se nameravajo posvetiti strokovnemu usposabljanju, pač pa kot državljani EU, ki so izkoristili pravico do prostega gibanja in prebivanja, ki jo zagotavlja člen 18 ES, podrobneje pa jo ureja Direktiva 90/364.¹⁷ Za razliko od oseb, zajetih z Direktivo 93/96, državljani EU, ki izkoristijo pravico do prostega gibanja in prebivanja v drugi državi članici, obdržijo pravico do prebivanja, dokler izpolnjujejo pogoje, določene v Direktivi 90/364. Njihovi razlogi so v zvezi s tem nepomembni.

B – Državljanstvo in socialne ugodnosti: sodna praksa

21. Sodišče je imelo priložnost v različnih zadevah obravnavati, ali bi državljani EU lahko iz člena 18(1) ES izpeljali pravico do socialnih ugodnosti različnih oblik. Še zlasti imam pri tem v mislih zadeve *Martínez Sala*, *Grzelczyk*, *D'Hoop*, *Collins* in *Trojani*.¹⁸

20. Če se osebe druge kategorije odločijo za študij v državi članici gostiteljici, je jasno, da so v skladu s sodno prakso *Gravier* in *Raulín* upravičene do pomoči za stroške dostopa do izobraževanja. To v tej zadevi ni sporno in kot je že bilo omenjeno, Bidar je dobil finančno podporo v ta namen. Ker v Direktivi 90/364 manjka določba, ki bi bila enakovredna členu 3 Direktive 93/96, je situacija v zvezi z upravičenostjo študentov, ki so kot državljani EU že rezidenti države članice gostiteljice, do pomoči za stroške

22. Sodišče je v sodbah, ki so zadevale člen 18(1) ES, vedno znova poudarjalo, da bo državljanstvo Unije postalo temeljni status državljanov držav članic, na podlagi katerega

17 — Direktiva Sveta z dne 28. junija 1990 o pravici do prebivanja.

18 — Sodba z dne 12. maja 1998 v zadevi *Martínez Sala* (C-85/96, Recueil, str. I-2691); v opombi 16 navedena sodba *Grzelczyk*; sodbe z dne 11. julija 2002 v zadevi *D'Hoop* (C-224/98, Recueil, str. I-6191), z dne 23. marca 2004 v zadevi *Collins* (C-138/02, Recueil, str. I-2703) in z dne 7. septembra 2004 v zadevi *Trojani* (C-456/02, ZOdl., str. I-7573).

bodo vsi, ki se znajdejo v enakem položaju, deležni enake obravnave pred zakonom ne glede na svoje državljanstvo, razen izrecno predvidenih izjem.¹⁹ Državljeni, ki zakonito prebivajo na ozemlju države članice, se lahko sklicujejo na člen 12 ES v vseh situacijah, ki spadajo na področje *ratione materiae* prava Skupnosti.²⁰ Takšne situacije vključujejo uveljavljanje temeljnih svoboščin, ki jih zagotavlja Pogodba ES, in uveljavljanje pravice do prostega gibanja in prebivanja v drugi državi članici, ki jo zagotavlja člen 18(1) ES. Pravico do prebivanja daje vsakemu državljanu Unije jasna in natančna določba Pogodbe ES, kar je potrdilo Sodišče v zadevi *Baumbast in R.*²¹ Posamezniki jo torej lahko uveljavljajo v postopkih pred domačimi sodišči.

dejstva, da prosilec nima dokumenta, ki ga državljani te iste države ne potrebujejo in katerega izdajo zavlačuje ali zavrača uprava te države.“²² Ker je bil zadevni otroški dodatek zajet tako z Uredbo št. 1408/71²³ kot Uredbo št. 1612/68 in je torej spadal na področje *ratione materiae* Pogodbe ES, je bila gospa Martínez Sala upravičena do te socialne ugodnosti pod enakimi pogoji kot nemški državljani.

23. V svoji prvi sodbi s tega področja v zadevi *Martínez Sala* je Sodišče odločilo, „da se lahko državljan [Evropske] unije [...], ki zakonito prebiva na območju države članice gostiteljice, v vseh primerih z vsebinskega področja uporabe prava Skupnosti sklicuje na člen [12 ES], tudi v primeru, ko mu ta država članica zadrži ali zavrne dodelitev ugodnosti, zagotovljene vsem, ki zakonito prebivajo na območju te države, na podlagi

24. Zadeva *Grzelczyk* se je nanašala na francoskega študenta, ki je študiral v Belgiji, in po tem, ko se je uspešno sam prebil skozi prva tri leta študija, je v četrtem in zadnjem letu zaprosil za minimalno pomoč pri stroških bivanja (minimex), ker bi bila kombinacija dela in študija v tisti fazi študija prezahtevna. Pomoč je najprej dobil, nato pa mu je bila odvzeta, ker ni bil delavec, pač pa študent, in ker ni imel belgijskega državljanstva. Sodišče je kljub priznanju pogojev iz člena 1 Direktive 93/96, ki veljajo za pravico študentov do prebivanja v drugi državi članici, in dejstva, da po členu 3 te direktive študenti niso upravičeni do pomoči države članice gostiteljice pri stroških vzdrževanja, ugotovilo, da ta direktiva ne vsebuje določb, ki bi njenim upravičencem preprečevale

19 — Glej na primer v opombi 16 navedeno sodbo *Grzelczyk*, točka 31.

20 — Glej na primer v opombi 18 navedeno sodbo *Martínez Sala*, točka 63.

21 — Sodba z dne 17. septembra 2002 (C-413/99, Recueil, str. I-7091, točka 84).

22 — Točka 63.

23 — Uredba Sveta z dne 14. junija 1971 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe in njihove družinske člane, ki se gibljejo v Skupnosti, kot je bila spremenjena in posodobljena z Uredbo Sveta (ES) št. 118/97 z dne 2. decembra 1996.

prejemanje ugodnosti socialnih dajatev.²⁴ Čeprav bi to pomenilo, da bi *Grzelczyk* postal breme sistema socialne pomoči, zaradi česar ne bi več izpolnjeval enega od pogojev za prebivanje, je Sodišče poudarilo, da Direktiva 93/96 od študentov zahteva izjavo o zadostnih sredstvih le na začetku bivanja v državi članici gostiteljici, da pa se kasneje njihov finančni položaj lahko spremeni iz razlogov zunaj njihovega nadzora. Dejstvo, da je cilj te direktive preprečiti študentom, da bi postali „čezmerno“ breme za javne finance države članice gostiteljice, pomeni, da ta direktiva „sprejema določeno stopnjo solidarnosti med državljani države članice gostiteljice in državljani drugih držav članic, še zlasti če so težave, s katerimi se sooča oseba, ki je upravičenec do prebivanja, prehodnega značaja“.²⁵ Ker je bilo v starejši sodni praksi presojeno, da minimex spada na področje *ratione materiae* Pogodbe ES in da so pogoji, ki veljajo za upravičenost do te pomoči, v nasprotju s členom 12 ES, je bil *Grzelczyk* upravičen do te ugodnosti.

