Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
ELEANOR SHARPSTON
της 21ης Φεβρουαρίου 2013[1]

Συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-523/11 και C-585/11

Laurence Prinz
κατά
Region Hannover
[αίτηση του Verwaltungsgericht Hannover (Γερμανία) για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]
Philipp Seeberger
κατά
Studentenwerk Heidelberg

[αίτηση του Verwaltungsgericht Karlsruhe (Γερμανία) για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών της ΕΕ — Επίδομα σπουδών ανώτατης εκπαιδεύσεως στην αλλοδαπή — Προϋπόθεση περί διαμονής — "Κανόνας περί τριετούς διαμονής" — Αναλογικότητα»

1. Η Γερμανία καταλέγεται μεταξύ των κρατών μελών στα οποία οι πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: ΕΕ) μπορούν να υποβάλουν αίτηση για τη χορήγηση επιδόματος ανώτατων σπουδών και κατάρτισης σε ιδρύματα της αλλοδαπής εδρεύοντα εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η L. Prinz και ο Ph. Seeberger, αμφότεροι Γερμανοί υπήκοοι, υπέβαλαν αίτηση για τη χορήγηση του επιδόματος αυτού. Οι αιτήσεις τους απορρίφθηκαν διότι κανείς από τους δύο δεν μπορούσε να αποδείξει ότι διέμενε αδιαλείπτως στη Γερμανία κατά την τριετία πριν την έναρξη των σπουδών του στην αλλοδαπή (στο εξής: κανόνας περί τριετούς διαμονής). Η Γερμανική Κυβέρνηση διατείνεται ότι ο κανόνας περί τριετούς διαμονής θεσπίσθηκε προκειμένου να αντιμετωπισθεί ο κίνδυνος υπέρμετρης δημοσιονομικής επιβαρύνσεως η οποία ενδέχεται να έχει επιπτώσεις ως προς το συνολικό ύψος των ενισχύσεων (οικονομικός σκοπός), να διακρίνει τα άτομα που έχουν ενταχθεί στη γερμανική κοινωνία και να διασφαλισθεί η χορήγηση του επιδόματος στους φοιτητές αυτούς που κατά πάσα πιθανότητα θα επιστρέψουν στη Γερμανία μετά το πέρας των σπουδών τους και θα συνεισφέρουν στη γερμανική κοινωνία (κοινωνικός σκοπός). Σε φοιτητές και σπουδαστές (στο εξής από κοινού: φοιτητές) οι οποίοι δεν μπορούν να αποδείξουν την εν λόγω τριετή συνεχή διαμονή δεν χορηγείται επίδομα για τη συνολική διάρκεια των σπουδών τους στην αλλοδαπή. Μπορεί, πάντως, να τους χορηγηθεί επίδομα για το πρώτο έτος των σπουδών αυτών ή για τη συνολική διάρκεια των σπουδών τους στη Γερμανία.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

Νομικό πλαίσιο

Δίκαιο της ΕΕ

Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

2. Το άρθρο 20 ΣΛΕΕ ορίζει ότι:

«1. Θεσπίζεται ιθαγένεια της Ένωσης. Πολίτης της Ένωσης είναι κάθε πρόσωπο που έχει την υπηκοότητα ενός κράτους μέλους. Η ιθαγένεια της Ένωσης προστίθεται και δεν αντικαθιστά την εθνική ιθαγένεια.

2. Οι πολίτες της Ένωσης έχουν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που προβλέπονται στις Συνθήκες. Έχουν μεταξύ άλλων:

α) το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στο έδαφος των κρατών μελών,

[…]

Τα δικαιώματα αυτά ασκούνται υπό τους όρους και εντός των ορίων που ορίζονται από τις Συνθήκες και από τα μέτρα που θεσπίζονται για την εφαρμογή τους.»

3. Κατά το άρθρο 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, «κάθε πολίτης της Ένωσης έχει το δικαίωμα να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών, υπό την επιφύλαξη των περιορισμών και με τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στις Συνθήκες και στις διατάξεις που θεσπίζονται για την εφαρμογή τους».

4. Κατά το άρθρο 165, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, τα κράτη μέλη είναι αρμόδια «για το περιεχόμενο της διδασκαλίας και την οργάνωση του εκπαιδευτικού συστήματος». Το άρθρο 165, παράγραφος 1, ορίζει ότι «η Ένωση συμβάλλει στην ανάπτυξη παιδείας υψηλού επιπέδου, ενθαρρύνοντας τη συνεργασία μεταξύ κρατών μελών και, αν αυτό απαιτείται, υποστηρίζοντας και συμπληρώνοντας τη δράση τους». Κατά το άρθρο 165, παράγραφος 2, δεύτερη περίπτωση, η δράση της Ένωσης έχει ως στόχο και να «ευνοεί την κινητικότητα φοιτητών».

Οδηγία 2004/38/ΕΚ

5. Το άρθρο 24 της οδηγίας 2004/38[2] προβλέπει ότι:

«1. Με την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεων που προβλέπονται ρητώς στη Συνθήκη και στο παράγωγο δίκαιο, όλοι οι πολίτες της Ένωσης που διαμένουν στην επικράτεια του κράτους μέλους υποδοχής βάσει της παρούσας οδηγίας, απολαύουν ίσης μεταχείρισης σε σύγκριση με τους ημεδαπούς του εν λόγω κράτους μέλους εντός του πεδίου εφαρμογής της Συνθήκης. Το ευεργέτημα του δικαιώματος αυτού εκτείνεται στα μέλη της οικογένειας που δεν είναι υπήκοοι κράτους μέλους, εφόσον έχουν δικαίωμα διαμονής ή μόνιμης διαμονής.

2 — Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68 και την κατάργηση των οδηγιών 64/221/ΕΟΚ, 68/360/ΕΟΚ, 72/194/ΕΟΚ, 73/148/ΕΟΚ, 75/34/ΕΟΚ, 75/35/ΕΟΚ, 90/364/ΕΟΚ, 90/365/ΕΟΚ και 93/96/ΕΟΚ (ΕΕ L 158, σ. 77, και διορθωτικό ΕΕ L 229, σ. 35).

2. Κατά παρέκκλιση από την παράγραφο 1, το κράτος μέλος υποδοχής δεν είναι υποχρεωμένο […] να δίνει, πριν από την απόκτηση του δικαιώματος μόνιμης διαμονής[3]], σπουδαστική βοήθεια, συμπεριλαμβανομένης της επαγγελματικής κατάρτισης, αποτελούμενη από σπουδαστικές υποτροφίες ή σπουδαστικά δάνεια σε άλλα πρόσωπα εκτός από μισθωτούς, μη μισθωτούς, σε πρόσωπα που διατηρούν αυτή την ιδιότητα και στα μέλη των οικογενειών τους».

Εθνικό δίκαιο

6. Ο Bundesausbildungsförderungsgesetz (Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung – Bundesausbildungsförderungsgesetz, ομοσπονδιακός νόμος περί χορηγήσεως επιδομάτων σπουδών και καταρτίσεως, στο εξής: BAföG ή νόμος περί επιδομάτων σπουδών) είναι ο γερμανικός νόμος που ορίζει τις προϋποθέσεις για τη χορήγηση επιδομάτων σπουδών και καταρτίσεως. Έχει τροποποιηθεί επανειλημμένα[4], μεταξύ άλλων προκειμένου να καταστεί σύμφωνος με τις αρχές που διατυπώθηκαν με την απόφαση του Δικαστηρίου επί της υποθέσεως Morgan και Bucher[5]. Στην απόφαση αυτή, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι τα νυν άρθρα 20 και 21 ΣΛΕΕ απαγορεύουν προϋπόθεση όπως η προβλεπόμενη στο άρθρο 5, παράγραφος 2, περίπτωση 3, του τότε ισχύοντος νόμου περί επιδομάτων σπουδών, σύμφωνα με την οποία, για τη λήψη επιδόματος που χορηγείται για σπουδές σε εκπαιδευτικό ίδρυμα της αλλοδαπής, οι σπουδές αυτές πρέπει να αποτελούν συνέχεια μονοετούς τουλάχιστον φοιτήσεως σε εκπαιδευτικό ίδρυμα ή ίδρυμα καταρτίσεως του κράτους μέλους προελεύσεως (προϋπόθεση περί πρώτου σταδίου σπουδών).

7. Κατά το τροποποιημένο άρθρο 5, παράγραφος 1, η «μόνιμη διαμονή» ορίζεται ως ο τόπος στον οποίο ο ενδιαφερόμενος έχει, όχι απλώς προσωρινά, το κέντρο των συμφερόντων του, ανεξαρτήτως της όποιας προθέσεως μονίμου εγκαταστάσεως. Η διάταξη ορίζει επιπλέον ότι ο διαμένων σε ορισμένο τόπο για λόγους σπουδών δεν θεωρείται ως μονίμως διαμένων στον τόπο αυτό.

8. Η παράγραφος 2, περίπτωση 3, της ιδίας διατάξεως ορίζει ότι στους φοιτητές που διαμένουν μονίμως στη Γερμανία χορηγείται επίδομα για σπουδές σε εκπαιδευτικό ίδρυμα ή ίδρυμα καταρτίσεως κράτους μέλους της ΕΕ ή της Ελβετίας εφόσον αρχίζουν ή συνεχίζουν τη φοίτησή τους εκεί.

9. Κατά το άρθρο 6, το οποίο φέρει τον τίτλο «Ενίσχυση Γερμανών ευρισκομένων στην αλλοδαπή», οι Γερμανοί υπήκοοι που διαμένουν μονίμως εκτός Γερμανίας μπορούν να λάβουν επίδομα σπουδών ή καταρτίσεως για να φοιτήσουν στον τόπο διαμονής τους ή σε γειτονικό κράτος, εφόσον τούτο δικαιολογείται από τις ιδιαίτερες περιστάσεις της συγκεκριμένης περιπτώσεως.

10. Το άρθρο 8, παράγραφος 1, ορίζει ότι οι Γερμανοί υπήκοοι και οι λοιποί πολίτες της ΕΕ οι οποίοι απολαύουν δικαιώματος μονίμου διαμονής μπορούν να υποβάλουν αίτηση χορηγήσεως επιδόματος.

11. Με το άρθρο 16 καθορίζεται το χρονικό διάστημα για το οποίο μπορεί να χορηγηθεί επίδομα σπουδών ή καταρτίσεως. Η παράγραφος 3 του άρθρου αυτού, η οποία θέτει τον κανόνα περί τριετούς διαμονής, έχει ως εξής:

«[…] χορηγείται επίδομα σπουδών ή καταρτίσεως […] στις περιπτώσεις που διαλαμβάνονται στο άρθρο 5, παράγραφος 2, περίπτωση 3, για περισσότερο από ένα μόνον έτος, εφόσον, κατά την έναρξη διαμονής στην αλλοδαπή μετά τις 31 Δεκεμβρίου 2007, ο φοιτητής ή σπουδαστής διέμενε μονίμως στη Γερμανία κατά τα τρία τουλάχιστον προηγούμενα έτη».

3 — Κατά κανόνα, το δικαίωμα μόνιμης διαμονής αποκτάται κατόπιν νομίμου διαμονής για συνεχές χρονικό διάστημα πέντε ετών: βλ. άρθρο 16 της οδηγίας 2004/38.

4 — Από τις παρατηρήσεις της Γερμανικής Κυβερνήσεως προκύπτει ότι πρόκειται για τον νόμο όπως ισχύει από 7ης Δεκεμβρίου 2010.

5 — Απόφαση της 23ης Οκτωβρίου 2007, C-11/06 και C-12/06 (Συλλογή 2007, σ. I-9161).

12. Κατά την αιτιολογική έκθεση της Ομοσπονδιακής Κυβερνήσεως για το νομοσχέδιο με το οποίο εισήχθη ο κανόνας περί τριετούς διαμονής, ο κανόνας αυτός σκοπούσε να διασφαλίσει ότι δεν θα χορηγούνται επιδόματα για τη συνολική διάρκεια των σπουδών ή της καταρτίσεως στην αλλοδαπή σε φοιτητές και σπουδαστές που είχαν διαμείνει στη Γερμανία για μικρό χρονικό διάστημα. Αρχή της γερμανικής εκπαιδευτικής πολιτικής αποτελεί το ότι η χορήγηση επιδομάτων σπουδών και καταρτίσεως συναρτάται καταρχήν με την ολοκλήρωση των σπουδών ή της καταρτίσεως στη Γερμανία ή τουλάχιστον με την ύπαρξη ιδιαίτερου δεσμού με τη Γερμανία. Στην αιτιολογική έκθεση επισημαίνεται ότι και άλλα κράτη μέλη επιβάλλουν επιπλέον προϋπόθεση περί διαμονής για τη μακροχρόνια επιδότηση σπουδών στην αλλοδαπή. Η προϋπόθεση αυτή απορρέει από το θεμιτό συμφέρον του κράτους που χορηγεί κοινωνικές παροχές να περιορίζει τα οικονομικά οφέλη εκ των δημοσίων εσόδων σε όσους μπορούν να αποδείξουν ελάχιστο βαθμό στενής σχέσεως με το κράτος αυτό.