25. V zadevi *D'Hoop* je šlo za belgijsko študentko, ki so ji belgijski organi zavrnil premostitveno pomoč (pomoč za brezposelnost, namenjena mladim, ki so pravkar zaključili študij in iščejo prvo zaposlitev) samo z utemeljitvijo, da je srednjo šolo zaključila v Franciji. V tej zadevi je Sodišče

menilo, da Belgija z omejevanjem upravičenosti do te pomoči s pogojem, da mora biti spričevalo pridobljeno v Belgiji, določene svoje državljane prikrajša zgolj zato, ker so izkoristili pravico do prostega gibanja in se izobraževali v drugi državi članici. „Tako neenakopravno obravnavanje je v nasprotju z načeli, na katerih temelji status državljana Unije, in sicer z zagotovljenim enakim obravnavanjem pred zakonom pri uveljavljanju pravice do prostega gibanja“.²⁶ Sodišče je kljub temu priznalo, da je glede na cilj premostitvene pomoči, ki je mladim olajšati prehod od izobraževanja na trg delovne sile, pravno upravičeno, da skuša zakonodajalec zagotoviti realno povezavo med prosilcem za takšno pomoč in zadevnim geografskim trgom dela. En sam pogoj glede kraja pridobitve spričevala o zaključku srednjega izobraževanja pa je bil glede na njegove značilnosti presplošen in izključujoč.²⁷

26. Zadevo *Collins* je sprožil irski državljan, ki se je odpravil iskat delo v Združeno Kraljestvo, kjer mu je bila zavrnjena pomoč, namenjena iskalcem zaposlitve, ker običajno ni prebival v Združenem kraljestvu. Čeprav se člena 2 in 5 Uredbe št. 1612/68 ne sklicujeta na finančne pomoči, s katerimi se pomaga iskalcem zaposlitve, je Sodišče menilo, „da je treba [ti določbi]²⁸ razlagati v smislu drugih določb prava Skupnosti, zlasti člena [12] Pogodbe“.²⁹ Sodišče je tako menilo, da „[u]poštevajoč vzpostavitev dr-

24 — V opombi 16 navedena sodba *Grzelczyk*, točka 39.

25 — *Ibidem*, točka 44.

26 — V opombi 18 navedena sodba *D'Hoop*, točka 35.

27 — *Ibidem*, točki 38 in 39.

28 — Sodišče v točki 60 sodbe uporabi pojem „to načelo“, čeprav iz konteksta izhaja, da sta člena 2 in 5 predmet tega besedila.

29 — V opombi 18 navedena soba *Collins*, točka 60.

žavljanstva Unije in v sodni praksi uporabljene razlage pravice do enakega obravnavanja, ki jo uživajo državljani Unije, ni več mogoče izključiti s področja uporabe člena [39(2)] Pogodbe ES – v katerem je izraženo temeljno načelo enakega obravnavanja, ki ga zagotavlja člen [12] Pogodbe – finančne pomoči, katere namen je olajšati dostop do trga dela v državi članici³⁰. Sodišče je tako kot v zadevi *D'Hoop* priznalo, da država članica lahko določi pogoje, da bi zagotovila realno povezavo med prosilcem za pomoč, ki ima lastnost socialne ugodnosti v smislu člena 7(2) Uredbe št. 1612/68, in zadevnim geografskim trgom dela. Zahtevo po prebivališču bi bilo v ta namen mogoče šteti za primerno, vendar ne sme preseči potrebnega za doseg tega cilja. Še zlasti mora njena uporaba temeljiti na jasnih in vnaprej znanih merilih, predvideti pa je treba tudi pravno varstvo.³¹

Belgiji, je bil upravičen izkoristiti temeljno načelo enakega obravnavanja, določeno v členu 12 ES. Sodišče je torej odločilo, da nacionalna ureditev, ki državljanom EU, ki niso državljani države članice, v kateri zakonito prebivajo, ne dodeli socialne pomoči, čeprav izpolnjujejo pogoje, ki veljajo za državljane te države članice, pomeni diskriminacijo glede na državljanstvo, prepovedano s členom 12 ES.³²

C – Državljanstvo in socialne ugodnosti: pregled

27. Končno še zadeva *Trojani*, v kateri je bila francoskemu državljanu, ki je delal v domu Rešilne vojske v Belgiji, v zameno za namestitev ter nekaj žepnine, zavrnjena belgijska pomoč *minimex*, in sicer z isto utemeljitvijo, kot *Grzelczyk*: ker ni imel belgijskega državljanstva, ni mogel uživati ugodnosti iz uporabe Uredbe št. 1612/68. V tej zadevi je Sodišče ugotovilo, da tožnik zaradi pomanjkanja sredstev ni mogel izpeljati pravice do prebivanja iz člena 18(1) ES v povezavi z Direktivo 90/364. Ker pa je imel dovoljenje za bivanje in je zakonito prebival v

28. Če pregledamo te sodbe skupaj, se pokažejo številna načela v zvezi z državljanstvom EU kot takim in posledično upravičenostjo državljanov EU do neobdavljljivih socialnih dajatev. Sodišče je s tem, da je poudarilo temeljni pomen državljanstva EU, jasno pokazalo, da ne gre zgolj za prazen ali simboličen koncept, pač pa da pomeni osnovni status vseh državljanov držav članic EU, iz katerega izhajajo določene pravice in privilegiji v drugih državah članicah, kjer prebivajo. Še zlasti daje državljanstvo EU državljanom drugih držav članic pravico do

30 — *Ibidem*, točka 63.

31 — *Ibidem*, točke od 67 do 72.

32 — V opombi 18 navedena sodba *Trojani*, točka 44.

enakega obravnavanja, kot so je deležni državljani države članice gostiteljice v situacijah, ki spadajo na stvarno področje prava Skupnosti. Zgolj zaradi dejstva, da državljan EU študira v državi, ki ni država, katere državljan je, ne bi smel izgubiti možnosti, da se sklicuje na člen 12 ES.³³ Kot jasno kažejo zgoraj opisane zadeve, so se različne socialne ugodnosti, ki so jih države članice prej nudile svojim državljanom in ekonomsko aktivnim osebam v skladu z Uredbo št. 1612/68 ali Uredbo št. 1408/71, sedaj razširile na državljane EU, ki zakonito prebivajo v državi članici gostiteljici. Sklicujem se na otroški dodatek iz zadeve *Martínez Sala*, pomoč minimex v zadevah *Grzelczyk* in *Trojani*, ter premostitveno pomoč v zadevi *D'Hoop*. V teh zadevah so bile pomoči zajete z veljavno zakonodajo Skupnosti in so zato očitno spadale na področje *ratione materiae* Pogodbe.

uporabe Pogodbe: „Upoštevajoč vzpostavitev državljanstva Unije in v sodni praksi uporabljene razlage pravice do enakega obravnavanja, ki jo uživajo državljani Unije, tako s področja uporabe člena 39(2) ES ni več mogoče izključiti finančne pomoči, katere namen je olajšati dostop do trga dela v državi članici.“ Drugače povedano, zdi se, da lahko že samo državljanstvo pomeni, da se določene pomoči lahko vključijo v področje uporabe Pogodbe, če je njihov namen v skladu s cilji primarne ali sekundarne zakonodaje Skupnosti.

29. Nasprotno pa je zanimivo, da Sodišče v zadevi *Collins* pomoči za iskalce zaposlitve, ki jo je zahteval tožnik, ni izrecno postavilo na področje uporabe *ratione materiae* Pogodbe. V okviru razlage določb v Uredbi št. 1612/68 o dostopu do zaposlitve v drugih državah članicah je uporabilo pojem državljanstva, da je pomoč postavilo na področje

30. Iz sodne prakse je očitno, da upravičenost zakonito bivajočih državljanov EU do socialnih ugodnosti v teh situacijah ni absolutna in da smejo države članice upravičenost do teh ugodnosti pogojevati z določenimi objektivnimi, tj. nediskriminatornimi pogoji, da bi zaščitile svoje legitimne interese. V dveh zadevah, v katerih je šlo za ugodnosti s ciljem pomagati prejemniku pri dostopu do trga dela, *D'Hoop* in *Collins*, je Sodišče priznalo, da sme država članica postaviti zahteve, da bi zagotovila realno povezavo prosilca z zadevnim geografskim trgom dela. Te zahteve se morajo uporabljati

33 — V opombi 16 navedena sodba *Grzelczyk*, točka 36.

v skladu z osnovnim načelom Skupnosti, načelom sorazmernosti.

razloga za domnevo, da ta finančna solidarnost v tem kontekstu ne velja.

31. Kot sem že navedel, mora državljani EU tudi zakonito prebivati v državi članici, če naj bo upravičen do socialnih ugodnosti. V skladu z Direktivama 90/364 in 93/96 mora imeti državljani ali študent EU zadostna sredstva, da ne bi postal breme javnih financ države članice gostiteljice, prav tako pa mora imeti sklenjeno ustrezno zdravstveno zavarovanje. Tudi v tem primeru se morajo te omejitve in pogoji uporabljati skladno s splošnimi načeli zakonodaje Skupnosti, zlasti z načelom sorazmernosti.³⁴ V sodbi *Grzelczyk* je Sodišče odločilo, da pogoj, da državljani EU ne postane čezmerno breme javnih financ države članice gostiteljice, v danih okoliščinah ni izključeval upravičenosti do socialne ugodnosti. Prav tako dejstvo, da člen 3 Direktive 93/96 študente izključuje iz kroga upravičencev do pomoči za stroške vzdrževanja, ni izključevalo njegove upravičenosti do pomoči minimex. Pojem „čezmerno breme“ je očitno prilagodljiv in po mnenju Sodišča pomeni, da Direktiva 93/96 dovoljuje določeno stopnjo finančne solidarnosti med državami članicami pri pomoči državljanom drugih držav članic, ki zakonito prebivajo na njenem ozemlju. Ker je isto načelo temelj pogojev, ki jih nalaga Direktiva 90/364, ni

32. Postavi se vprašanje, kaj je mišljeno z „določeno stopnjo“ finančne solidarnosti. Očitno namen Sodišča ni, da bi morale države članice državljanom EU, ki vstopajo na njihovo ozemlje in tam prebivajo, v polnem obsegu omogočiti dostop do svojega sistema socialne varnosti. Sprejetje takega stališča bi spodkopalo enega od temeljev direktiv o prebivanju. Zdi se mi, da gre za dodatno sklicevanje na spoštovanje načela sorazmernosti pri uporabi nacionalnih zahtev glede upravičenosti do socialne pomoči. Po eni strani imajo države članice pravico poskrbeti, da se socialne ugodnosti, ki jih nudijo, dejansko dodelijo za predvidene namene. Po drugi strani pa morajo sprejeti dejstvo, da so lahko državljani EU, ki določeno obdobje zakonito prebivajo na njihovem ozemlju, enako upravičeni do take pomoči, če izpolnjujejo objektivne pogoje, ki so jih postavile za svoje lastne državljane. S tega vidika morajo zagotoviti, da na podlagi meril in pogojev za dodelitev take pomoči ne pride do neposrednega ali posrednega razlikovanja med njihovimi državljani in drugimi državljani EU, da so ta merila jasna, primerna za namen pomoči, vnaprej znana in predmet sodnega nadzora.³⁵ Temu bi dodal, da bi se morala njihova uporaba prilagajati posebnim okoliščinam posameznih prosilcev v primerih, ko bi zavrnitev take pomoči

34 — V opombi 21 navedena sodba *Baumbast in R.*, točka 91.

35 — V opombi 18 navedena sodba *Collins*, točka 72.

lahko vplivala na „Kernbereich“, kot se temu reče v nemškem ustavnem pravu, oziroma na vsebinsko jedro temeljnih pravic, ki jih zagotavlja Pogodba, kot je na primer pravica iz člena 18(1) ES. Zanimivo je navesti, da je bilo to načelo sprejeto s členom II-112 Listine o temeljnih pravicah Evropske unije, ki je vključena v osnutek Pogodbe o ustavi za Evropo.³⁶ Navedeni člen določa, da mora vsakršna omejitev uresničevanja pravic in svoboščin, priznanih v Listini, spoštovati bistvo teh pravic in svoboščin. Člen II-105 Listine zagotavlja državljanom EU svobodo gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic z besedami, ki so v bistvu enake tistim v členu 18(1) ES.

direktivah o prebivanju, kasneje pa se znajdejo v položaju, ko morajo prositi za finančno pomoč, so ob upoštevanju omejitev in pogojev zakonodaje Skupnosti upravičene do take pomoči v enaki meri kot državljani države članice gostiteljice. Te omejitve in pogoje je treba uporabljati tako, da končni rezultat ni nesorazmeren s cilji, zaradi katerih so bili sprejeti. Ta rezultat tudi ne sme pomeniti diskriminacije državljanov EU, ki je ni mogoče objektivno upravičiti, če je ta državljan v enaki materialni situaciji kot državljan države članice gostiteljice in je v tej državi članici dovolj družbeno vključen. V ta namen smejo države članice, odvisno od vrste zadevnih ugodnosti, predpisati objektivne pogoje, ki so potrebni za zagotovitev, da se ugodnost dejansko nudi osebam, ki imajo zadostno povezavo z njihovim ozemljem.

33. Drugače povedano, prišlo je do bistvenega razvoja državljanstva EU (člen 17 in člen 18(1) ES) v povezavi s prepovedjo diskriminacije na podlagi državljanstva (člen 12 ES), ki sta postala podlaga za upravičenost do določenih socialnih ugodnosti v državah članicah, v katerih državljani EU zakonito prebivajo. Kot sem že povedal v točki 29, je Sodišče kljub izrecni zahtevi, da zadevne ugodnosti spadajo na področje *ratione materiae* Pogodbe ES, v zadevi *Collins* očitno priznalo, da je temu tako, če se zadevna ugodnost nudi za namene, ki se ujemajo s cilji primarne ali sekundarne zakonodaje Skupnosti. Osebe, ki se preselijo v drugo državo članico in vsaj na začetku izpolnjujejo pogoje za bivanje, določene v

V – Predhodna vprašanja

A – Prvo vprašanje: državljanstvo in pomoč za stroške vzdrževanja

34. Namen prvega vprašanja, ki ga je predložilo High Court, je ugotoviti, ali finančna

36 — CIG 87/2/04 z dne 29. oktobra 2004, REV 2.

podpora, ki jo države članice nudijo študentom kot pomoč za stroške vzdrževanja, še vedno ne spada na področje uporabe Pogodbe ES za namene uporabe člena 12 ES, upoštevajoč Pogodbi ES dodani člen 18 ES in razvoj dogodkov na področju izobraževanja po tem, ko je Sodišče razglasilo svoji sodbi *Lair in Brown*.

povezavo z izobraževalnim sistemom Združenega kraljestva. Končno trdi, da je razlikovanje med pomočjo pri šolnini na eni strani ter štipendijami in subvencioniranimi posojili na drugi strani umetno, ker zavrnitev dostopa do enega ali drugega študente ovira pri uveljavljanju pravice do prostega gibanja.

35. Bidar je navedel, prvič, da bi ga bilo treba obravnavati kot študenta državljana EU, ki je pred začetkom študija zakonito prebival v Združenem kraljestvu več kot tri leta. Zato naj ne bi bil v položaju državljana EU, za katerega velja Direktiva 93/96. Ker se je pristojnost Skupnosti razširila na področje izobraževanja, materialno področje uporabe Pogodbe ni omejeno le na zadeve, povezane z dostopom do izobrazbe, pač pa zajema tudi zadeve, povezane s spodbujanjem mobilnosti študentov, vključno z zagotavljanjem pomoči za stroške vzdrževanja. Trdi, da sodba *Grzelczyk* potrjuje, da je sodbo *Brown* prehitel razvoj dogodkov na področju prava Skupnosti. Bidar ugotavlja, da čeprav bi zanj veljala Direktiva 93/96, pogoji iz te direktive niso absolutni in jih je treba uporabljati v skladu s splošnimi načeli prava Skupnosti, zlasti z načelom sorazmernosti. S tem v zvezi poudarja, da njegov študij pomeni tesno

36. Glede Bidarjevega osebnega statusa vlada Združenega kraljestva poudarja, da se je pred domačim sodiščem skliceval na Direktivo 93/96 in da zato ni mogoče šteti, da je „nastanjen“ v Združenem kraljestvu. Nemška vlada dodaja, da je Bidar s tem, da je zaprosil za posojilo še pred začetkom študija, izgubil možnost pridobitve stalnega prebivališča v skladu z Direktivo 93/96 in sklicevanja na člen 18 ES v povezavi s členom 12 ES.