Πραγματικά περιστατικά, διαδικασία και υποβληθέντα προδικαστικά ερωτήματα

Υπόθεση Prinz

13. Η Laurence Prinz γεννήθηκε το 1991 στην Κολωνία και είναι Γερμανίδα υπήκοος. Επί δέκα περίπου έτη διέμενε στην Τυνησία, όπου εργαζόταν ο πατέρας της για λογαριασμό γερμανικής εταιρίας. Από τον Ιανουάριο του 2007 διαμένει με την οικογένειά της στη Γερμανία.

14. Από τον Φεβρουάριο του 2007 η L. Prinz φοίτησε σε σχολείο στη Γερμανία, ολοκλήρωσε δε τις σπουδές της δευτεροβάθμιας εκπαιδεύσεως τον Ιούνιο του 2009. Την 1η Σεπτεμβρίου 2009, άρχισε σπουδές διοικήσεως επιχειρήσεων στο Πανεπιστήμιο Erasmus των Κάτω Χωρών.

15. Πριν την έναρξη των σπουδών της στις Κάτω Χώρες, η L. Prinz υπέβαλε αίτηση, στις 18 Αυγούστου 2009, ενώπιον της αρμόδιας για τα επιδόματα σπουδών γερμανικής αρχής. Με απόφαση της 30ής Απριλίου 2010, της χορηγήθηκε επίδομα σπουδών για το ακαδημαϊκό έτος 2009-2010.

16. Η L. Prinz υπέβαλε εκ νέου αίτηση για τη χορήγηση επιδόματος όσον αφορά το επόμενο ακαδημαϊκό έτος. Η αίτησή της απορρίφθηκε με απόφαση της 4ης Μαΐου 2010, για τον λόγο ότι διέμενε μόνιμα στη Γερμανία μόλις από τον Ιανουάριο του 2007 και, ως εκ τούτου, δεν πληρούσε τον κανόνα περί τριετούς διαμονής.

17. Η L Prinz άσκησε προσφυγή κατά της αποφάσεως αυτής ενώπιον του Verwaltungsgericht Hannover (διοικητικό πρωτοδικείο Ανόβερου). Υποστήριξε, πρώτον, ότι διαμένει στη Γερμανία επί τρία έτη και τέσσερις μήνες, συνολικά, συγκεκριμένα δε από τον Σεπτέμβριο του 1993 έως τον Απρίλιο του 1994[6] και από τον Ιανουάριο του 2007 έως τον Αύγουστο του 2009. Δεύτερον, προέβαλε το επιχείρημα ότι προϋπόθεση περί διαμονής, όπως ο κανόνας των τριών ετών, αντιβαίνει στο δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας το οποίο διασφαλίζεται βάσει του άρθρου 21 ΣΛΕΕ.

6 — Από τη διάταξη του αιτούντος δικαστηρίου δεν προκύπτει σαφώς πόσο σύντομα μετά τη γέννησή της εγκαταστάθηκε η L. Prinz με την οικογένειά της στην Τυνησία ούτε ο λόγος για τον οποίο επέστρεψε από την Τυνησία στη Γερμανία τον Σεπτέμβριο του 1993, πριν ξαναφύγει, κατά τα φαινόμενα, τον Απρίλιο του 1994.

18. Το τρίτο τμήμα του Verwaltungsgericht ανέστειλε την ενώπιόν του διαδικασία και υπέβαλε στο Δικαστήριο το εξής προδικαστικό ερώτημα:

«Συνιστά αδικαιολόγητο, κατά το δίκαιο της [ΕΕ], περιορισμό του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής, του οποίου απολαύουν οι πολίτες της [ΕΕ] βάσει των άρθρων 20 ΣΛΕΕ και 21 ΣΛΕΕ, η, βάσει του ομοσπονδιακού [νόμου περί επιδομάτων σπουδών], χορήγηση επιδόματος σπουδών μόνο για ένα έτος σε Γερμανίδα υπήκοο που διαμένει μόνιμα στην ημεδαπή, αλλά φοιτά σε εκπαιδευτικό ίδρυμα κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, για τον λόγο ότι δεν διέμενε αδιαλείπτως στη Γερμανία επί τρία τουλάχιστον έτη πριν την έναρξη της διαμονής της στην αλλοδαπή;»

19. Γραπτές παρατηρήσεις υπέβαλαν η Αυστριακή, η Δανική, η Φινλανδική, η Γερμανική, η Ελληνική, η Ολλανδική και η Σουηδική Κυβέρνηση, καθώς και η Επιτροπή. Οι εν λόγω κυβερνήσεις, πλην της Ολλανδικής, και η Επιτροπή ανέπτυξαν προφορικώς τις απόψεις τους κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 29ης Νοεμβρίου 2012.

Υπόθεση Seeberger

20. Ο Philipp Seeberger είναι Γερμανός υπήκοος. Γεννήθηκε το 1983 στη Γερμανία, όπου και διέμενε με τους γονείς του, οι οποίοι είναι επίσης Γερμανοί υπήκοοι, έως το 1994. Από το 1989 έως το 1994, φοίτησε σε δημοτικά σχολεία και γυμνάσια στη Γερμανία.

21. Από το 1994 έως τον Δεκέμβριο του 2005, ο Ph. Seeberger διέμενε με τους γονείς του στην Ισπανία, όπου ο πατέρας του εργαζόταν ως ανεξάρτητος σύμβουλος επιχειρήσεων. Το εθνικό δικαστήριο επισημαίνει ότι, μετακινούμενος στο εν λόγω κράτος μέλος για τον λόγο αυτό, ο πατέρας του Ph. Seeberger άσκησε τα δικαιώματά του βάσει των νυν άρθρων 45 ΣΛΕΕ και 49 ΣΛΕΕ. Ο Ph. Seeberger ολοκλήρωσε τις σπουδές του δευτεροβάθμιας εκπαιδεύσεως στην Ισπανία το 2000, λαμβάνοντας κατόπιν εξετάσεων απολυτήριο τεχνικής δευτεροβάθμιας εκπαιδεύσεως. Τον Απρίλιο του 2005 του χορηγήθηκε άδεια μεσίτη ακινήτων, κατόπιν επαγγελματικής καταρτίσεως την οποία παρακολούθησε, πάντα στην Ισπανία, κατά τα έτη 2004 και 2005. Τον Ιανουάριο του 2006 οι γονείς του Ph. Seeberger επέστρεψαν στη Γερμανία. Μολονότι διατείνεται ότι κατά τον χρόνο εκείνο διέμενε ήδη και αυτός μόνιμα στη Γερμανία, δεν είχε εγγραφεί στα δημοτολόγια του Δήμου Μονάχου μέχρι τις 26 Οκτωβρίου 2009. Σύμφωνα με ένορκη βεβαίωση πρώην εργοδότη του, ολοκλήρωσε πρακτική άσκηση ως σχεδιαστής ιστοτόπων στην Κολωνία μεταξύ της 2ας Απριλίου και της 27ης Ιουνίου 2007.

22. Τον Απρίλιο του 2009, ο Ph. Seeberger συμμετείχε επιτυχώς σε ανοιχτές εισαγωγικές εξετάσεις στο Πανεπιστήμιο των Βαλεαρίδων, στην Πάλμα της Μαγιόρκας. Τον Σεπτέμβριο του 2009 άρχισε σπουδές οικονομικών στο εν λόγω πανεπιστήμιο. Υπέβαλε αίτηση στη Γερμανία για τη χορήγηση επιδόματος για τις σπουδές αυτές.

23. Η αρμόδια γερμανική αρχή απέρριψε την αίτησή του για τον λόγο ότι δεν υπήρχαν επαρκή αποδεικτικά στοιχεία περί του ότι διέμενε μονίμως στη Γερμανία κατά τα τρία έτη πριν την έναρξη των σπουδών του.

24. Ο Ph. Seeberger προσέβαλε την απόφαση αυτή, υποστηρίζοντας ότι ο κανόνας περί τριετούς διαμονής αντιβαίνει στο δικαίωμά του ελεύθερης κυκλοφορίας ως πολίτη της ΕΕ. Κατόπιν της απορρίψεως της ενδικοφανούς προσφυγής του, ο Ph. Seeberger προσέφυγε ενώπιον του Verwaltungsgericht Karlsruhe (διοικητικού πρωτοδικείου Καρλσρούης). Ενώπιον του δικαστηρίου αυτού, υποστήριξε ότι υπήρξε περιορισμός του δικαιώματός του ελεύθερης κυκλοφορίας για τον λόγο ότι, βάσει του κανόνα περί τριετούς διαμονής, ήταν υποχρεωμένος να παύσει να διαμένει μονίμως σε άλλο κράτος μέλος και να επιστρέψει για μόνιμη διαμονή στη Γερμανία πολύ νωρίτερα, προκειμένου να δικαιούται επιδόματος σπουδών στην αλλοδαπή

25. Το πέμπτο τμήμα του Verwaltungsgericht Karlsruhe ανέστειλε την ενώπιόν του διαδικασία και υπέβαλε στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Απαγορεύει το δίκαιο της [ΕΕ] εθνική νομοθετική ρύθμιση, βάσει της οποίας δεν χορηγείται επίδομα σπουδών ή καταρτίσεως σε άλλο κράτος μέλος αποκλειστικά και μόνο για τον λόγο ότι ο φοιτητής ή σπουδαστής, ο οποίος άσκησε το δικαίωμά του ελεύθερης κυκλοφορίας, δεν είχε, κατά την έναρξη των σπουδών του, τη μόνιμη κατοικία του στο κράτος μέλος καταγωγής του επί τρία τουλάχιστον έτη;»

26. Γραπτές παρατηρήσεις υπέβαλαν ο Ph. Seeberger, η Αυστριακή, η Δανική, η Φινλανδική, η Γερμανική, η Ολλανδική και η Σουηδική Κυβέρνηση, καθώς και η Επιτροπή. Όλοι όσοι υπέβαλαν γραπτές παρατηρήσεις, πλην της Ολλανδικής Κυβερνήσεως, ανέπτυξαν προφορικώς τις απόψεις τους κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 29ης Νοεμβρίου 2012· στην επ' ακροατηρίου συζήτηση παρέστη και ανέπτυξε προφορικώς τις απόψεις της και η Ελληνική Κυβέρνηση.

Εκτίμηση

Εισαγωγικές παρατηρήσεις

27. Σε αμφότερες τις υποθέσεις, το Δικαστήριο καλείται να αποφανθεί αν τα άρθρα 20 ΣΛΕΕ και 21 ΣΛΕΕ απαγορεύουν σε κράτος μέλος να εξαρτά τη χορήγηση επιδόματος σπουδών στην αλλοδαπή από το αν πληρούται προϋπόθεση περί διαμονής, όπως αυτή του κανόνα περί τριετούς διαμονής.

28. Αντιθέτως προς το αιτούν δικαστήριο στην υπόθεση Prinz, στην υπόθεση Seeberger το αιτούν δικαστήριο διατύπωσε το ερώτημά του κατά τρόπο που δεν θίγεται το ζήτημα αν ο φοιτητής είναι υπήκοος του κράτους μέλους που χορηγεί το επίδομα. Εντούτοις, από τα λοιπά στοιχεία της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως στη δεύτερη αυτή υπόθεση προκύπτει σαφώς ότι ζητείται ερμηνευτική βοήθεια σε σχέση με την περίπτωση Γερμανού υπηκόου.

29. Πριν ασκήσουν το δικαίωμά τους ελεύθερης κυκλοφορίας για να σπουδάσουν σε άλλη χώρα εντός της ΕΕ, η L. Prinz και ο Ph. Seeberger εγκαταστάθηκαν αμφότεροι εκτός Γερμανίας, πλην όμως για διαφορετικούς λόγους. Η L. Prinz εγκαταστάθηκε εκτός ΕΕ όταν ο πατέρας της προσλήφθηκε στην Τυνησία. Ο Ph. Seeberger εγκαταστάθηκε στην Ισπανία όταν ο πατέρας του άσκησε το δικαίωμά του ελεύθερης εγκαταστάσεως προκειμένου να απασχοληθεί ως ελεύθερος επαγγελματίας στη χώρα αυτή.

30. Αντιθέτως προς την L. Prinz, κατά τα φαινόμενα, ο Ph. Seeberger άσκησε προγενέστερα το δικαίωμά του ελεύθερης κυκλοφορίας κατά το δίκαιο της ΕΕ. Το γεγονός αυτό δεν επηρεάζει την ανάλυση των ερωτημάτων που υποβλήθηκαν στο Δικαστήριο, διότι αμφότεροι, ως πολίτες της ΕΕ, μπορούν να επικαλεσθούν έναντι του κράτους μέλους καταγωγής τους δικαιώματα που τους παρέχονται βάσει της ιδιότητάς τους αυτής[7], όπως το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας με σκοπό την πραγματοποίηση σπουδών σε άλλη χώρα της ΕΕ. Η Επιτροπή, πάντως, εγείρει το ζήτημα αν η περίπτωση του Ph. Seeberger πρέπει να εξετασθεί και από απόψεως του δικαίου περί ελευθερίας εγκαταστάσεως. Θα εξετάσω το θέμα αυτό ως ζήτημα σχετιζόμενο με το εφαρμοστέο δίκαιο[8].

31. Το Δικαστήριο έχει εξετάσει επανειλημμένα το ζήτημα αν τα κράτη μέλη δύνανται να εξαρτούν τη χρηματοδότηση σπουδών από προϋπόθεση περί διαμονής εν πολλοίς όμοια με την επίμαχη εν προκειμένω. Τα πραγματικά περιστατικά των υποθέσεων αυτών που εξέτασε το Δικαστήριο διέφεραν μεταξύ τους. Αφορούσαν διακινούμενους εργαζόμενους και τα εξαρτώμενα από αυτούς μέλη της οικογένειάς τους[9], αλλά και φοιτητές οι οποίοι στήριζαν το αίτημά τους για τη χορήγηση επιδόματος

7 — Προμνημονευθείσα στην υποσημείωση 5 απόφαση Morgan και Bucher (σκέψεις 22 και 23 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

8 — Βλ. σημεία 36 έως 39 κατωτέρω.

9 — Βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 14ης Ιουνίου 2012, C-542/09, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών.

στη σχέση τους με πολίτη της ΕΕ ο οποίος ασκούσε επαγγελματική οικονομική δραστηριότητα[10]. Αφορούσαν αιτήματα χορηγήσεως επιδόματος από το κράτος μέλος καταγωγής[11], το κράτος μέλος απασχολήσεως[12] ή από το κράτος μέλος υποδοχής στο οποίο προετίθετο να σπουδάσει ο ενδιαφερόμενος[13]. Ορισμένες υποθέσεις είναι προγενέστερες της θέσεως σε ισχύ της οδηγίας 2004/38, ενώ άλλες παραπέμπουν άμεσα ή έμμεσα στο άρθρο 24, παράγραφος 2, της οδηγίας αυτής. Σε πολλές από τις υποθέσεις αυτές, το επίμαχο μέτρο προβαλλόταν ως δικαιολογημένο, καθόσον, μεταξύ άλλων, απέτρεπε υπέρμετρη επιβάρυνση του προϋπολογισμού του κράτους μέλους χορηγήσεως του επιδόματος και/ή καθιστούσε δυνατό τον προσδιορισμό όσων είχαν επαρκώς στενό δεσμό με αυτό το κράτος μέλος και όσων, μετά το πέρας των σπουδών τους, θα επέστρεφαν κατά πάσα πιθανότητα στο κράτος μέλος που χορήγησε το επίδομα.

32. Μολονότι το Δικαστήριο δέχεται ότι τα κράτη μέλη απολαύουν ευρείας διακριτικής ευχέρειας για να καθορίζουν αν και με ποιο τρόπο θα χρηματοδοτούν σπουδές, καθώς και τα πρόσωπα στα οποία θα χορηγούν το επίδομα αυτό, φρονώ ότι δεν έχει εξηγήσει επακριβώς τα στοιχεία που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά τη δικαιολόγηση συγκεκριμένου περιορισμού. Αρκεί για το κράτος μέλος να προβάλει τον οικονομικό σκοπό του μέτρου ή πρέπει επίσης να αποδείξει ότι υφίσταται κίνδυνος υπέρμετρης δημοσιονομικής επιβαρύνσεως; Μπορεί κράτος μέλος να δικαιολογήσει περιορισμό όπως είναι ο κανόνας περί τριετούς διαμονής, ο οποίος σκοπεί στη χορήγηση επιδόματος σε φοιτητές που επιδεικνύουν ορισμένο βαθμό εντάξεως στην κοινωνία, ανεξαρτήτως λόγων που αφορούν το οικονομικό κόστος του προγράμματος; Πρέπει να εξετάζεται ο αναλογικός χαρακτήρας περιορισμού, όπως είναι ο κανόνας περί τριετούς διαμονής, σε σχέση με τον οικονομικό σκοπό, διακριβώνοντας αν ο κανόνας αυτός είναι περισσότερο περιοριστικός απ' ό,τι απαιτεί το αναγκαίο μέτρο για την απόδειξη του αναγκαίου βαθμού εντάξεως;

33. Τα ανωτέρω, πιθανώς δε και άλλα, ζητήματα εξηγούν γιατί τα κράτη μέλη εξακολουθούν να επιβάλλουν προϋπόθεση περί διαμονής ως το μοναδικό μέτρο που μπορεί να συμβάλει στην επίτευξη σαφών σύνθετων σκοπών, γιατί έξι κράτη μέλη παρενέβησαν στην παρούσα δίκη προς στήριξη της Γερμανίας και γιατί έχει επανειλημμένα υποβληθεί στο Δικαστήριο το ερώτημα αν κάποια παραλλαγή της προϋποθέσεως περί διαμονής είναι σύμφωνη με το δίκαιο της ΕΕ.

Εφαρμοστέο δίκαιο

34. Τα αιτούντα δικαστήρια ζήτησαν από το Δικαστήριο να ερμηνεύσει αποκλειστικώς τις διατάξεις της Συνθήκης σχετικά με την ιθαγένεια της ΕΕ.

35. Ορθώς δεν ζήτησαν από το Δικαστήριο να εξετάσει το άρθρο 24 της οδηγίας 2004/38. Η διάταξη αυτή έχει εφαρμογή οσάκις το κράτος μέλος υποδοχής πρέπει να διασφαλίσει στους πολίτες της ΕΕ που διαμένουν στην επικράτειά του βάσει της εν λόγω οδηγίας ίση μεταχείριση σε σχέση με τους ημεδαπούς, περιλαμβανομένης και της χορηγήσεως επιδόματος σπουδών. Εντούτοις, δεν υφίσταται κανένα στοιχείο περί του ότι η L. Prinz και Ph. Seeberger υπέβαλαν αίτηση χορηγήσεως επιδόματος στις Κάτω Χώρες και στην Ισπανία, αντιστοίχως. Αντιθέτως, υπέβαλαν αίτηση χορηγήσεως επιδόματος στο κράτος μέλος καταγωγής τους.

36. Τι ισχύει, όμως, σχετικά με την πρόταση της Επιτροπής να εξετασθεί η περίπτωση του Ph. Seeberger και από απόψεως του δικαίου περί ελευθερίας εγκαταστάσεως;

10 — Βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 15ης Μαρτίου 2005, C-209/03, Bidar (Συλλογή 2005, σ. I-2119).

11 — Βλ., για παράδειγμα, προμνημονευθείσα στην υποσημείωση 5 απόφαση Morgan και Bucher.

12 — Βλ., για παράδειγμα, προμνημονευθείσα στην υποσημείωση 9 απόφαση Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών.

13 — Βλ., για παράδειγμα, προμνημονευθείσα στην υποσημείωση 10 απόφαση Bidar.

37. Ο κανόνας περί τριετούς διαμονής δεν ίσχυε όταν ο Ph. Seeberger και η οικογένειά του άσκησαν το δικαίωμά τους εγκαταστάσεως στην Ισπανία. Ως εκ τούτου, δεν επηρέασε την αρχική μετακίνησή τους.

38. Καθόσον, όμως, πλέον βρίσκεται σε ισχύ, ο κανόνας δύναται να αποθαρρύνει οποιονδήποτε πολίτη της ΕΕ, ο οποίος εξετάζει το ενδεχόμενο να ασκήσει τα δικαιώματα ελεύθερης κυκλοφορίας εντός της ΕΕ ως εργαζόμενος, ελεύθερος επαγγελματίας ή ως απλώς πολίτης. Εισάγει επίσης δυσμενή διάκριση σε βάρος αυτών που άσκησαν τα ως άνω δικαιώματα και δεν επιστρέφουν εγκαίρως στη Γερμανία ώστε να πληρούν την προϋπόθεση περί τριετούς διαμονής.

39. Το αιτούν δικαστήριο κλήθηκε να εξετάσει το κύρος της αποφάσεως περί απορρίψεως του αιτήματος του Ph. Seeberger για τη χορήγηση επιδόματος. Το δικαστήριο αυτό δεν εξέτασε το ζήτημα αν ο Ph. Seeberger εξακολουθεί να συντηρείται οικονομικώς από τους γονείς του (ή τον ένα από τους δύο γονείς του) ή, σε αντίθετη περίπτωση, πότε έπαυσε να εξαρτάται από αυτούς. Ως εκ τούτου, το Δικαστήριο δεν έχει στη διάθεσή του επαρκή στοιχεία για να διακριβώσει αν το αιτούν δικαστήριο πρέπει να εξετάσει την υπόθεση της οποίας έχει επιληφθεί με γνώμονα το ότι ο Ph. Seeberger άσκησε δικαιώματα ελεύθερης κυκλοφορίας συνδεόμενα με (i) την εκ μέρους του πατέρα του άσκηση του δικαιώματος ελεύθερης εγκαταστάσεως και (ii) τη μεταγενέστερη απόφαση του πατέρα του να επιστρέψει στο κράτος μέλος καταγωγής του.

40. Πρέπει να προστεθεί ότι από τις αιτήσεις προδικαστικής αποφάσεως ουδόλως συνάγεται ότι η L. Prinz και ο Ph. Seeberger επικαλούνται την ιδιότητα του οικονομικώς ενεργού πολίτη της ΕΕ ή ασκούντες επιρροή οικογενειακούς δεσμούς, για παράδειγμα, με διακινούμενο εργαζόμενο στη Γερμανία. Ως εκ τούτου, όπως και τα αιτούντα δικαστήρια, θα εξετάσω το ζήτημα αποκλειστικά βάσει των άρθρων 20 ΣΛΕΕ και 21 ΣΛΕΕ.

Ορισμός του τόπου διαμονής

41. Το αν κάποιος διαμένει σε ορισμένο τόπο είναι ζήτημα πραγματικών περιστατικών. Εντούτοις, ο τόπος στον οποίο πράγματι διαμένει ένα πρόσωπο ή έχει καταχωρισθεί ως κάτοικος μπορεί να μη συμπίπτει κατ' ανάγκη με τον τόπο τον οποίο κράτος μέλος ορίζει, βάσει του νόμου, ως τόπο μόνιμης διαμονής ή κατοικίας του προσώπου αυτού.

42. Ο κανόνας περί τριετούς διαμονής παραπέμπει στην αδιάλειπτη μόνιμη διαμονή εντός Γερμανίας. Κατά το άρθρο 5, παράγραφος 1, του νόμου περί επιδομάτων σπουδών, η μόνιμη διαμονή ορίζεται ως «ο τόπος στον οποίο ο ενδιαφερόμενος έχει, όχι απλώς προσωρινά, το κέντρο των συμφερόντων του, ανεξαρτήτως της όποιας προθέσεως μονίμου εγκαταστάσεως».

43. Ωστόσο, στην περίπτωση τουλάχιστον του Ph. Seeberger, προκύπτει ότι η απόφαση με την οποία απορρίφθηκε η αίτησή του για τη χορήγηση επιδόματος στηρίχθηκε σε διαφορετική έννοια του τόπου διαμονής. Ο Ph. Seeberger διατείνεται ότι διέμενε στη Γερμανία από τον Ιανουάριο του 2006, πλην όμως ενεγράφη στα δημοτολόγια του Δήμου Μονάχου ως διαμένων στην πόλη αυτή μόλις την 26η Οκτωβρίου 2009.

44. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Γερμανική Κυβέρνηση επιβεβαίωσε ότι οι αρμόδιες αρχές εκλαμβάνουν την ημερομηνία εγγραφής ως ένδειξη για να διακριβώσουν αν πληρούται ο κανόνας περί τριετούς διαμονής. Σε περίπτωση απορρίψεως του αιτήματος χορηγήσεως επιδόματος για τον λόγο ότι το χρονικό διάστημα μεταξύ της ημερομηνίας εγγραφής και της ημερομηνίας ενάρξεως των σπουδών στην αλλοδαπή υπολείπεται των τριών ετών, ο αιτών μπορεί να προσβάλει την απόφαση και να προσκομίσει ενώπιον των γερμανικών δικαστηρίων αποδεικτικά στοιχεία περί του ότι διέμενε

στη Γερμανία πριν εγγραφεί σε δήμο της χώρας αυτής. Η Γερμανική Κυβέρνηση επισημαίνει ότι πρέπει να ληφθούν υπόψη όλα τα πραγματικά στοιχεία και περιστάσεις κατά την εκτίμηση περί του αν ο αιτών διέμενε στη Γερμανία κατά την έννοια του άρθρου 5, παράγραφος 1, του νόμου περί επιδομάτων σπουδών.

Περιορισμός του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών της ΕΕ

45. Το δίκαιο της ΕΕ δεν υποχρεώνει τα κράτη μέλη να χορηγούν επιδόματα για σπουδές εντός της επικράτειάς τους ή στην αλλοδαπή. Ωστόσο, μολονότι τα κράτη μέλη εξακολουθούν να είναι αρμόδια στον τομέα αυτό, πρέπει πάντως να ασκούν τις αρμοδιότητές τους κατά τρόπο σύμφωνο με το δίκαιο της ΕΕ[14].