37. Vlade vseh držav članic, ki so predložile pisna stališča, in Komisija menijo, da finančna pomoč študentom pri stroških vzdrževanja še vedno ne spada na področje uporabe Pogodbe ES. V podporo tej trditvi so bili podani različni argumenti, npr. uvod člena 149 ES, ki priznava odgovornost držav članic za vsebino poučevanja in organizacijo izobraževalnih sistemov. Po njihovem mnenju to vključuje tudi sisteme pomoči študentom. Poudarjajo, da je pravica do prebivanja, zagotovljena s členom 18(1) ES, predmet

omejitev in pogojev, določenih v Pogodbi in ukrepih, sprejetih za njeno uveljavitev. Člen 3 Direktive 93/96 izključuje pravico študentov migrantov do pomoči za stroške vzdrževanja, kar naj bi Sodišče potrdilo v sodbi *Grzelczyk*. Sklicevale so se tudi na Direktivo 2004/38/ES³⁷, ki jo morajo države članice prenesti do 30. aprila 2006. Člen 24(2) te direktive izrecno določa, da država članica gostiteljica pred pridobitvijo pravice do stalnega prebivališča, ki se pridobi po petih letih neprekinjenega zakonitega prebivanja v državi članici gostiteljici, ni dolžna zagotavljati pomoči za stroške vzdrževanja v času študija v obliki štipendij ali študentskih posojil osebam, ki niso delavci, samozaposleni, osebe, ki obdržijo tak status, ali njihovi družinski člani.

38. Avstrijska vlada bolj na splošno poudarja, da evropski sporazum o nadaljnjem plačevanju štipendij študentom, ki študirajo v tujini, sprejet v okviru Sveta Evrope leta 1969, temelji na načelu, da je država izvora odgovorna za plačilo štipendij, in da bi obstajala nevarnost podvajanja plačil, če bi postala odgovorna tudi država gostiteljica. Podobno nizozemska vlada navaja, da bi mešanje pojmov države izvora in države

gostiteljice lahko imelo moteče posledice glede na to, da na tem področju ne obstaja koordinacija na ravni Skupnosti. Danska in finska vlada navajata tudi možne posledice negativnega odgovora na prvo vprašanje na njune predpise, ki urejajo dodeljevanje pomoči študentom vzdrževanju.

39. Najprej želim navesti, da je odgovor na prvo vprašanje High Court odvisen od dejanskega stanja v tej zadevi. Čeprav to sodišče poudarja vprašanje, ali pomoč študentom pri stroških vzdrževanja sedaj spada na področje Pogodbe ES, je nujno ugotoviti, na podlagi katerih predpisov je treba preučiti to vprašanje. Na eni strani zlasti Združeno kraljestvo trdi, da Bidar kot državljan druge države članice, ki se nahaja v Združenem kraljestvu zaradi univerzitetnega študija, spada izključno na področje uporabe Direktive 93/96. Bidar se na drugi strani sklicuje na dejstvo, da je v Združenem kraljestvu prebival že tri leta pred začetkom študija in da je v Združenem kraljestvu obiskoval tudi srednjo šolo. S tem v zvezi zatrjuje, da se nahaja v enakem dejanskem položaju kot gospa D'Hoop in da ga je treba šteti za državljana EU, ki je izkoristil pravico gibanja v drugo državo članico iz člena 18(1) ES. To pomeni, da je treba vprašanje o njegovi upravičenosti do študentskega posojila za svoje vzdrževanje preučiti v okviru te določbe Pogodbe v povezavi s členom 12 ES. Menim, da dejstva

37 — Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EGS (UL L 158, str. 77), kot je bila popravljena v UL 2004, L 229, str. 35.

iz točke 5 kažejo na to, da Bidar dejansko spada v drugo kategorijo in izpolnjuje pogoje, določene v Direktivi 90/364. Ker pa mora predložitveno sodišče samo ugotoviti dejstva in torej odločiti, kateri predpisi se uporabijo v sporu, bom jaz na tem mestu preučil obe možnosti.

ugotovilo, da tega načela kljub cilju Direktive, preprečiti, da bi študenti postali čezmerno breme javnih financ, ni mogoče izvajati v absolutnem smislu, pač pa ga je treba razumeti tako, da morajo države članice v določenih primerih, kot na primer v zadevi *Grzelczyk*, ko se je oseba znašla v težavah v zadnjem letu študija, sprejeti določeno stopnjo finančne solidarnosti pri pomoči državljanom drugih držav članic.

40. Člen 18(1) ES podreja pravico državljanov EU do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic omejitvam in pogojem, določenim v Pogodbi ES in ukrepih, sprejetih za njeno uveljavitev. Položaj študentov ureja Direktiva 93/96. Ta velja za študente, ki so šli v drugo državo članico, da bi tam študirali. Z drugimi besedami, študij v državi članici gostiteljici je razlog, zaradi katerega smejo izkoriščati pravice, ki jim jih zagotavlja člen 18(1) ES. Študenti v tem položaju morajo izpolnjevati pogoje, ki smo jih že omenili v točki 18, zlasti glede svoje finančne neodvisnosti. Ne smejo postati čezmerno breme javnih financ države članice gostiteljice, niti niso glede na člen 3 Direktive 93/96 upravičeni do preživnine.

42. Če bi bilo Bidarja treba šteti za študenta, ki spada zgolj na področje uporabe Direktive 93/96, ni dvoma, da bi člen 3 te direktive pomenil znatno oviro njegovi upravičenosti do štipendije za študij v Združenem kraljestvu. Vendar pa v tej zadevi ne gre za upravičenost do štipendije za študij, pač pa za upravičenost do (subvencioniranega) posojila za kritje stroškov vzdrževanja. Študentska posojila niso izrecno omenjena v členu 3 Direktive 93/96 in dejansko bi lahko glede na to, da so bila sedaj izrecno izključena iz vzporedne določbe Direktive 2004/38, in sicer iz člena 24(2), sklepali, da člen 3 Direktive 93/96 ne izključuje upravičenosti do takih posojil.

41. Sodišče je v sodbi *Grzelczyk* ta načela kot taka potrdilo, vendar je omililo njihovo strogost v smislu okoliščin te zadeve. Čeprav ta direktiva prepoveduje upravičenost do štipendije, je Sodišče ugotovilo, da ne obravnava možnosti pridobitve socialne ugodnosti, kot je na primer minimalna pomoč pri življenjskih stroških. Poleg tega je Sodišče

43. Glede na povedano je treba na vprašanje, ali bi morali biti študenti iz drugih držav

članic upravičeni do študentskih posojil za stroške vzdrževanja, odgovoriti s sklicevanjem na splošno načelo iz člena 1 Direktive 93/96, ki določa, da morajo študenti, ki želijo pridobiti pravico do bivanja v državi članici gostiteljici, izjaviti, da imajo zadostna sredstva, da med svojim bivanjem ne bodo postali breme njenega sistema socialne pomoči. Kot je Sodišče potrdilo v zadevi *Grzelczyk*, navedena direktiva od študenta zahteva izjavo v tem smislu zgolj na začetku njegovega bivanja v državi članici. Vprašanje, ali ta pogoj velja tudi za študentska posojila za stroške vzdrževanja, se postavi iz dveh razlogov. Prvi je ta, da takšna posojila niso del sistema socialne pomoči držav članic in dejansko je Sodišče v zadevi *Grzelczyk* izvedlo to razlikovanje. Drugi pa je ta, da čeprav se takšna posojila običajno odobrijo pod nekomercialnimi pogoji in se njihovo vračilo v določenih primerih oprusti, je njihovo breme za javne finance manjše kot v primeru pomoči, ki se ne povrnejo.

44. Kljub temu iz osnovnih pogojev jasno izhaja, da morajo študenti imeti zadostna sredstva ob svojem prihodu v državo članico gostiteljico in da ne morejo zaprositi za (subvencionirano) posojilo za stroške svojega vzdrževanja. Kumulativni učinek posojil, odobrenih pod pogoji, kot jih na primer določajo predpisi o podpori študentom, pomeni precejšnje breme za javne finance,

kot je razvidno tudi iz podatkov, ki jih je k tej točki predložilo nacionalno sodišče.³⁸ S tem je upravičeno, da se za namene člena 3 Direktive 93/96 obravnavajo enako kot pomoči za stroške vzdrževanja.