46. Στις υποθέσεις Prinz και Seeberger, τα αιτούντα δικαστήρια εκτιμούν ότι ο κανόνας περί τριετούς διαμονής ενδέχεται να συνιστά περιορισμό των δικαιωμάτων ελεύθερης κυκλοφορίας που παρέχονται στους πολίτες της ΕΕ βάσει των άρθρων 20 ΣΛΕΕ και 21 ΣΛΕΕ. Για λόγους παρεμφερείς αυτών που δέχθηκε το Δικαστήριο με την απόφαση που εξέδωσε επί της υποθέσεως Morgan και Bucher[15], εκτιμούν ότι ο κανόνας περί τριετούς διαμονής μπορεί να αποθαρρύνει πολίτη της ΕΕ να μετακινηθεί σε άλλο κράτος μέλος με σκοπό να πραγματοποιήσει σπουδές στη χώρα αυτή ή, εφόσον έχει ήδη αρχίσει αυτές τις σπουδές ή αυτή την κατάρτιση στην αλλοδαπή, να ασκήσει πίεση στον φοιτητή προκειμένου αυτός να εγκαταλείψει τις σπουδές του και να επιστρέψει στη Γερμανία.

47. Συμφωνώ ότι ο κανόνας περί τριετούς διαμονής συνιστά περιορισμό.

48. Μέτρο βάσει του οποίου το δικαίωμα λήψεως κοινωνικού πλεονεκτήματος εξαρτάται από τη διαμονή στο κράτος μέλος που το χορηγεί δύναται να περιορίσει την ελεύθερη κυκλοφορία. Αποτελεί δυσμενή διάκριση σε βάρος οποιουδήποτε πολίτη της ΕΕ είχε ήδη ασκήσει τα δικαιώματά του ελεύθερης κυκλοφορίας (δηλαδή, κάθε πολίτη που διαμένει ή διέμενε σε άλλη χώρα εντός της ΕΕ) πριν υποβάλει αίτηση για τη χορήγηση του επιδόματος. Ως εκ της φύσεώς της, η προϋπόθεση περί διαμονής ενδέχεται να αποθαρρύνει οποιονδήποτε πολίτη της ΕΕ να ασκήσει το δικαίωμά του μετακινήσεως σε άλλο κράτος μέλος[16] και να πραγματοποιήσει σε αυτό σπουδές δευτεροβάθμιας εκπαιδεύσεως πριν υποβάλει αίτηση για τη χορήγηση επιδόματος σπουδών τριτοβάθμιας εκπαιδεύσεως (στο εξής: αποτρεπτικό αποτέλεσμα).

49. Στις υπό κρίση υποθέσεις, ο μεν Ph. Seeberger υφίσταται δυσμενή διάκριση, καθόσον επιθυμεί να πραγματοποιήσει σπουδές εκτός της Γερμανίας, αποκλειστικώς και μόνο επειδή, πριν την έναρξη των σπουδών αυτών, ο ίδιος και οι γονείς του είχαν ασκήσει τα δικαιώματά τους ελεύθερης κυκλοφορίας και επειδή θεωρείται ότι δεν επέστρεψε στη Γερμανία εγκαίρως πριν την έναρξη των σπουδών του. Η L. Prinz υφίσταται επίσης οικονομική πίεση να σπουδάσει στη Γερμανία αντί να πραγματοποιήσει στις Κάτω Χώρες τις σπουδές που έχει επιλέξει, διότι δεν μπορεί να λάβει επίδομα για σπουδές στις Κάτω Χώρες πέραν του πρώτου έτους φοιτήσεως.

50. Ως εκ τούτου, συμφωνώ ότι ο κανόνας περί τριετούς διαμονής συνιστά περιορισμό των δικαιωμάτων ελεύθερης κυκλοφορίας που παρέχονται στους πολίτες της ΕΕ βάσει των άρθρων 20 ΣΛΕΕ και 21 ΣΛΕΕ.

14 — Προμνημονευθείσα στην υποσημείωση 5 απόφαση Morgan και Bucher (σκέψη 24 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

15 — Βλ. προμνημονευθείσα στην υποσημείωση 5 απόφαση Morgan και Bucher (σκέψεις 25 και 26).

16 — Βλ., για παράδειγμα, όσον αφορά τις συντάξεις αναπηρίας, απόφαση της 22ας Μαΐου 2008, C-499/06, Nerkowska (Συλλογή 2008, σ. I-3993, σκέψη 31 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

51. Ένας τέτοιος περιορισμός μπορεί να δικαιολογηθεί μόνον βάσει αντικειμενικών λόγων δημοσίου συμφέροντος, εφόσον είναι κατάλληλος για την επίτευξη θεμιτώς επιδιωκομένου σκοπού και έχει αναλογικό προς αυτόν χαρακτήρα, δηλαδή εφόσον δεν είναι περισσότερο περιοριστικός απ' ό,τι απαιτείται για την επίτευξη του σκοπού.

52. Η Γερμανική Κυβέρνηση επισημαίνει δύο σκοπούς βάσει των οποίων μπορεί να δικαιολογηθεί ο κανόνας περί τριετούς διαμονής. Θα τους εξετάσω διαδοχικά.

Δικαιολόγηση βάσει του οικονομικού σκοπού

Θεμιτός χαρακτήρας του σκοπού

53. Η Γερμανική Κυβέρνηση επικαλείται τις αποφάσεις του Δικαστηρίου επί των υποθέσεων Bidar και Morgan και Bucher προς δικαιολόγηση του κανόνα περί τριετούς διαμονής. Η προσέγγιση αυτή είναι συνεπής σε σχέση με την αιτιολογική έκθεση του νομοσχεδίου βάσει του οποίου εισήχθη ο κανόνας αυτός [17].

54. Στην απόφαση Bidar, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι, όσον αφορά τους οικονομικά μη ενεργούς πολίτες της ΕΕ, «τα κράτη μέλη έχουν την ευχέρεια να μεριμνούν ώστε η χορήγηση ενισχύσεων για την κάλυψη των δαπανών διαβίωσης των σπουδαστών που είναι υπήκοοι άλλων κρατών μελών να μη συνεπάγεται υπέρμετρο κόστος, το οποίο θα μπορούσε να έχει επιπτώσεις στο συνολικό ύψος των ενισχύσεων που μπορεί να χορηγήσει το οικείο κράτος μέλος» [18]. Ως εκ τούτου, ήταν θεμιτή η χορήγηση ενισχύσεως «αποκλειστικά στους σπουδαστές που απέδειξαν ορισμένου βαθμού ένταξη στην κοινωνία του κράτους μέλους» [19]. Στην υπόθεση Morgan και Bucher, το Δικαστήριο προέκρινε το ίδιο σκεπτικό όσον αφορά την εκ μέρους κράτους μέλους χορήγηση επιδομάτων σε ημεδαπούς που επιθυμούσαν να πραγματοποιήσουν σπουδές σε άλλο κράτος μέλος [20], για να αποφανθεί εν συνεχεία ότι η επίμαχη στην υπόθεση εκείνη προϋπόθεση περί πρώτου σταδίου σπουδών έχει υπερβολικά γενικό και αποκλειστικό χαρακτήρα για να πληροί την απαίτηση περί αναλογικότητας [21].

55. Το Δικαστήριο έχει δεχθεί, επομένως, ότι ο σκοπός της αποτροπής υπέρμετρης επιβαρύνσεως η οποία θα μπορούσε να έχει επιπτώσεις στο συνολικό ύψος των ενισχύσεων [που μπορεί να χορηγήσει το οικείο κράτος μέλος] δύναται, καταρχήν, να δικαιολογεί περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας, όπως τον κανόνα περί τριετούς διαμονής.

56. Αρκεί, όμως, το κράτος μέλος απλώς να αποδείξει ότι υφίσταται τέτοιος οικονομικός σκοπός, άνευ άλλου τινός;

57. Φρονώ ότι δεν αρκεί.

58. Με την απόφαση Morgan και Bucher, το Δικαστήριο έκρινε ότι λόγοι όπως αυτοί που προβλήθηκαν στο πλαίσιο της υποθέσεως Bidar μπορεί καταρχήν να ισχύουν στην περίπτωση της χορηγήσεως ενισχύσεων σε φοιτητές που επιθυμούν να σπουδάσουν στην αλλοδαπή εφόσον «*υπάρχει* ο κίνδυνος αυτού του υπέρμετρου κόστους» [22]. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι εν προκειμένω η Γερμανία δεν απέδειξε την ύπαρξη του κινδύνου τον οποίο προσπαθεί να αποτρέψει ή να περιορίσει.

17 — Βλ. σημείο 12 ανωτέρω.

18 — Προμνημονευθείσα στην υποσημείωση 10 απόφαση Bidar (σκέψη 56).

19 — Προμνημονευθείσα στην υποσημείωση 10 απόφαση Bidar (σκέψη 57).

20 — Προμνημονευθείσα στην υποσημείωση 5 απόφαση Morgan και Bucher (σκέψεις 43 και 44).

21 — Προμνημονευθείσα στην υποσημείωση 5 απόφαση Morgan και Bucher (σκέψη 46).

22 — Προμνημονευθείσα στην υποσημείωση 5 απόφαση Morgan και Bucher (σκέψη 44, η υπογράμμιση δική μου).

59. Είναι σαφές ότι απόκειται σε έκαστο κράτος μέλος να καθορίζει το ποσοστό του προϋπολογισμού του το οποίο προτίθεται να διαθέσει για να χρηματοδοτεί σπουδές στην ημεδαπή και στην αλλοδαπή και να εκτιμά τη συνολική οικονομική επιβάρυνση την οποία θεωρεί εύλογη [23]. Ορισμένα κράτη μέλη μπορεί να αποφασίσουν να διαθέσουν μικρό μόνο ποσό για τη χρηματοδότηση αυτή. Άλλα μπορεί να είναι πρόθυμα να διαθέσουν σημαντικά μεγαλύτερο ποσοστό του προϋπολογισμού τους για τον σκοπό αυτό. Μολονότι δεν απόκειται στο Δικαστήριο να κρίνει την απόφαση κράτους μέλους σχετικά με το τι είναι «εύλογο», αυτό δύναται, πάντως, να καθοδηγήσει τα εθνικά δικαστήρια όσον αφορά την εκ μέρους τους κρίση ως προς το αν, *δεδομένης της αποφάσεως αυτής*, η κάλυψη των εξόδων διαβιώσεως (πιθανώς δε και άλλων δαπανών) φοιτητών άλλων κρατών μελών ενέχει τον κίνδυνο υπέρμετρης επιβαρύνσεως.

60. Η επιβολή οποιασδήποτε προϋποθέσεως για τη θεμελίωση δικαιώματος λήψεως κοινωνικής παροχής ενδέχεται να περιορίσει τον αριθμό των ατόμων των οποίων το αίτημα μπορεί να ικανοποιηθεί και, επομένως, τη συνολική επιβάρυνση του προϋπολογισμού λόγω της χορηγήσεως του βοηθήματος αυτού. Το γεγονός αυτό δεν αρκεί αφεαυτού για να δικαιολογήσει περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας κατά τα άρθρα 20 ΣΛΕΕ και 21 ΣΛΕΕ. Αντιθέτως, φρονώ ότι ένα κράτος μέλος πρέπει να εκτιμήσει τους πραγματικούς ή τους δυνητικούς κινδύνους που ενέχει η χορήγηση της συγκεκριμένης μορφής χρηματοδοτήσεως. Βάσει της εκτιμήσεως αυτής, θα είναι πλέον σε θέση να ορίσει την έννοια της υπέρμετρης δημοσιονομικής επιβαρύνσεως και να λάβει μέτρα με σκοπό την αποτροπή ή τον περιορισμό του κινδύνου τον οποίο προκαλεί η επιβάρυνση αυτή.

61. Στις υπό κρίση υποθέσεις, η Γερμανική Κυβέρνηση στηρίζεται σε στοιχεία της ομοσπονδιακής στατιστικής υπηρεσίας (Statistisches Bundesamt), από τα οποία προκύπτει ότι το 2008 περίπου ένα εκατομμύριο Γερμανοί υπήκοοι ζούσαν σε άλλα κράτη μέλη, περιλαμβανομένου και μισού εκατομμυρίου στα γειτονικά κράτη μέλη. Η Γερμανική Κυβέρνηση διατείνεται ότι, σε περίπτωση καταργήσεως της προϋποθέσεως περί διαμονής, το σύνολο των ατόμων αυτών, καθώς και ορισμένοι αλλοδαποί, θα είχαν δικαίωμα να υποβάλουν αίτηση για τη χορήγηση επιδόματος όσον αφορά τη συνολική διάρκεια των σπουδών εκτός Γερμανίας.

62. Μολονότι φρονώ ότι δεν υφίσταται βάσιμος λόγος να αμφισβητηθεί η ακρίβεια των στοιχείων αυτών, είναι προφανές ότι δεν παρέχουν καμία ένδειξη περί του αν υφίσταται πραγματικός ή δυνητικός κίνδυνος υπέρμετρης δημοσιονομικής επιβαρύνσεως. Δεν είναι βέβαιο ότι όλοι οι Γερμανοί που διαμένουν σε άλλες χώρες της ΕΕ, από τα βρέφη μέχρι τους ηλικιωμένους συνταξιούχους, προτίθενται να πραγματοποιήσουν περαιτέρω σπουδές (και μάλιστα εκτός Γερμανίας). Δεν είναι επίσης πρόδηλο ότι όσοι επιθυμούν να σπουδάσουν θα υποβάλουν άπαντες αίτηση στις γερμανικές αρχές για τη χορήγηση επιδόματος.

63. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Γερμανική Κυβέρνηση επιβεβαίωσε ότι δεν διαθέτει άλλα, αναλυτικότερα, στοιχεία τα οποία θα μπορούσε να προσκομίσει στο Δικαστήριο.

64. Φρονώ ότι απαιτείται πιο στιβαρή εκτίμηση του ενδεχόμενου κινδύνου «υπέρμετρης επιβαρύνσεως η οποία θα μπορούσε να έχει επιπτώσεις στο συνολικό ύψος των ενισχύσεων που μπορεί να χορηγήσει [το κράτος μέλος]» [24] για να αποδειχθεί ότι περιορισμός όπως ο κανόνας περί τριετούς διαμονής δικαιολογείται από τον οικονομικό σκοπό. Η εκτίμηση αυτή επιβάλλει επίσης την εξέταση της καταλληλότητας του περιορισμού ως μέσου αποτροπής ή ελαττώσεως του κινδύνου που θα προκαλέσει η επιβάρυνση αυτή.

23 — Βλ. επίσης, για παράδειγμα, τις προτάσεις μου στην προμνημονευθείσα στην υποσημείωση 9 υπόθεση Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (σημείο 103).

24 — Προμνημονευθείσα στην υποσημείωση 10 απόφαση Bidar (σκέψη 56).

65. Καθόσον ο θεμιτός σκοπός τον οποίο δέχθηκε το Δικαστήριο στις αποφάσεις Bidar και Morgan και Bucher συνίσταται στην αποτροπή υπέρμετρης επιβαρύνσεως που μπορεί να έχει επιπτώσεις στο συνολικό ύψος των ενισχύσεων που είναι δυνατό να χορηγηθούν, η καταλληλότητα και ο αναλογικός χαρακτήρας του περιορισμού πρέπει να εξετασθούν σε σχέση με τον σκοπό αυτό.

66. Εντούτοις, ενώ στις υπό κρίση υποθέσεις η Γερμανία επικαλείται βεβαίως τον οικονομικό σκοπό, διατείνεται επίσης ότι ο περιορισμός είναι αναλογικός σε σχέση με την ανάγκη να χορηγείται επίδομα μόνο στους φοιτητές που αποδεικνύουν ορισμένο βαθμό εντάξεως στη γερμανική κοινωνία.

67. Η άποψη αυτή υποδηλώνει ότι το κράτος μέλος ερμηνεύει τη νομολογία του Δικαστηρίου ως έχουσα την έννοια ότι περιορισμός όπως ο κανόνας περί τριετούς διαμονής μπορεί να δικαιολογηθεί βάσει της ανάγκης να απαιτείται ορισμένος βαθμός εντάξεως (σκοπός εντάξεως), ανεξαρτήτως λόγων σχετικών με το οικονομικό κόστος του προγράμματος (οικονομικός σκοπός).

68. Το Δικαστήριο, βεβαίως, έχει δεχθεί ότι ο οικονομικός σκοπός μπορεί να *επιτευχθεί* με τη χορήγηση οικονομικής ενισχύσεως μόνο στους φοιτητές που αποδεικνύουν ορισμένο βαθμό εντάξεως στο κράτος μέλος που χορηγεί το επίδομα –είτε πρόκειται για το κράτος μέλος υποδοχής είτε για το κράτος μέλος καταγωγής. Σε περίπτωση κατά την οποία ζητείται ενίσχυση από το κράτος μέλος υποδοχής, πρέπει να επιδεικνύεται οικονομική αλληλεγγύη προς τους φοιτητές που είναι υπήκοοι άλλου κράτους μέλους μόνο μετά το αρχικό χρονικό διάστημα διαμονής[25].

69. Στις προτάσεις μου επί της υποθέσεως Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, εξέθεσα τον τρόπο με τον οποίο ερμηνεύω την απόφαση του Δικαστηρίου επί της υποθέσεως Bidar. Κατά την ερμηνεία μου της αποφάσεως αυτής, το Δικαστήριο δεν δέχθηκε την ύπαρξη αυτοτελούς σκοπού εντάξεως. Αντιθέτως, η απαίτηση να αποδειχθεί ορισμένος βαθμός εντάξεως αντιμετωπίσθηκε ως *μέσο* περιορισμού του αριθμού αυτών που έχουν δικαίωμα λήψεως της ενισχύσεως και, ως εκ τούτου, ως μέσο αποτροπής του ενδεχομένου υπέρμετρης δημοσιονομικής επιβαρύνσεως[26]. Τυχόν προϋπόθεση περί διαμονής κατατείνει στην επίτευξη του σκοπού αυτού. Στην υπόθεση Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, το Δικαστήριο δεν αποφάνθηκε επί του ζητήματος αυτού. Έκρινε ότι ο οικονομικός σκοπός δεν μπορεί να δικαιολογήσει άνιση μεταχείριση μεταξύ των ημεδαπών και των διακινούμενων εργαζομένων, πλην όμως, στο πλαίσιο της ιδίας αναλύσεως, δέχθηκε ότι τα κράτη μέλη έχουν το δικαίωμα να απαιτούν από τους υπηκόους άλλων κρατών μελών να αποδεικνύουν ορισμένο βαθμό εντάξεως στις κοινωνίες τους προκειμένου να μπορούν να απολαύουν κοινωνικών πλεονεκτημάτων[27].

70. Στο παρόν στάδιο εξελίξεως του δικαίου της Ένωσης, δεν είναι εύλογο να απαιτείται από κράτος μέλος να αναλάβει την οικονομική ευθύνη για φοιτητή μεταξύ του οποίου και του κράτους αυτού δεν υφίσταται δεσμός. Το αντίθετο θα συνεπαγόταν ότι το κράτος μέλος θα είχε συμφωνήσει να επιδεικνύει απόλυτη οικονομική αλληλεγγύη όσον αφορά τη χρηματοδότηση φοιτητών και ότι θα υπάρχει πλήρης «κινητικότητα» ως προς αυτό το κοινωνικό πλεονέκτημα, κάτι που σαφώς δεν ισχύει. Ως εκ τούτου, τα κράτη μέλη έχουν το δικαίωμα να απορρίπτουν τις αιτήσεις χορηγήσεως επιδόματος σε φοιτητές *χωρίς ουσιαστικό δεσμό* με το οικείο κράτος προκειμένου να αποτρέπουν υπέρμετρη επιβάρυνση η οποία θα είχε επιπτώσεις στο συνολικό ύψος των ενισχύσεων που μπορούν να χορηγηθούν. Με άλλα λόγια, μπορούν να περιορίσουν τον κύκλο των δικαιούχων προκειμένου να επιτύχουν τον οικονομικό σκοπό· είναι δε αποδεκτή προς τούτο η χρήση κριτηρίου περί αποδείξεως ορισμένου βαθμού εντάξεως.

25 — Βλ. δέκατη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 2004/38· βλ., επίσης, απόφαση της 4ης Οκτωβρίου 2012, C-75/11, Επιτροπή κατά Αυστρίας (σκέψη 60).

26 — Βλ. τις προτάσεις μου στην προμνημονευθείσα στην υποσημείωση 9 υπόθεση Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (σημείο 84).

27 — Προμνημονευθείσα στην υποσημείωση 9 απόφαση Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (σκέψεις 63 και 69).

71. Στις προτάσεις μου επί της υποθέσεως Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, δεν απέκλεισα το ενδεχόμενο διαφορετικής ερμηνείας της νομολογίας του Δικαστηρίου: δηλαδή το ενδεχόμενο η νομολογία αυτή να έχει την έννοια ότι κράτος μέλος μπορεί να απαιτεί ορισμένο βαθμό εντάξεως *ανεξαρτήτως* λόγων σχετικών με το οικονομικό κόστος της χορηγήσεως επιδομάτων σπουδών[28]. Κατά την ερμηνεία αυτή, ο σκοπός της εντάξεως (δεόντως ορισθείς) θα αρκεί αφεαυτού για να δικαιολογήσει τον περιορισμό των δικαιωμάτων ελεύθερης κυκλοφορίας. Το ζήτημα αν προϋπόθεση περί διαμονής όπως ο κανόνας περί τριετούς διαμονής έχει αναλογικό χαρακτήρα εξαρτάται σε τέτοια περίπτωση από το αν είναι πέραν του αναγκαίου μέτρου περιοριστικός προκειμένου να προσδιορίσει τους αιτούντες που μπορούν να αποδείξουν τον απαιτούμενο βαθμό εντάξεως[29].

72. Φρονώ ότι εν προκειμένω θα είναι χρήσιμο για τα αιτούντα δικαστήρια να διευκρινίσει το Δικαστήριο τη θέση του επί της σχέσεως μεταξύ του οικονομικού σκοπού και του σκοπού εντάξεως. Αποτελεί ο σκοπός εντάξεως αυτοτελή θεμιτό σκοπό δυνάμενο να δικαιολογήσει περιορισμό του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας[30], ακόμη και στην περίπτωση κατά την οποία ο περιορισμός εφαρμόζεται σε βάρος των ιδίων των υπηκόων του κράτους μέλους; Ή αμφότεροι οι σκοποί υπαγορεύονται από συναφή συμφέροντα, οπότε πρέπει να θεωρηθούν μέρη του ιδίου σκοπού; Ή μήπως το κριτήριο περί βαθμού εντάξεως αποτελεί απλώς μέσο για την επίτευξη του οικονομικού σκοπού;

73. Στην υπόλοιπη ανάλυσή μου θα εξετάσω την καταλληλότητα και την αναλογικότητα μέτρου όπως ο κανόνας περί τριετούς διαμονής από απόψεως εκάστου των δύο σκοπών.

Καταλληλότητα του περιορισμού

– Οικονομικός σκοπός

74. Είναι σαφές ότι κάθε μέτρο που περιορίζει τον κύκλο των δικαιούχων περιορίζει και το κόστος του προγράμματος σε σχέση με αυτό βάσει του οποίου το επίδομα χορηγείται σε όλους τους πολίτες της ΕΕ άνευ διακρίσεως. Ο κανόνας περί τριετούς διαμονής περιορίζει πράγματι τον κύκλο των δυνητικών δικαιούχων.

75. Ωστόσο, το εθνικό δικαστήριο εξακολουθεί να πρέπει να κρίνει αν ο κανόνας περί τριετούς διαμονής συνδέεται ευλόγως με τον σκοπό της αποτροπής υπέρμετρης επιβαρύνσεως που θα είχε επιπτώσεις στο συνολικό ύψος των ενισχύσεων. Τούτο θα εξαρτηθεί από το αν ο κίνδυνος θα ελαττωθεί μέχρι του ύψους εύλογης επιβαρύνσεως χάρη στην εφαρμογή του κανόνα περί τριετούς διαμονής.

– Σκοπός εντάξεως

76. Ο τόπος διαμονής ενός ατόμου καταδεικνύει συνήθως τον τόπο στην κοινωνία του οποίου είναι ενταγμένο το άτομο αυτό. Ως εκ τούτου, τυχόν προϋπόθεση περί διαμονής αποτελεί εκ πρώτης όψεως κατάλληλο μέσο επιτεύξεως του σκοπού περί εντάξεως.

28 — Βλ. τις προτάσεις μου στην προμνημονευθείσα στην υποσημείωση 9 υπόθεση Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (σημείο 120).

29 — Βλ. σημεία 80 έως 82 κατωτέρω.

30 — Μολονότι η υπόθεση Stewart δεν αφορούσε κοινωνικό βοήθημα του ιδίου είδους με το επίμαχο στις υπό κρίση υποθέσεις, το Δικαστήριο έκρινε ότι είναι θεμιτό να επιδιώκεται (i) η διασφάλιση ουσιαστικού δεσμού μεταξύ του αιτούντος επίδομα και του έχοντος δικαιοδοσία κράτους μέλους και (ii) η διασφάλιση της οικονομικής ισορροπίας του εθνικού συστήματος κοινωνικής ασφαλίσεως. Εν συνεχεία εξετάσθηκε η καταλληλότητα και ο αναλογικός χαρακτήρας του επίμαχου μέτρου σε σχέση με τον πρώτο σκοπό και, ακολούθως, το Δικαστήριο έκρινε ότι, όσον αφορά τον δεύτερο σκοπό, «οι προηγούμενες σκέψεις μπορούν, επίσης, να ισχύσουν και ως προς τον [δεύτερο] σκοπό» και ότι «η απαίτηση αποδείξεως ότι […] υφίσταται επαρκής και αληθινή σχέση επιτρέπει στο εν λόγω κράτος να εξασφαλίσει ότι το οικονομικό βάρος που συνδέεται με την καταβολή της επίμαχης […] παροχής δεν καθίσταται υπερβολικό»: βλ. απόφαση της 21ης Ιουλίου 2011, C-503/09, Stewart (Συλλογή 2011, σ. I-6497, σκέψεις 89 και 103).

Αναλογικός χαρακτήρας του περιορισμού

77. Το ζήτημα αν περιορισμός, όπως αυτός της προϋποθέσεως περί διαμονής που προβλέπει ο κανόνας της τριετίας, μπορεί να δικαιολογηθεί λόγω του οικονομικού σκοπού ή του σκοπού εντάξεως έχει κατά τα φαινόμενα οδηγήσει στην υιοθέτηση πεπλανημένης συλλογιστικής οσάκις πρέπει να εκτιμηθεί ο αναλογικός χαρακτήρας του περιορισμού αυτού. Τα κράτη μέλη επικαλούνται τον οικονομικό σκοπό προς δικαιολόγηση του περιορισμού, πλην όμως εν συνεχεία υποστηρίζουν ότι το μέτρο είναι αναλογικό παραπέμποντας στον σκοπό εντάξεως.