45. Vendar bi si lahko zamislil izjemo od tega pravila in dejansko je nizozemska vlada povedala, da v določenih izjemnih primerih lahko obstajajo razlogi za blažjo uporabo člena 3. V zvezi z mojimi prejšnjimi razmišljanji v točkah 31 in 32, da je treba pogoje iz Direktive 93/96 uporabljati v skladu s splošnimi načeli prava Skupnosti, zlasti z načelom sorazmernosti, je treba zagotoviti spoštovanje jedra temeljnih pravic, priznanih s členom 18(1) ES. Tako se na primer študent, ki je sprva izpolnjeval temeljne pogoje navedene direktive, v kasnejši fazi svojega študija lahko sooči s finančnimi težavami. V taki situaciji menim, bi se morala uporabiti logika iz sodbe v zadevi *Grzelczyk*. V skladu s to sodbo velja, da če je državljani EU kot študent v skladu s členoma 18(1) in 12 ES v zadnjem letu študija enako upravičen do minimalne pomoči pri življenjskih stroških kot državljani države članice, če se je njegov finančni položaj od začetka

38 — Glej točko 70 teh sklepnih predlogov.

študija spremenil, potem ni razloga, da bi bili državljani EU v podobnem položaju v smislu istih določb izključeni iz manj obremenjujočega instrumenta študentskega posojila. V takšnih izjemnih situacijah načelo solidarnosti med državljani držav članic pomeni, da mora država članica, v kateri je študent začel študij in napredoval do določene faze študija, le-temu omogočiti dokončanje študija s tem, da mu zagotovi finančno pomoč, ki je na voljo njenim državljanom.

46. Druga možnost temelji na domnevi, da se Bidarja ne bi smelo šteti za študenta, ki spada na področje uporabe Direktive 93/96, pač pa za državljana EU, ki je uveljavil svojo pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju druge države članice. To vključuje tudi proučitev vprašanja, ali po uvedbi določb o državljanstvu EU in izobraževanju sedaj na področje uporabe Pogodbe ES spada tudi finančna podpora, ki jo države članice nudijo študentom pri stroških vzdrževanja.

47. Sodišče je v svojih sodbah *Lair in Brown* odločilo, da upoštevajoč tedanjo stopnjo razvoja prava Skupnosti pomoč za vzdrževanje in študij, odobrena študentom, ki nimajo statusa delavca ali iz tega statusa izpeljanega statusa, načeloma ne spada na področje uporabe Pogodbe za namene uporabe

člena 12 ES. To je razložilo z dejstvom, da je taka pomoč po eni strani del izobraževalne politike, za katero niso pristojne institucije Skupnosti, po drugi strani pa del socialne politike, ki spada v pristojnost držav članic, če ni zajeta s posebnimi določbami Pogodbe.

48. Po teh sodbah so bile z Maastrichtsko pogodbo Pogodbi dodane določbe o izobraževanju. Člena 3(1)(q) in 149 ES sta od takrat naprej podlaga za ukrepanje Skupnosti na tem področju. Področje uporabe teh določb je omejeno. Kakršni koli ukrepi Skupnosti na tem področju so omejeni na spodbujanje sodelovanja med državami članicami na več področjih, zlasti mobilnosti študentov in učiteljev. Usklajevanje je izrecno izključeno. Čeprav je mogoče sprejeti določene spodbujevalne ukrepe na področju izobraževanja, določbe Pogodbe s tega področja temeljijo na načelu, da države članice ostanejo odgovorne za vsebino poučevanja in organizacijo izobraževalnih sistemov.

49. Nisem prepričan, da je na pomoč pri stroških vzdrževanja še vedno treba gledati, kot da ne spada v področje pristojnosti zakonodaje Skupnosti zgolj zato, ker jo je treba šteti za enega od vidikov „organizacije izobraževalnih sistemov“. V tem kontekstu je

pomembno, da te določbe, čeprav dajejo institucijam Skupnosti omejena pooblastila, omogočajo, da Skupnost sprejme ukrepe za lažjo mobilnost študentov, zlasti za dodelitev finančne pomoči za stroške vzdrževanja. Posledično sedaj ni le izobraževalna politika kot taka v „pristojnosti institucij Skupnosti“, ampak to velja tudi za finančne ukrepe, sprejete za lažjo mobilnost študentov. V sodbi *Grzelczyk* je tudi Sodišče pripisalo pomen temu razvoju dogodkov vse od sodbe *Brown*.³⁹

50. Sprejetje teh določb o izobraževanju torej kaže na to, da predmet pomoči za stroške vzdrževanja sedaj spada na stvarno področje uporabe Pogodbe. Nadalje je pomembno, da v primerjavi s situacijo iz leta 1988, ko je veljala Pogodba EGS, Pogodba ES zagotavlja temeljno pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju države članice ne zgolj ekonomsko aktivnim državljanom držav članic, ampak tudi njihovim ekonomsko neaktivnim državljanom. Seveda je uveljavljanje te pravice podrejeno omejitvam in pogojem ter ukrepom, sprejetim za lažje uveljavljanje te pravice. Kot so vpletene

stranke večkrat ponovile, to vključuje tudi pogoje, ki se nanašajo na ekonomsko neodvisnost ekonomsko neaktivnih državljanov EU. Vendar pa iz tega ne sledi, da različne socialne ugodnosti, vključno s finančno podporo pri stroških vzdrževanja, glede na svoje značilnosti ne spadajo na področje uporabe Pogodbe. S tem v zvezi lahko napotim na sodno prakso o državljanstvu EU in socialnih ugodnostih. Dejstvo, da direktive, sprejete za lažje uveljavljanje pravic, zagotovljenih s členom 18(1) ES, lahko predpišejo pravila glede upravičenosti do ugodnosti, ki jih nudijo države članice, ali celo izključijo tako upravičenost, še ne pomeni, da te ugodnosti ne spadajo na področje uporabe Pogodbe.

51. Pomoč za vzdrževanje se je dolgo štela za socialno ugodnost v smislu člena 7(2) Uredbe št. 1612/68.⁴⁰ Sodišče je v sodbi *Lair* ugotovilo, da je taka pomoč z vidika delavca še zlasti primerna za izboljšanje njegovih strokovnih kvalifikacij in spodbujanje njegovega socialnega napredka.⁴¹ Bolj na splošno je Sodišče v sodbi *Echternach in Moritz* menilo, da enako obravnavanje glede ugodnosti, odobrenih delavskim družinam, prispeva k integraciji v družbo države gostiteljice v skladu s cilji prostega gibanja delavcev.⁴² Ker je priznано, da takšna ugodnost spada na področje *ratione materiae* Pogodbe glede delavcev, in glede na

40 — V opombi 2 navedeni sodbi *Lair* in *Brown*, ustrezni točki 24 in 25.

41 — Sodba *Lair*, točka 23.

42 — V opombi 11 navedena sodba *Echternach in Moritz*, točka 20.

39 — V opombi 16 navedena sodba *Grzelczyk*, točka 35.

utemeljitev te ugotovitve bi se mi zdelo umetno izključiti to ugodnost iz področja uporabe Pogodbe glede drugih kategorij oseb, za katere se sedaj uporablja Pogodba. Vprašanje, ali so te kategorije oseb upravičene do takšnih ugodnosti, je treba razlikovati od vprašanja, ali pomoč sama spada na področje uporabe Pogodbe.

spadajo na področje *ratione materiae* Pogodbe.