78. Κατ' αυτόν τον τρόπο, στις υπό κρίση υποθέσεις η Γερμανική Κυβέρνηση διατείνεται κατ' ουσίαν ότι ο κανόνας περί τριετούς διαμονής προσδιορίζει τους αιτούντες που έχουν επαρκώς στενό δεσμό με τη γερμανική κοινωνία ώστε να τύχουν οικονομικής ενισχύσεως από τον κρατικό προϋπολογισμό. Η κυβέρνηση αυτή υποστηρίζει ότι επιβάλλεται να διακριβώνεται η ύπαρξη του δεσμού αυτού και στην περίπτωση των ημεδαπών, διότι η μορφή της αλληλεγγύης που διέπει τη χρηματοδότηση σπουδών από τον κρατικό προϋπολογισμό του Δημοσίου εκφράζεται εν προκειμένω ως αλληλεγγύη που υφίσταται μεταξύ κατοίκων του κράτους μέλους και όχι κατ' ανάγκη μεταξύ των υπηκόων του[31]. Επιπροσθέτως, η Γερμανική Κυβέρνηση διατείνεται ότι ο κανόνας περί τριετούς διαμονής εφαρμόζεται με διαφάνεια, παρέχει ασφάλεια δικαίου και είναι αποτελεσματικός από διοικητικής απόψεως.

79. Θα εξετάσω τον αναλογικό χαρακτήρα του κανόνα περί τριετούς διαμονής από απόψεως τόσο του οικονομικού σκοπού όσο και του σκοπού εντάξεως.

– Οικονομικός σκοπός

80. Μέτρο όπως ο κανόνας περί τριετούς διαμονής είναι αναλογικό εφόσον δεν επιβάλλει περιορισμό μεγαλύτερο από αυτόν που απαιτείται προκειμένου η οικονομική επιβάρυνση να μην υπερβεί τα όρια της εύλογης. Κατά την εκτίμηση αυτή, πρέπει να εξετασθεί αν υπάρχει η δυνατότητα λήψεως λιγότερο περιοριστικών μέτρων. Λόγοι αποτελεσματικότητας από διοικητικής απόψεως, ασφάλειας δικαίου και διαφάνειας θα ληφθούν υπόψη κατά τη σύγκριση του ισχύοντος (ή προτιμώμενου) μέτρου με τις εναλλακτικές λύσεις.

81. Το εθνικό δικαστήριο δεν μπορεί να προβεί σε εκτίμηση χωρίς να γνωρίζει (i) τι χαρακτηρίζεται ως υπέρμετρη δημοσιονομική επιβάρυνση και (ii) τον υπολογιζόμενο ποσοτικό αντίκτυπο του κανόνα περί τριετούς διαμονής ως προς την επιβάρυνση αυτή.

82. Ας υποτεθεί, για παράδειγμα, ότι ένα κράτος μέλος αποφασίζει να διαθέσει 800 εκατομμύρια ευρώ για τη χρηματοδότηση σπουδών τριτοβάθμιας εκπαιδεύσεως. Εξετάζει τις νέες ρυθμίσεις που προτίθεται να εφαρμόσει και συνειδητοποιεί ότι, αν δεν επιβάλει κάποιο πρόσθετο κριτήριο, υπάρχει κίνδυνος να χρειασθεί να καταβάλει ποσό μεγαλύτερο του ενός δισεκατομμυρίου ευρώ. Αποφασίζει ότι δεν μπορεί να αναλάβει τέτοιο κίνδυνο. Εξετάζοντας το ιστορικό της παρελθούσας διαμονής αντιπροσωπευτικού δείγματος φοιτητών στους οποίους χορηγείται επίδομα (δείγματος επαρκώς μεγάλου ώστε να είναι στατιστικά αξιόπιστο), συμπεραίνει ότι, εφόσον επιβάλει ως προϋπόθεση την τετραετή διαμονή του αιτούντος εντός της επικράτειας, θα αποκλεισθεί επαρκής αριθμός δυνητικών υποψηφίων έτσι ώστε να περιορισθεί ο κίνδυνος σοβαρής υπερβάσεως του προϋπολογισμού. Το μοναδικό πρόσθετο κριτήριο επιλέγεται με σκοπό την επίτευξη του οικονομικού σκοπού. Εφόσον η ανάλυση κινδύνου –κόστους διενεργηθεί με τον δέοντα τρόπο, φρονώ ότι οι ρυθμίσεις δεν

31 — Μολονότι με τα επιχειρήματα αυτά θα μπορούσε να υπονοηθεί ότι η Γερμανία εξαρτά το δικαίωμα λήψεως επιδόματος σπουδών στην αλλοδαπή από προϋποθέσεις σχετιζόμενες με το φορολογικό καθεστώς της, η Γερμανική Κυβέρνηση επιβεβαίωσε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι δεν ισχύει κάτι τέτοιο. Διαβεβαίωσε ρητώς ότι δεν σκοπεί να χορηγεί επίδομα μόνο σε όσους πολίτες της ΕΕ έχουν προγενέστερα συνεισφέρει στον κρατικό προϋπολογισμό εκ του οποίου προέρχονται τα καταβαλλόμενα ποσά επιδομάτων. Όταν της ζητήθηκε, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, να ορίσει την αλληλεγγύη την οποία μνημόνευσε στις γραπτές παρατηρήσεις της, η Γερμανική Κυβέρνηση απάντησε ότι δικαιούχοι πρέπει να είναι αυτοί που έχουν ορισμένο δεσμό με τη γερμανική κοινωνία.

επιδέχονται καταρχήν αμφισβήτηση, μολονότι θα έχουν ως αποτέλεσμα τον περιορισμό των δικαιωμάτων ελεύθερης κυκλοφορίας πολιτών της ΕΕ. Σε σύγκριση με άλλες εναλλακτικές λύσεις, το κριτήριο αυτό μπορεί να έχει αναλογικό χαρακτήρα. Επισημαίνω, πάντως, ότι η ανάλυση αυτή θα ήταν αμιγώς οικονομικού χαρακτήρα. Η προϋπόθεση περί διαμονής *δεν* θα εμφανιζόταν ως υποκατάστατο για να διαπιστωθεί η ύπαρξη «ορισμένου βαθμού εντάξεως».

– Σκοπός της εντάξεως

83. Η Γερμανική Κυβέρνηση διατείνεται ότι ο περιορισμός του κύκλου των δικαιούχων, ανεξαρτήτως της ιθαγενείας τους, στα πρόσωπα που πληρούν την προϋπόθεση περί τριετούς διαμονής συνιστά αναλογικό μέτρο προκειμένου να διασφαλισθεί ότι χρηματοδότηση εκ του κρατικού προϋπολογισμού καταβάλλεται μόνο στους φοιτητές που μπορούν να αποδείξουν επαρκή δεσμό με τη γερμανική κοινωνία. Προς επίρρωση της απόψεώς της, επικαλείται ιδίως τις αποφάσεις του Δικαστηρίου επί των υποθέσεων Bidar και Förster.

84. Όπως επεσήμανα στις προτάσεις μου επί της υποθέσεως Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, στην υπόθεση Bidar το Δικαστήριο δεν χρειάσθηκε να εξετάσει το ζήτημα της αναλογικότητας [32], ενώ στην υπόθεση Förster στηρίχθηκε στο γράμμα της οδηγίας 2004/38 για να αποφανθεί ότι ο περιορισμός τον οποίο συνεπαγόταν η επίμαχη στην υπόθεση εκείνη προϋπόθεση περί διαμονής ήταν δικαιολογημένος. Το Δικαστήριο εστίασε προς τούτο την προσοχή του στο ότι η οδηγία αυτή προβλέπει ειδικές προϋποθέσεις όσον αφορά τον βαθμό εντάξεως των αλλοδαπών στην κοινωνία του κράτους μέλους υποδοχής [33].

85. Η οδηγία 2004/38 δεν έχει εν προκειμένω εφαρμογή [34]. Για τον λόγο αυτό, δεν είναι η κατάλληλη στιγμή για να εξετασθεί εκ νέου η νομολογία της αποφάσεως Förster ή να εξετασθεί ενδελεχώς η σχέση μεταξύ του άρθρου 24, παράγραφος 2, της οδηγίας αυτής και της αρχής της αναλογικότητας. Επίσης, φρονώ ότι η ανάλυση της προϋποθέσεως περί πενταετούς διαμονής ως αποδεικτικού στοιχείου της απαιτούμενης εντάξεως προκειμένου να χορηγηθεί επίδομα σπουδών από το κράτος μέλος *υποδοχής* στην οποία προέβη το Δικαστήριο στην απόφαση Förster δεν παρέχει ιδιαίτερη βοήθεια για την επίλυση των υπό κρίση διαφορών.

86. Φρονώ ότι, ελλείψει εναρμονίσεως, πρέπει να παρασχεθεί στα κράτη ορισμένη ευχέρεια ως προς τον καθορισμό του απαιτούμενου βαθμού εντάξεως στην περίπτωση αιτούντων τη χρηματοδότηση σπουδών ή καταρτίσεως και ως προς την επιλογή του κατάλληλου πρωτογενούς μέσου αποδείξεως της εντάξεως αυτής.

87. Ο δεσμός πολίτη της ΕΕ με την κοινωνία ορισμένου κράτους μέλους είναι περίπλοκο ζήτημα, τόσο από την πλευρά του πολίτη όσο και από αυτήν του κράτους. Ο δεσμός αυτός μπορεί να υφίσταται από τη γέννηση (και, ως εκ τούτου, να είναι ακούσιος) ή να είναι επίκτητος. Είναι δυνατό να εξελίσσεται με την πάροδο του χρόνου, με ποικίλη ένταση. Η εκτίμησή του μπορεί να είναι υποκειμενική ή αντικειμενική. Μπορεί ευλόγως να γίνει δεκτό ότι, σε κάθε περίπτωση, προϋποθέτει τη συμμετοχή σε ορισμένη κοινότητα.

32 — Προτάσεις επί της προμνημονευθείσας στην υποσημείωση 9 υποθέσεως Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (σημείο 113).

33 — Βλ. απόφαση της 18ης Νοεμβρίου 2008, C-158/07, Förster (Συλλογή 2008, σ. I-8507, σκέψεις 54 και 55).

34 — Βλ. σημείο 35 ανωτέρω.

88. Ωστόσο, μολονότι τα κράτη μέλη πρέπει να έχουν την ευχέρεια να καθορίζουν την κοινότητα αυτή, δεν αρκεί να προβάλλουν το επιχείρημα ότι ο απαιτούμενος δεσμός αποδεικνύεται άνευ εξαιρέσεως από τη διαμονή για ορισμένα έτη. Το επιχείρημα αυτό ενέχει διάλληλο συλλογισμό, διότι υπονοεί ότι, στο πλαίσιο των υπό κρίση υποθέσεων, ο κανόνας περί τριετούς διαμονής είναι ως εκ τούτου αναλογικός, καθόσον δεν είναι περισσότερο περιοριστικός από το αναγκαίο μέτρο προκειμένου να αποδειχθεί ποιος μπορεί να επικαλεσθεί τρία έτη συνεχούς διαμονής πριν την έναρξη των σπουδών του στην αλλοδαπή.

89. Σε περίπτωση κατά την οποία ένα κράτος μέλος επιλέξει να απαιτεί απόδειξη της εντάξεως επιβάλλοντας μέτρο που περιορίζει την άσκηση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας, πρέπει να αποδεχθεί ότι η άσκηση της διακριτικής ευχέρειας που διαθέτει το κράτος στον τομέα αυτό υπόκειται, μεταξύ άλλων, σε υποχρέωση τηρήσεως των αρχών της αναλογικότητας και της απαγορεύσεως των διακρίσεων. Έτσι, με την απόφαση Bidar, το Δικαστήριο δέχθηκε ρητώς ότι απαίτηση περί του ότι ο αιτών φοιτητικό δάνειο πρέπει να είναι εγκατεστημένος στο Ηνωμένο Βασίλειο κατά την έννοια των διατάξεων του εθνικού δικαίου και να πληροί προϋπόθεση περί τριετούς διαμονής είχε ως έμμεση συνέπεια τη δυσμενή διάκριση σε βάρος των αλλοδαπών: επομένως, μπορούσε να δικαιολογηθεί μόνον εφόσον βασιζόταν σε αντικειμενικές εκτιμήσεις, ανεξάρτητες από την ιθαγένεια των ενδιαφερομένων και είχε αναλογικό χαρακτήρα προς τον θεμιτώς επιδιωκόμενο από το εθνικό δίκαιο σκοπό [35].

90. Το Δικαστήριο έχει ήδη, κατά τα φαινόμενα, απορρίψει την άποψη ότι, όσον αφορά τον σκοπό της εντάξεως, η ύπαρξη ενός μόνον κριτηρίου μπορεί να είναι σύμφωνη με την αρχή της αναλογικότητας.