52. Nadalje je v tej zvezi pomembno navesti razvoj zgoraj navedene sodne prakse glede pravic v zvezi z državljanstvom EU na podlagi člena 18(1) ES, in sicer vse od sodbe Sodišča v zadevi *Martínez Sala* naprej. Državljeni EU so v zadevah, ki spadajo na področje *ratione materiae* Pogodbe, upravičeni do enakega obravnavanja kot državljani države članice gostiteljice, v kateri zakonito prebivajo, in na državljanstvo se je mogoče sklicevati zaradi sprožitve določenih vprašanj s tega področja uporabe, kadar se cilji, ki jih zasleduje nacionalni predpis, ujemajo s tistimi, ki jih zasleduje Pogodba ali sekundarna zakonodaja, kot je razvidno iz sodbe *Collins*. Sodišče je že priznalo, da ugodnosti, o kakršnih se razpravlja v tej zadevi, prispevajo k integraciji njihovih prejemnikov v družbo države članice gostiteljice, v skladu s cilji prostega pretoka delavcev. Ker je cilj določb o državljanstvu ravno tako olajšati prosto gibanje ekonomsko neaktivnih oseb, je to dodaten razlog za mnenje, da te določbe

53. Zato zaključujem, da je treba na prvi del vprašanja, ki ga je predložilo High Court, odgovoriti negativno, in sicer da od uvedbe člena 17 ES in naslednjih o državljanstvu EU in upoštevanju razvoja glede pristojnosti Evropske unije na področju izobraževanja pomoč za stroške vzdrževanja študentov univerzitetnega študija v obliki subvencioniranih posojil ali štipendij ni več izključena iz področja uporabe Pogodbe za namene uporabe člena 12 ES in prepovedi diskriminacije na podlagi državljanstva.

B – *Drugo vprašanje: razlogi, ki upravičujejo različno obravnavanje*

54. S svojim drugim vprašanjem High Court sprašuje Sodišče, katera merila naj uporabi nacionalno sodišče pri ugotavljanju, ali pogoji za upravičenost do pomoči za vzdrževanje temeljijo na objektivno upravičenih presojah, neodvisnih od državljanstva. To vprašanje temelji na predpostavki, da pogoji, določeni v predpisih o podpori študentom glede upravičenosti državljanov EU, ki ne uživajo statusa delavca ali iz tega statusa izpeljanega statusa, do pomoči za vzdrževanje pomenijo diskriminacijo v smislu člena 12 ES.

55. Da bi bili ekonomsko neaktivni državljani EU upravičeni do preživnine, morajo biti „nastanjeni“ v Združenem kraljestvu v smislu nacionalne zakonodaje o priseljevanju. Čas, porabljen za redni študij, se ne upošteva pri računanju obdobja nastanitve. Nastanitev je treba dokazati tudi z dovoljenjem za prebivanje. Ta pogoj „nastanitve“ ne velja za britanske državljane. Za te zadošča, da običajno prebivajo v Združenem kraljestvu tri leta pred začetkom študija. S tem v zvezi bi le pripomnil, da kadar so pogoji za dodelitev za državljane EU, ki zakonito prebivajo v Združenem kraljestvu, težji kot za britanske državljane, je dokaj jasno, da gre za posredno diskriminacijo na podlagi državljanstva v smislu člena 12 ES. Zato je treba preizkusiti, ali je tako različno obravnavanje lahko upravičeno na podlagi prava Skupnosti.

realno povezavo z družbo zadevne države članice. Združeno kraljestvo meni, da je država članica pravno upravičena, da se prepriča, ali so starši študenta oziroma študentje sami prispevali zadosten delež na podlagi svojega dela in torej davkov, da upraviči dodelitev subvencioniranih posojil. Sklicujoč se na sklepne predloge generalnega pravobranilca Ruiz-Jaraba Colomerja v zadevi *Collins* so avstrijska, nemška in nizozemska vlada k temu dodale, da imajo države članice legitimni interes, da preprečijo zlorabo svojih programov pomoči študentom. Več vlad in Komisija trdijo glede pogoja sorazmernosti, da je minimalno obdobje prebivanja potrebno in ustrezno. Za določitev, kaj je ustrezno obdobje, navajajo obdobje petih let, ki ga člen 16 Direktive 2004/38 postavlja kot pogoj za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje.

56. Bidar, vlada Združenega kraljestva ter avstrijska in nemška vlada trdijo, da je tako različno obravnavanje lahko upravičeno z objektivnimi razlogi, neodvisnimi od državljanstva zadevnih oseb in sorazmernimi z legitimnim ciljem nacionalnih določb. Vlada Združenega kraljestva in nemška, avstrijska in nizozemska vlada, kot tudi Komisija poleg tega trdijo, da imajo države članice pravico preveriti, ali obstaja realna povezava med študentom in državo članico ali njenim trgom dela, oziroma ali obstaja zadostna stopnja integracije v družbo. Finska vlada se s tem v zvezi sklicuje na trajno strukturno in

57. V sklepnih predlogih, ki sem jih predstavil 27. februarja 2003 v zadevi *Ninni-Orasche*,⁴³ sem že imel priložnost izraziti svoj pogled na okoliščine, v katerih državljani EU uživajo enako obravnavanje v skladu s členoma 18(1) in 12 ES glede pridobitve finančne pomoči za stroške študija. Dejstva navedene zadeve so primerljiva z dejstvi obravnavane zadeve, vendar se razlikujejo glede temelja pravice do prebivanja in

43 — Sodba z dne 6. novembra 2003 (C-413/01, Recueil, str. I-13187).

osebnih okoliščin zadevnih oseb. Vendar pa je pravna presoja razlogov, ki lahko upravičijo različno obravnavanje, v bistvu enaka.

58. Kot je Sodišče večkrat presodilo⁴⁴ in kot so potrdile vse stranke, ki so predložile pisna ali ustna stališča, je neenako obravnavanje upravičeno le, če temelji na objektivnih razlogih, neodvisnih od državljanstva zadevnih oseb, in če je sorazmerno s legitimnim ciljem nacionalnega prava. S tem v zvezi je Sodišče priznalo legitimnost ukrepov v nacionalni zakonodaji za zagotovitev realne povezave med prosilcem pomoči, ki ima lastnost socialne ugodnosti v smislu člena 7(2) Uredbe št. 1612/68, in zadevnim geografskim trgom dela.⁴⁵

59. Cilj socialnih ugodnosti v obeh primerih, in sicer premostitvene pomoči v zadevi *D'Hoop* in pomoči iskalcem zaposlitve v zadevi *Collins*, je bil zagotoviti finančno pomoč upravičencem, ki so bili v fazi med

izobraževanjem in zaposlitvijo ali so dejansko iskali zaposlitev. Sodišče je glede ukrepov za zagotovitev zadostne povezave z nacionalnim trgom dela menilo, da je pogoj dovoljenja za prebivanje v zadevi *Collins* načeloma primeren, da pa ne sme preseči potrebnega za doseg omenjenega cilja. Merila, ki se uporabljajo v zvezi s tem pogojem, morajo biti jasna in vnaprej znana, predvidena pa mora biti tudi možnost pravnih sredstev. Kadar se za izpolnitev navedenega pogoja zahteva določeno obdobje prebivanja, „obdobje ne sme presegati obdobja, ki je potrebno za to, da se nacionalni organi prepričajo, ali zadevna oseba dejansko išče delo na trgu dela države članice gostiteljice“.⁴⁶ V zadevi *D'Hoop* je Sodišče menilo, da je pogoj spričevala o zaključku srednjega izobraževanja, pridobljenega v Belgiji, za to, da je oseba upravičena do premostitvene pomoči, „glede na značilnosti tega pogoja presplošen in izključujoč“, ker „neupravičeno daje prednost dejavniku, ki ni nujno reprezentativen za realno in dejansko stopnjo povezave med prosilcem te pomoči in geografskim trgom dela, izključuje pa druge reprezentativne dejavnike“.⁴⁷

60. V primeru pomoči študentom za vzdrževanje, bodisi v obliki subvencioniranega posojila ali štipendije, v prvi vrsti ne gre iskati povezave s trgom dela v državi članici gostiteljici, čeprav je ta vidik mogoče upoštevati. Pomembneje je iskati povezavo v

44 — Glej na primer v opombi 18 navedeni sodbi *D'Hoop* in *Collins*, ustrezni točki 36 in 66.