91. Για παράδειγμα, στην απόφαση Morgan και Bucher, το Δικαστήριο έκρινε ότι η προϋπόθεση περί πρώτου σταδίου σπουδών [36] δεν ήταν αναλογική διότι «ο βαθμός εντάξεως που θα μπορούσε θεμιτώς να απαιτήσει ένα κράτος μέλος στην κοινωνία του πρέπει, σε κάθε περίπτωση, να θεωρηθεί ότι αποδεικνύεται από το γεγονός ότι οι προσφεύγουσες μεγάλωσαν στη Γερμανία και ολοκλήρωσαν εκεί τις δευτεροβάθμιες σπουδές τους». Μολονότι η προϋπόθεση περί πρώτου σταδίου σπουδών επιβλήθηκε με σκοπό τον έλεγχο του βαθμού εντάξεως, το Δικαστήριο (και το εθνικό δικαστήριο) δέχθηκε ότι ο απαιτούμενος βαθμός εντάξεως αποδείχθηκε «σε κάθε περίπτωση», όσον αφορά τις προσφεύγουσες (οι οποίες ήταν Γερμανοί υπήκοοι) βάσει *άλλων στοιχείων*, όπως ο τόπος στον οποίο μεγάλωσαν και ολοκλήρωσαν τις σπουδές τους σε επίπεδο δευτεροβάθμιας εκπαιδεύσεως [37].

92. Πιο πρόσφατα, στην υπόθεση Επιτροπή κατά Αυστρίας, το Δικαστήριο επιβεβαίωσε, προκρίνοντας γενική διατύπωση, ότι «η απόδειξη που απαιτείται ώστε να [αποδειχθεί] η ύπαρξη [ουσιαστικής] σχέσεως δεν πρέπει να έχει υπερβολικά αποκλειστικό χαρακτήρα, προσδίδοντας αδικαιολόγητο πλεονέκτημα σε ένα στοιχείο το οποίο δεν είναι κατ' ανάγκην αντιπροσωπευτικό του αληθούς και πραγματικού βαθμού κατά τον οποίο ο αιτών […] συνδέεται με το κράτος μέλος […], αποκλειομένου κάθε άλλου αντιπροσωπευτικού στοιχείου» [38]. Ο απαιτούμενος ουσιαστικός δεσμός «πρέπει να στοιχειοθετείται αναλόγως των συστατικών στοιχείων της επίδικης παροχής, μεταξύ άλλων, της φύσεώς της και των σκοπών της» [39].

93. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, εκτιμώ ότι ο επίμαχος εν προκειμένω κανόνας περί τριετούς διαμονής είναι πιθανώς περισσότερο περιοριστικός απ' ό,τι απαιτείται.

35 — Βλ. προμνημονευθείσα στην υποσημείωση 10 απόφαση Bidar (σκέψεις 51 έως 54 και παρατιθέμενη νομολογία).

36 — Βλ. σημείο 6 ανωτέρω.

37 — Βλ. προμνημονευθείσα στην υποσημείωση 5 απόφαση Morgan και Bucher (σκέψεις 45 και 46).

38 — Προμνημονευθείσα στην υποσημείωση 25 (σκέψη 62).

39 — Προμνημονευθείσα στην υποσημείωση 25 (σκέψη 63).

94. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Επιτροπή παρέθεσε το παράδειγμα δύο Γερμανών υπηκόων: ο πρώτος, αφού έζησε επί 17 έτη εκτός Γερμανίας, επιστρέφει στην πατρίδα του τρία έτη πριν αρχίσει σπουδές στην αλλοδαπή· ο δεύτερος, ο οποίος έζησε επί 17 έτη στη Γερμανία, την εγκαταλείπει τρία έτη πριν αρχίσει σπουδές σε άλλη χώρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Βάσει του κανόνα περί τριετούς διαμονής, ο πρώτος μπορεί να τύχει χρηματοδοτήσεως, ενώ ο δεύτερος όχι. Ποιος είναι, όμως, ο πλέον ενταγμένος στη γερμανική κοινωνία;

95. Το παράδειγμα αυτό αποδεικνύει ότι ο κανόνας περί τριετούς διαμονής είναι υπερβολικά αυστηρός. Ενέχει τον κίνδυνο να αποκλείσει από τη χρηματοδότηση φοιτητές οι οποίοι, μολονότι δεν διέμειναν στη Γερμανία επί τρία συνεχή έτη πριν την έναρξη σπουδών στην αλλοδαπή, εντούτοις έχουν επαρκή δεσμό με τη γερμανική κοινωνία λόγω της γερμανικής ιθαγενείας, της διαμονής, των σπουδών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης ή της εργασίας τους στη χώρα αυτή, γλωσσικών δεξιοτήτων, οικογενειακών και άλλων κοινωνικών ή οικονομικών δεσμών ή άλλων στοιχείων δυνάμενων να αποδείξουν τον δεσμό αυτό.

96. Κατά τον νόμο περί επιδομάτων σπουδών, στερείται παντελώς σημασίας το αν Γερμανός φοιτητής που επιδιώκει να σπουδάσει στη Γαλλία έχει, για παράδειγμα, ζήσει και φοιτήσει προηγουμένως στη Γερμανία ή αν η οικογένειά του είναι εγκατεστημένη εκεί και/ή αν οι γονείς του εργάζονται στη Γερμανία. Εάν, αντιθέτως, ο φοιτητής αυτός ήταν, για παράδειγμα, Βούλγαρος και είχε εγκατασταθεί στη Γερμανία τρία μόλις έτη πριν την έναρξη πανεπιστημιακών σπουδών στην Πολωνία ή στο κράτος μέλος καταγωγής του, θα είχε δικαίωμα να ζητήσει χρηματοδότηση από τον προϋπολογισμό του Γερμανικού Δημοσίου, χωρίς να απαιτείται η απόδειξη άλλων στοιχείων προκειμένου να γίνει δεκτό ότι ανήκει στην ομάδα-στόχο των «ενταγμένων» στη γερμανική κοινωνία δικαιούχων.

97. Το κρίσιμο ζήτημα δεν είναι, βεβαίως, το αν Βούλγαροι ή Γερμανοί φοιτητές δικαιούνται να λάβουν επίδομα από τη Γερμανική Κυβέρνηση. Το σημαντικό στοιχείο έγκειται στη σχέση μεταξύ του κανόνα περί τριετούς διαμονής, τον σκοπό του οποίου την επίτευξη επιδιώκει ο κανόνας αυτός και τη νομοθετική βάση στην οποία στηρίζεται η απόφαση (όσον αφορά το παράδειγμα αυτό) περί χορηγήσεως επιδόματος στον Βούλγαρο φοιτητή και όχι στον Γερμανό.

98. Βάσει του κανόνα περί τριετούς διαμονής, η γερμανική ιθαγένεια του αιτούντος δεν ασκεί εν προκειμένω επιρροή. Εντούτοις, όπως αποφάνθηκε το Δικαστήριο στην απόφαση Rottman, η ιθαγένεια αποτελεί «ιδιαίτερη σχέση αλληλεγγύης και πίστης» η οποία από κοινού με «την αμοιβαιότητα δικαιωμάτων και υποχρεώσεων […] αποτελούν το θεμέλιο του δεσμού της ιθαγένειας» [40]. Φρονώ ότι η σχέση αυτή δεν μπορεί να παραβλεφθεί εντελώς κατά την εκτίμηση της αναλογικότητας των μέτρων που λαμβάνει κράτος μέλος προς επίτευξη του σκοπού της εντάξεως.

99. Ως εκ τούτου, φρονώ ότι μέτρο όπως ο κανόνας περί τριετούς διαμονής είναι υπέρ το δέον αυστηρός, ενώ δεν καθιστά δυνατή στις εθνικές αρχές την εκτίμηση του κατά πόσον η ένταξη είναι πραγματική και ουσιαστική.

100. Υπάρχει δυνατότητα λήψεως εναλλακτικών, λιγότερο περιοριστικών, μέτρων;

101. Φρονώ ότι ενδεχομένως υπάρχει.

40 — Απόφαση της 2ας Μαρτίου 2010, C-135/08 (Συλλογή 2010, σ. I-1449, σκέψη 51).

102. Το εθνικό δικαστήριο εκτιμά ότι ο κανόνας μπορεί να διατυπωθεί εκ νέου κατά τρόπο λιγότερο περιοριστικό, χωρίς να απολεσθεί η δυνατότητα προσδιορισμού των φοιτητών που έχουν ενταχθεί επαρκώς στη γερμανική κοινωνία. Πιθανοί εναλλακτικοί κανόνες μπορεί να έχουν χαρακτήρα λιγότερο περιοριστικό, αλλά εξίσου αποτελεσματικό. Τυχόν διαφορετική προσέγγιση ενδέχεται να είναι περισσότερο ελαστική. Τονίζω ότι δεν προτείνω κάποιον συγκεκριμένο κανόνα –αυτό απόκειται στο κράτος μέλος. Επισημαίνω απλώς ότι είναι εφικτή η θέσπιση λιγότερο αυστηρών και, ως εκ τούτου, πιο αναλογικών ρυθμίσεων.

103. Κατά τη σύγκριση των εναλλακτικών μέτρων, επιβάλλεται προφανώς να εξετασθεί αν το μέτρο εφαρμόζεται «βάσει σαφών και εκ των προτέρων γνωστών κριτηρίων και [αν υφίσταται] η δυνατότητα παροχής ένδικης προστασίας» [41].

104. Εν προκειμένω, συμφωνώ με τη Γερμανική Κυβέρνηση ως προς το ότι ο κανόνας περί τριετούς διαμονής χαρακτηρίζεται από διαφάνεια και αποτελεσματικότητα από διοικητικής απόψεως και παρέχει ασφάλεια δικαίου. Τα κρίσιμα στοιχεία μπορούν να συγκεντρωθούν ευχερώς, η δε απόφαση λαμβάνεται κατά τρόπο μηχανικό, καθώς είναι μονοσήμαντη, θετική ή αρνητική. Το κόστος εφαρμογής για τη διοίκηση είναι κατά πάσα πιθανότητα σχετικά χαμηλό, σε σχέση ιδίως με τη συνολική πρόβλεψη του προϋπολογισμού όσον αφορά τη χρηματοδότηση σπουδών. Όλα αυτά τα ζητήματα πρέπει να ληφθούν υπόψη κατά τη σύγκριση του κανόνα περί τριετούς διαμονής με άλλα πιθανά μέτρα.

105. Εντούτοις, το μέτρο που χαρακτηρίζεται από τη μεγαλύτερη διαφάνεια και αποτελεσματικότητα δεν είναι κατ' ανάγκη και αναλογικό. Το αν όντως είναι εξαρτάται από άλλα στοιχεία, όπως το περίγραμμα και η δομή του προγράμματος ενισχύσεων, λαμβάνοντας υπόψη τη συνοχή του ως συνόλου και τον οικείο σκοπό.

106. Μέτρο όπως ο κανόνας περί τριετούς διαμονής χαρακτηρίζεται κατά πάσα πιθανότητα από περισσότερη διαφάνεια και αποτελεσματικότητα απ' ό,τι κανόνας βάσει του οποίου απαιτείται η εξέταση των ατομικών περιστάσεων κάθε περιπτώσεως. Ο δεύτερος κανόνας θα ήταν προφανώς λιγότερο περιοριστικός και θα κατέληγε στην αποδοχή περισσοτέρων αιτήσεων. Βάσει ενός τρίτου είδους μέτρου, η διαμονή μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως ο κύριος ή ο συνήθης τρόπος αποδείξεως του απαιτούμενου βαθμού εντάξεως, χωρίς να απαγορεύεται στον αιτούνται να επικαλείται και στην αρχή να λαμβάνει υπόψη πραγματικά στοιχεία που αποδεικνύουν την ύπαρξη (ή την έλλειψη) πραγματικού και ουσιαστικού δεσμού. Ένα τέτοιο μέτρο θα χαρακτηριζόταν από μεγαλύτερη διαφάνεια και αποτελεσματικότητα απ' ό,τι μέτρο του δευτέρου είδους που παρέθεσα, ενώ θα ήταν λιγότερο περιοριστικό απ' ό,τι μέτρο όπως ο κανόνας περί τριετούς διαμονής.

107. Τα οφέλη μέτρου όπως ο κανόνας περί τριετούς διαμονής πρέπει να εκτιμηθούν επίσης με γνώμονα το συνολικό σύστημα ρυθμίσεων στο οποίο εντάσσονται. Από αυτής της απόψεως, το εθνικό δικαστήριο θα πρέπει να λάβει υπόψη ότι όσον αφορά άλλα ζητήματα –όπως η εκτίμηση περί του αν φοιτητής διαμένει στη Γερμανία [42] ή αν συντρέχουν «ιδιαίτερες περιστάσεις» οι οποίες δικαιολογούν τη χορήγηση επιδόματος κατά το άρθρο 6 του νόμου περί επιδομάτων σπουδών [43]– είναι δυνατός ο συγκερασμός μεταξύ επιμελούς εξετάσεως των ατομικών περιστάσεων και της ανάγκης ασφάλειας δικαίου, διαφάνειας και αποτελεσματικότητας από διοικητικής απόψεως.

41 — Απόφαση της 23ης Μαρτίου 2004, C-138/02, Collins (Συλλογή 2004, σ. I-2703, σκέψη 72). Στην υπόθεση αυτή η προϋπόθεση περί διαμονής εφαρμοζόταν με σκοπό τον περιορισμό της προσβάσεως σε κοινωνικό πλεονέκτημα δυνάμενο, κατά την προγενέστερη νομολογία του Δικαστηρίου, να συνδεθεί με την οικεία γεωγραφική αγορά εργασίας (βλ. σκέψη 67).