45 — Glej v opombi 18 navedeni sodbi *D'Hoop* in *Collins*, ustrezni točki 38 in 67.

46 — Sodba *Collins*, točka 72.

47 — Sodba *D'Hoop*, točka 39.

stopnji integracije prosilca za to pomoč v izobraževalni sistem in družbo.⁴⁸ Zdi se mi, da kadar je državljani EU obiskoval srednjo šolo v državi članici, ki ni država, katere državljani so, ker je bila primernejša priprava za vpis na ustanovo višjega ali univerzitetnega izobraževanja v tej državi članici kot kje drugje, je povezava z izobraževalnim sistemom države članice gostiteljice očitna. Pri ocenjevanju stopnje integracije je treba nujno upoštevati posebne okoliščine, v katerih se je znašel prosilec. Glede tega je treba poudariti, da je treba razlikovati med položajem državljanu EU, ki je prišel v drugo državo članico kot mladoletna oseba, odvisna od drugega državljanu EU, in položajem državljanu EU, ki je prišel v drugo državo članico kot odrasla oseba in po svoji izbiri. Zagotovo je treba šteti, da je možnost, da se državljani EU v položaju, kot je Bidar, integrirajo v družbo države članice gostiteljice kot mlada oseba, potem ko je tam živel pod zakonitim skrbništvom babice, ki je že bila nastanjena v Združenem kraljestvu, in potem ko je tam obiskoval srednjo šolo, večja od možnosti, da se to zgodi državljanu EU, ki je tja prišel v svojem kasnejšem življenjskem obdobju.

do pomoči za vzdrževanje in za zagotavljanje, da se taka pomoč nudi osebam, ki dokažejo svojo dejansko povezavo z nacionalnim izobraževalnim sistemom in nacionalno družbo. S tem v zvezi in kot je Sodišče priznalo v zadevi *Collins*, je treba pogoj prebivališča načeloma sprejeti za primeren način določanja te povezave v okoliščinah iz te sodbe in navedenih v zgornji točki 59. Iz teh pogojev bi bilo mogoče sklepati, da Sodišče priznava, da se kot izhodišče za presojo situacije posameznega prosilca lahko določi pogoj prebivališča. Dejstvo, da pravi, da to obdobje ne sme presegati obdobja, potrebnega za to, da se nacionalni organi prepričajo, da oseba dejansko išče delo na nacionalnem trgu dela, kaže, da mora pri tej presoji obstajati možnost, da se upoštevajo tudi drugi dejavniki. To nadalje potrjuje tudi njegovo mnenje v zadevi *D'Hoop*, da je bil edini pogoj, ki so ga nacionalni organi uporabili v tej zadevi, presplošen in izključujoč ter da ni bilo mogoče upoštevati drugih reprezentativnih dejavnikov. Končno, zdi se mi, da je rezultat uporabe pogoja prebivališča – če je izključitev osebe, ki lahko dokaže dejansko povezavo z nacionalnim izobraževalnim sistemom ali družbo, iz uživanja pomoči za vzdrževanje – v nasprotju z načelom sorazmernosti.

61. Očitno je, da mora država članica zaradi pravne varnosti in preglednosti določiti formalna merila za določanje upravičenosti

62. Drugi dejavniki, ki jih je mogoče upoštevati v zadevi, kot je ta, so potreba po

48 — Glede otrok delavcev glej v opombi 11 navedeno sodbo Echternach in Moritz, točka 35.

zagotovitvi kontinuitete v izobraževanju prosilca,⁴⁹ verjetnost, da bo dejansko vstopil na nacionalni trg dela, in možnost, da ni upravičen do pomoči za vzdrževanje iz drugih virov, kot je na primer država članica, katere državljan je, ker v njej več ne izpolnjuje meril za dodelitev.

splošno načelo ne bi veljalo tudi v kontekstu svobode gibanja državljanov EU.

63. Glede tega je treba spomniti, da je Sodišče v kontekstu Uredbe št. 1612/68 izjavilo, da je treba svobodo delavcev zagotavljati ob spoštovanju načel svobode in dostojanstva ter najboljših možnih pogojev za integracijo družine delavca Skupnosti v družbo države gostiteljice.⁵⁰ Ni razloga, da to

64. Vse vlade, ki so v tej zadevi predložile svoja stališča, in Komisija poudarjajo, da države članice v skladu s členom 24(2) Direktive 2004/38 niso dolžne zagotoviti pomoči za vzdrževanje med študijem ekonomsko neaktivnim državljanom EU, preden ti pridobijo stalno prebivališče. Ta status dosežejo šele po petih letih neprekinjenega bivanja v državi članici gostiteljici. Če ne upoštevamo, da je ta direktiva začela veljati 30. aprila 2004, torej potem ko so že nastopila dejstva iz te zadeve, in da jo je treba prenesti do 30. aprila 2006, se mi zdi, da je treba pri uporabi tega pogoja v celoti spoštovati temeljne pravice, ki so državljanom EU neposredno dane s Pogodbo ES. To pomeni, da zgoraj predstavljena razmišljanja v zvezi z uporabo pogoja stalnega prebivališča v posameznih primerih veljajo tudi v zvezi z uporabo pogoja nastanitve, kot jo vsebujejo predpisi o podpori študentom, ter da je treba pri ugotavljanju obstoja dejanske povezave z izobraževalnim sistemom in družbo države članice gostiteljice upoštevati vse ustrezne dejavnike. Mislim, da to ne izpodbija pogojev, ki jih je sprejel zakonoda-

49 — Sodba *Echternach in Moritz*, točka 22.

50 — Glej v opombi 13 navedeno sodbo *Di Leo*, točka 13; v opombi 21 navedeno sodbo *Baumbast in R.*, točki 50 in 59, in sodbo z dne 11. aprila 2000 v zadevi *Kaba* (C-356/98, *Recueil*, str. I-2623, točka 20).

jalec Skupnosti. Vendar je treba zagotoviti, da se ta pogoj uporablja v skladu s temeljnimi določbami Pogodbe.

do pomoči za vzdrževanje, medtem ko bodo študenti, katerih starši so znatno prispevali, upravičeni do take pomoči. Ne zdi se mi verjetno, da bi Združeno kraljestvo lahko resno sprejelo takšno socialno diskriminacijo. Poleg tega, ker gre v tej zadevi za posojila, je nelogično zahtevati, da bi morala oseba najprej prispevati v sistem javnih financ, da bi bila upravičena do posojila, ki ga mora kasneje odplačati, čeprav so med pogoji za dodelitev posojila delno tudi subvencije. Ta utemeljitev je torej sama po sebi protislovna.

65. Vlada Združenega kraljestva trdi, da je pravno upravičeno, če se skuša država članica prepričati, ali so starši študentov dovolj prispevali oziroma ali je verjetno, da bodo študenti sami dovolj prispevali v sistem javnih financ preko davkov, da bi upravičila dodelitev pomoči za vzdrževanje. Ta argument napeljuje na misel, da obstaja neposredna ali posredna povezava med obveznostjo rezidentov države članice plačevati davke in njihovo upravičenostjo do pomoči take vrste, kot je zadevna. Če ta argument pripeljemo do logičnega zaključka, potem pomeni, da če starši niso plačevali davkov oziroma če je bil njihov prispevek skromen, njihovi otroci ne bodo upravičeni

66. Končno, več vlad intervenientk je navedlo, da imajo države članice pravno upravičen interes preprečiti zlorabo svojih sistemov pomoči študentom in preprečiti „socialni turizem“. Tudi sam menim, da gre dejansko za pravno upravičen cilj držav članic, vendar način njegovega uresničevanja ne sme biti tak, da bi ogrozil temeljne pravice državljanov EU, ki zakonito prebivajo na njihovem ozemlju. Zgolj pogoj prebivanja je premalo selektiven za doseganje tega cilja. Po mojem je tega mogoče primerno doseči tako, da se ugotovi, ali je prosilec dejansko povezan z nacionalnim izobraževalnim sistemom ali družbo.

67. Ta presoja me privede do naslednjega zaključka: kadar uporaba pogoja nastanitve, kot ga na primer določajo predpisi o podpori študentom, za državljana EU, ki je zadostno integriran v družbo države članice gostiteljice, katerega izobrazba je tesno povezana z izobraževalnim sistemom države članice in ki se nahaja v primerljivem položaju kot državljani države članice gostiteljice, privede do tega, da se temu državljanu EU prepreči dostop do pomoči za stroške vzdrževanja, to predstavlja neupravičeno diskriminacijo v smislu člena 12 ES v povezavi s členom 18(1) ES. V takih okoliščinah uporaba takega

pogoja nastanitve ni sorazmerna s ciljem, zaradi katerega je bil uveden, in sicer zagotoviti, da se pomoč za preživljanje odobri osebam, ki so dejansko povezane z nacionalnim izobraževalnim sistemom.

sedaj spada na področje uporabe Pogodbe za potrebe uporabe prepovedi diskriminacije na podlagi državljanstva iz člena 12 ES.

68. V smislu zgornjih ugotovitev je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da morajo biti pogoji, določeni v nacionalni zakonodaji na področju dodelitve pomoči študentom za stroške vzdrževanja, objektivno utemeljeni in neodvisni od državljanstva državljanov EU. Pri ugotavljanju, ali je temu tako, mora nacionalno sodišče preveriti, ali so ti pogoji primerni za zagotavljanje dejanske povezave med državljanom EU, ki prosi za tako pomoč, ter nacionalnim izobraževalnim sistemom in družbo. Poleg tega ti pogoji ne smejo presegati potrebnega za doseg tega cilja.

C – Tretje vprašanje: časovni učinki

69. Tretje vprašanje zadeva časovne učinke sodbe, s katero bi Sodišče presodilo, da pomoč za stroške vzdrževanja v obliki subvencioniranega posojila ali štipendije

70. Bidar trdi, da ni razloga za omejevanje časovnih učinkov sodbe v tem smislu. Vlade držav članic intervenientk so trdile, da bi bilo treba predvideti tako omejitve. Vlada Združenega kraljestva poudarja, da se časovne učinke sodbe omejuje zgolj izjemoma in zlasti, če sta izpolnjena dva pogoja. Prvič, da je državo članico k sprejetju prakse v nasprotju z zakonodajo Skupnosti vodila objektivna in precejšnja negotovost glede področja uporabe predpisov Skupnosti, k čemur so svoje doprinesle tudi institucije Skupnosti ali druge države članice s svojim ravnanjem. Trdi, da je z negativnim odgovorom na prvo vprašanje ta pogoj izpolnjen. Drugič, obstajati mora tveganje resnih gospodarskih posledic zlasti zaradi številnih pravnih razmerij, sklenjenih v dobri veri na podlagi domnevno veljavnih predpisov. S tem v zvezi se vlada sklicuje na izračun, narejen v predložitvenem sklepu, ki kaže, da bi zadevni stroški lahko dosegli znesek 66 milijonov GBP samo za šolsko leto 2000/2001. Na obravnavi je bilo k temu dodano, da bi ta številka po širitvi Evropske unije 1. maja 2004 lahko narasla na 75 milijonov GBP letno.

71. Sodna praksa na tem področju je dobro ustaljena in jo je Sodišče povzelo v sodbi *Grzelczyk*. V njej je Sodišče spomnilo, da je „razlaga Sodišča določbe prava Skupnosti omejena na pojasnitev in določitev njenega pomena in obsega, kot bi jo bilo treba razumeti in uporabljati od začetka njene veljave [...]”. Zgolj izjemoma lahko Sodišče ob uporabi splošnega načela pravne varnosti, ki je del pravnega reda Skupnosti, pristane na omejitev možnosti katere koli osebe, da se sklicuje na določbo, katere razlago je Sodišče podalo z namenom izpodbiti pravna razmerja, sklenjena v dobri veri [...]. Poleg tega v skladu z ustaljeno sodno prakso finančne posledice, ki bi lahko izhajale iz predhodne sodbe za državo članico, same po sebi ne upravičujejo omejevanja časovnega učinka take sodbe [...]. Sodišče je tako odločilo v posebnih okoliščinah, ko je obstajalo tveganje resnih gospodarskih posledic zlasti zaradi številnih pravnih razmerij, sklenjenih v dobri veri na podlagi domnevno veljavnih predpisov, ter ko se je zdelo, da je tako posameznike kot nacionalne organe k sprejetju prakse v nasprotju z zakonodajo Skupnosti vodila objektivna in precejšnja negotovost glede pomena predpisov Skupnosti, k čemur so s svojim ravnanjem prispevale druge države članice ali Komisija [...]“⁵¹

72. Če začnem z zadnjim vidikom, se strinjam s stališči Združenega kraljestva, da negativen odgovor na prvo vprašanje pomeni nov in nepredviden razvoj v pravu Skupnosti. V tem pogledu priznavam, da so predpisi o podpori študentom upoštevali stanje prava Skupnosti pred tako odločitvijo Sodišča. Odgovor, ki sem ga dal na drugo vprašanje, pa bistveno omejuje področje uporabe odgovora na prvo vprašanje. Zdi se, da številke, predstavljene, da bi se dokazale finančne posledice negativnega odgovora na prvo vprašanje, temeljijo na predpostavki, da bi bili odslej vsi državljani EU, ki ne izpolnjujejo pogojev iz Uredbe št. 1612/68 upravičeni do pomoči za vzdrževanje. Težko je jasno oceniti, kakšne bi bile finančne posledice, če bi do take finančne pomoči postali upravičeni samo tisti državljani EU, ki zakonito bivajo na ozemlju Združenega kraljestva ter imajo dejansko povezavo z nacionalnim izobraževalnim sistemom in družbo. Vendar pa ni mogoče izključiti, da bi ta razlaga lahko imela širše posledice, ki bi lahko segle vse do začetka veljavnosti določb o državljanstvu EU 1. novembra 1993, in sicer ne le v Združenem kraljestvi, pač pa v vseh državah članicah. Če bi Sodišče odločilo, da je treba na prvo vprašanje odgovoriti odklonilno, mislim, da bi bilo upravičeno omejiti časovni učinek take sodbe na pravna razmerja, sklenjena po datumu te sodbe, razen kadar so se spori začeli že pred tem datumom z namenom izpodbijanja odločb, s katerimi je bila zavrnjena upravičenost do pomoči študentom za stroške vzdrževanja.

51 — V opombi 16 navedena sodba *Grzelczyk*, točke od 50 do 53.

VI – Predlog

73. Zato menim, naj Sodišče na vprašanja, ki jih je predložilo High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division (Administrative Court), odgovori:

1. Od uvedbe člena 17 ES in naslednjih o državljanstvu Evropske unije in upoštevajoč razvoj dogodkov v zvezi s pristojnostjo Evropske unije na področju izobraževanja pomoč študentom za stroške vzdrževanja v obliki subvencioniranih posojil ali štipendij ni več izključena iz področja uporabe Pogodbe ES za namene uporabe člena 12 ES in prepovedi diskriminacije na podlagi državljanstva.
2. Pogoji, določeni v nacionalni zakonodaji, ki ureja upravičenost do pomoči študentom za stroške vzdrževanja, morajo biti objektivno upravičeni in neodvisni od državljanstva državljanov EU. Nacionalno sodišče mora za ugotovitev, ali gre za tak primer, preveriti, ali so ti pogoji primerni za zagotavljanje dejanske povezave med državljanom EU, ki prosi za tako pomoč, ter nacionalnim izobraževalnim sistemom in družbo. Poleg tega ti pogoji ne smejo presegati potrebnega za dosego tega cilja.
3. Pri uveljavljanju upravičenosti do pomoči za stroške vzdrževanja se je na člen 12 ES mogoče sklicevati le od datuma sodbe Sodišča, z izjemo primerov, ko so se pravni postopki v ta namen začeli že pred tem datumom.