42 — Βλ. σημείο 44 ανωτέρω.

43 — Βλ. σημείο 9 ανωτέρω. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, υπήρξε διχογνωμία όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής του κανόνα αυτού. Η Γερμανική Κυβέρνηση τον περιέγραψε ως «κανόνα τελευταίας διεξόδου» ο οποίος έχει εφαρμογή σε εξαιρετικές περιστάσεις, οσάκις ο φοιτητής δεν μπορεί να εγκατασταθεί στη Γερμανία για να σπουδάσει στη χώρα αυτή (για παράδειγμα, επειδή πρόκειται για άτομο με αναπηρίες ή ανήλικο). Ο δικηγόρος του Ph. Seeberger υποστήριξε ότι ο κανόνας χρησιμοποιούνταν προς διευκόλυνση των τέκνων των Γερμανών διπλωματών που διέμεναν στην αλλοδαπή. Το Δικαστήριο θα κληθεί να εξετάσει το άρθρο 6 του BAföG στην, εκκρεμούσα επί του παρόντος, υπόθεση C-220/12, Thiele Meneses.

Δικαιολόγηση βάσει του κοινωνικού σκοπού

108. Από τις γραπτές παρατηρήσεις της Γερμανικής Κυβερνήσεως δεν προκύπτει σαφώς αν αυτή προέβαλε άλλη δικαιολογία για τον κανόνα περί τριετούς διαμονής, συγκεκριμένα δε αν πρόθεσή της ήταν η χορήγηση επιδόματος μόνο στους φοιτητές που, μετά την ολοκλήρωση των σπουδών τους, θα γίνουν ενεργά μέλη του γερμανικού εργατικού δυναμικού ή, άλλως, θα απορροφηθούν από τη γερμανική οικονομία και κοινωνία.

109. Πάντως, ορισμένα από τα κράτη μέλη που υπέβαλαν παρατηρήσεις υποστήριξαν ότι η επιτυχία του μέτρου που συνίσταται στη χορήγηση επιδόματος για σπουδές στην αλλοδαπή εξαρτάται εν μέρει από το αν οι φοιτητές, μετά την ολοκλήρωση των σπουδών τους, θα επιστρέψουν στο κράτος μέλος που χορήγησε το επίδομα. Τα κράτη μέλη χορηγούν συχνά τέτοια επιδόματα λόγω των προσδοκώμενων ευεργετικών αποτελεσμάτων στην αγορά εργασίας τους, καθόσον πιθανολογείται ότι φοιτητής που έλαβε το επίδομα αυτό θα επιστρέψει κατά πάσα πιθανότητα και θα συνεισφέρει στην κοινωνία του εν λόγω κράτους μέλους.

110. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Γερμανική Κυβέρνηση επιβεβαίωσε ότι, κατά τη γνώμη της, ο κανόνας περί τριετούς διαμονής δικαιολογείται και λόγω του κοινωνικού σκοπού.

Θεμιτός χαρακτήρας του σκοπού

111. Ο σκοπός αυτός είναι εν μέρει παρεμφερής του κοινωνικού σκοπού του οποίου έγινε επίκληση στο πλαίσιο της υποθέσεως Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, προς δικαιολόγηση του, επίμαχου στην υπόθεση εκείνη, κανόνα περί τριών εκ των έξι ετών[44]. Στην εν λόγω απόφαση, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι η ενθάρρυνση της κινητικότητας των φοιτητών αποτελεί λόγο γενικού συμφέροντος δυνάμενο να δικαιολογήσει περιορισμό[45]. Το Δικαστήριο δέχθηκε επίσης τη διττή δικαιολόγηση ότι (i) το καθεστώς σκοπούσε να ενθαρρύνει τους φοιτητές που διαμένουν στις Κάτω Χώρες να εξετάσουν το ενδεχόμενο να σπουδάσουν στην αλλοδαπή και όχι στον τόπο διαμονής τους, και (ii) οι Κάτω Χώρες ανέμεναν ότι οι φοιτητές που έτυχαν του ευεργετήματος αυτού θα επέστρεφαν στις Κάτω Χώρες μετά την ολοκλήρωση των σπουδών τους προκειμένου να διαμείνουν και να εργασθούν εκεί[46].

112. Φρονώ ότι ο ίδιος σκοπός μπορεί να δικαιολογήσει τον επίμαχο εν προκειμένω κανόνα περί τριετούς διαμονής.

Καταλληλότητα του περιορισμού

113. Στην απόφαση Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι ο κανόνας περί τριών εκ των έξι ετών ήταν κατάλληλος για την επίτευξη του κοινωνικού σκοπού, διότι σε διαφορετική περίπτωση οι φοιτητές σπουδάζουν συνήθως στο κράτος μέλος διαμονής τους, ενώ οι σπουδές στην αλλοδαπή είναι επωφελείς τόσο για τους φοιτητές όσο και για την κοινωνία και την αγορά εργασίας των κρατών μελών[47].

44 — Βάσει του κανόνα αυτού, ο αιτών «κινητή» χρηματοδότηση σπουδών έπρεπε, εκτός από το να πληροί τις προϋποθέσεις για να ζητήσει επίδομα σπουδών στις Κάτω Χώρες, να έχει διαμείνει νομίμως στις Κάτω Χώρες επί τουλάχιστον τρία κατά τα έξι προηγούμενα έτη.

45 — Προμνημονευθείσα στην υποσημείωση 9 απόφαση Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (σκέψη 72)· βλ. επίσης τα σημεία 135 έως 140 των προτάσεών μου επί της εν λόγω υποθέσεως.

46 — Προμνημονευθείσα στην υποσημείωση 9 απόφαση Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (σκέψη 77).

47 — Προμνημονευθείσα στην υποσημείωση 9 απόφαση Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (σκέψεις 76 έως 79).

114. Στις προτάσεις μου επί της υποθέσεως εκείνης είχα υποστηρίξει διαφορετική άποψη, βάσει στοιχείων τα οποία δεν εξετάσθηκαν στην απόφαση του Δικαστηρίου. Δεν ήμουν πεπεισμένη ως προς την ύπαρξη προφανούς συνάφειας μεταξύ του τόπου διαμονής των φοιτητών πριν την πραγματοποίηση σπουδών και του τόπου διαμονής και εργασίας τους μετά την ολοκλήρωση των σπουδών τους στην αλλοδαπή [48].

115. Η άποψή μου δεν έχει μεταβληθεί έκτοτε· ο κανόνας περί τριετούς διαμονής καταδεικνύει τους λόγους.

116. Πρώτον, ο κανόνας αυτός αποκλείει από τη δυνατότητα χρηματοδοτήσεως σπουδών στην αλλοδαπή όλους τους φοιτητές που αδυνατούν να αποδείξουν αδιάλειπτη τριετή διαμονή στη Γερμανία. Υποστηρίχθηκε ότι ένας τέτοιος κανόνας καθιστά πιθανότατα δυνατό τον προσδιορισμό των φοιτητών που θα επιστρέψουν στη Γερμανία, πλην όμως η ίδια συλλογιστική δεν δικαιολογεί εξίσου (ευτυχώς ή δυστυχώς) και το αντίθετο συμπέρασμα, δηλαδή ότι κατόπιν τριών ή περισσοτέρων ετών σπουδών και διαμονής στην αλλοδαπή, ο φοιτητής μετά την αποφοίτησή του θα εξακολουθεί να διαμένει στο κράτος μέλος όπου σπούδασε για να εργασθεί;

117. Δεύτερον, ο τόπος στον οποίο θα εργασθεί ο απόφοιτος, που ολοκλήρωσε σπουδές στην αλλοδαπή, ενδέχεται σαφώς να καθορισθεί εν μέρει από πρακτικά ζητήματα όπως το πού υπάρχουν ελεύθερες θέσεις εργασίας, οι γλώσσες τις οποίες ομιλεί ο απόφοιτος και η εν γένει κατάσταση της αγοράς εργασίας εντός της ΕΕ. Ενδέχεται βεβαίως να επιστρέψει στο κράτος μέλος όπου διέμενε προηγουμένως· μπορεί εξίσου, όμως, να παραμείνει στον τόπο σπουδών του ή να μετακινηθεί σε άλλον. Πρέπει οπωσδήποτε να γίνει δεκτό ότι ο δεσμός με το κράτος μέλος στο οποίο διέμενε αδιαλείπτως επί τρία έτη πριν την έναρξη των σπουδών του θα κατισχύσει άνευ άλλου τινός έναντι οποιασδήποτε άλλης σκέψεως;

118. Για τους λόγους αυτούς, φρονώ ότι η συνάφεια μεταξύ του κανόνα περί τριετούς διαμονής και του κοινωνικού σκοπού πόρρω απέχει από το να μπορεί να χαρακτηρισθεί ως αυταπόδεικτη.

119. Χάριν πληρότητος, θα εξετάσω, πάντως, εν συντομία, την αναλογικότητα του κανόνα περί τριετούς διαμονής σε σχέση με τον κοινωνικό σκοπό.

Αναλογικός χαρακτήρας του περιορισμού

120. Εν προκειμένω, η Γερμανική Κυβέρνηση ανέπτυξε σαφώς λιγότερο το ζήτημα, στις γραπτές παρατηρήσεις της και τις προφορικές απόψεις της, απ' ό,τι σε σχέση με τον οικονομικό σκοπό και τον σκοπό περί εντάξεως.

121. Ενώ η Γερμανική Κυβέρνηση επισήμανε τα προτερήματα του κανόνα περί τριετούς διαμονής όσον αφορά την ασφάλεια δικαίου, τη διαφάνεια και την αποτελεσματικότητα από διοικητικής απόψεως σε σχέση με τον οικονομικό σκοπό, δεν δήλωσε ρητώς αν προβάλλει τα επιχειρήματα αυτά και όσον αφορά τον κοινωνικό σκοπό. Υποθέτοντας ότι είχε πράγματι την πρόθεση αυτή, φρονώ, για τους λόγους που έχω ήδη εκθέσει [49], ότι τα στοιχεία αυτά δεν αρκούν για να αποδειχθεί ότι ο κανόνας περί τριετούς διαμονής δεν είναι περισσότερο περιοριστικός από όσο απαιτείται σε σχέση με τον κοινωνικό σκοπό.

48 — Βλ. σημείο 147 των προτάσεών μου επί της προμνημονευθείσας στην υποσημείωση 9 υποθέσεως Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών.

49 — Βλ. σημεία 103 έως 106 ανωτέρω.

122. Υπό παρόμοιες συνθήκες, στην απόφαση Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, το Δικαστήριο έκρινε ότι απόκειται στο κράτος μέλος να εξηγήσει τους λόγους για τους οποίους προέκρινε προϋπόθεση περί διαμονής αντί άλλων αντιπροσωπευτικών στοιχείων. Το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι η απαίτηση αυτή ήταν «υπερβολικά περιοριστική», διότι «προτάσσει ένα στοιχείο το οποίο δεν είναι κατ' ανάγκη το μόνο αντιπροσωπευτικό του πραγματικού βαθμού συνδέσμου του ενδιαφερομένου με το κράτος μέλος [που χορηγεί την ενίσχυση]» [50].

123. Καταλήγω στο ίδιο συμπέρασμα και όσον αφορά τον κανόνα περί τριετούς διαμονής. Δεν είμαι πεπεισμένη ότι η προηγούμενη διαμονή σε ένα κράτος μέλος μπορεί να αποτελέσει το μοναδικό κριτήριο για την πρόβλεψη της διαμονής στο μέλλον, αφού θα έχει μεσολαβήσει διαμονή σε άλλο κράτος μέλος [51]. Αντιθέτως, όπως επισημαίνει η Επιτροπή στην Πράσινη Βίβλο της, «οι Ευρωπαίοι που μετακινούνται ως σπουδαστές είναι πιθανότερο να μετακινούνται και ως εργαζόμενοι, αργότερα στη ζωή τους» [52].

Πρόταση

124. Ως εκ τούτου, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει την ακόλουθη απάντηση στα υποβληθέντα ερωτήματα:

«Τα άρθρα 20 ΣΛΕΕ και 21 ΣΛΕΕ έχουν την έννοια ότι απαγορεύεται κράτος μέλος να εξαρτά τη χορήγηση επιδόματος σπουδών για τη φοίτηση σε εκπαιδευτικό ίδρυμα της αλλοδαπής και για την πλήρη διάρκεια των σπουδών αυτών από το αν πληρούται προϋπόθεση βάσει της οποίας απαιτείται οποιοσδήποτε πολίτης της ΕΕ, περιλαμβανομένων των ημεδαπών, να έχει διαμείνει στην επικράτεια αυτού του κράτους μέλους επί τρία συνεχή έτη πριν την έναρξη των εν λόγω σπουδών στην αλλοδαπή.»

50 — Προμνημονευθείσα στην υποσημείωση 9 απόφαση Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (σκέψη 86).

51 — Βλ., επίσης, σημείο 117 ανωτέρω.

52 — Πράσινη Βίβλος της Επιτροπής περί προωθήσεως της μαθησιακής κινητικότητας των νέων, COM(2009) 329 τελικό, σ. 2.