Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-ЖА E. SHARPSTON
представено на 21 февруари 2013 година[1]

Съединени дела C-523/11 и C-585/11

Laurence Prinz
срещу
Region Hannover
(Преюдициално запитване, отправено от Verwaltungsgericht Hannover (Германия)
Philipp Seeberger
срещу
Studentenwerk Heidelberg

(Преюдициално запитване, отправено от Verwaltungsgericht Karlsruhe (Германия)

„(Свобода на движение на гражданите на ЕС — Финансиране на висше образование в чужбина — Изискване за пребиваване — „Правило за трите години“ — Пропорционалност)“

1. Германия е една от държавите членки, в които гражданите на Европейския съюз („ЕС“) могат да кандидатстват за финансиране на висше образование и обучение в учебни заведения, разположени другаде в Европейски съюз. Г-ца Prinz и г-н Seeberger, и двамата германски граждани, кандидатстват за такова финансиране. Молбите им са отхвърлени, тъй като не успяват да докажат, че са пребивавали непрекъснато в Германия в продължение на три години непосредствено преди началото на образованието си в чужбина („правилото за трите години“). Според германското правителство правилото за трите години е наложено, за да се предотврати рискът от прекомерна финансова тежест, която би могла да се отрази на общия размер на помощите, които могат да се отпускат („икономическата цел“), за да се идентифицират лицата, интегрирани в германското общество, и да се гарантира, че финансиране се предоставя на онези учащи, които е най-вероятно да се завърнат в Германия след завършване на образованието си и там да дадат своя принос за обществото („социалната цел“). На учащи, които не могат да докажат три години непрекъснато пребиваване, се отказва финансиране за целия срок на образованието им в чужбина. Те обаче могат да получат финансиране за първата година от това следване или за целия му срок, ако то е в Германия.

1 — Език на оригиналния текст: английски.

Правна уредба

Право на ЕС

Договор за функционирането на Европейския съюз

2. Член 20 ДФЕС гласи:

„1. Създава се гражданство на Съюза. Всяко лице, което притежава гражданство на държава членка, е гражданин на Съюза. Гражданството на Съюза се добавя към, а не замества националното гражданство.

2. Гражданите на Съюза се ползват с правата и имат задълженията, предвидени от Договорите. Те имат, *inter alia*:

а) правото да се движат и пребиват свободно на територията на държавите членки;

[…]

Тези права се упражняват при условията и в границите, определени от Договорите и от мерките, приети по тяхното прилагане“.

3. Съгласно член 21, параграф 1 ДФЕС всеки гражданин на ЕС „има право свободно да се движи и да пребивава в рамките на територията на държавите членки при спазване на ограниченията и условията, предвидени в Договорите, и на мерките, приети за тяхното осъществяване“.

4. Съгласно член 165, параграф 1 ДФЕС държавите членки отговарят за „съдържанието на учебния процес и организацията на образователните системи“. Член 165, параграф 1 гласи, че „Съюзът допринася за развитието на качествено обучение чрез насърчаване на сътрудничеството между държавите членки и, ако е необходимо, чрез подпомагане и допълване на техните действия“. Съгласно член 165, параграф 2, второ тире действията на Съюза целят също „насърчаване на мобилността на студенти“.

Директива 2004/38/ЕО

5. Член 24 от Директива 2004/38[2] предвижда:

„1. При спазване на конкретните разпоредби, изрично предвидени в Договора и вторичното законодателство, всички граждани на Съюза, които пребиват въз основа на настоящата директива на територията на приемащата държава членка, се ползват с третиране, еднакво с третирането на гражданите на тази държава членка в рамките на обхвата на приложение на Договора. Това право се разпростира и включва членовете на семейството, които не са граждани на държава членка и които имат право на пребиваване или постоянно пребиваване.

2 — Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребиват свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (ОВ L 158, стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56).

2. Чрез дерогация от параграф 1 приемащата държава членка не се задължава […] преди придобиването на право на постоянно пребиваване[3] да отпуска финансова помощ за издръжка за обучение, включително и за професионално обучение, състояща се от безвъзмездна помощ или студентски заеми за лица, различни от работници или самостоятелно заети лица, лица, които запазват такъв статус, и членове на техните семейства“.

Национална правна уредба

6. Bundesausbildungsförderungsgesetz (Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung — Bundesausbildungsförderungsgesetz, наричан „BAföG“ или „Законът за помощите за обучение“) е германският закон, уреждащ условията за получаване на финансиране за образование и обучение. Той е изменян неколкократно[4], включително с цел привеждането му в съответствие с Решение на Съда по съединени дела Morgan и Bucher[5]. В посоченото решение Съдът приема, че настоящите членове 20 и 21 ДФЕС не допускат условие като включеното в член 5, параграф 2, точка 3 от (стария) Закон за помощите за обучение, според което, за да е налице право на помощи за обучение в учебно заведение в чужбина, курсът на обучение трябва да се явява продължение на курс на обучение, следван не по-малко от една година на територията на държавата членка по произход на учащите (наричано „условието за първи етап“).

7. Параграф 1 от изменения член 5 определя „постоянно пребиваване“ като мястото, представляващо не само временно център на интересите на лицето, независимо дали е налице намерение за постоянно установяване. Той предвижда още, че лице, което пребивава на определено място само за целите на образованието или обучението си, не пребивава постоянно там.

8. Член 5, параграф 2, точка 3 гласи, че постоянно пребиваващите в Германия учащи, следващи курс на обучение в учебно заведение в държава — членка на Европейския съюз, или в Швейцария, имат право на помощ за образование или обучение, ако започват или продължават обучението си там.

9. Съгласно член 6, озаглавен „Подпомагане на германски граждани в чужбина“, на постоянно пребиваващи извън Германия германски граждани може да се отпуска помощ за образование или обучение по местопребиваването им или в съседна държава, ако това е оправдано от конкретните обстоятелства в отделния случай.

10. В член 8, параграф 1 се посочва, че за финансиране могат да кандидатстват германски граждани и други граждани на ЕС, ползващи се с право на постоянно пребиваване.

11. Член 16 урежда срока, за който може да се получи финансиране за образование или обучение. Правилото за трите години се съдържа в член 16, параграф 3, който гласи следното:

„[…] в случаите по член 5, параграф 2, точка 3 помощ за обучение се отпуска за повече от една година само ако към началото на престоя си в чужбина след 31 декември 2007 г. учащият е пребивавал постоянно в Германия в продължение на най-малко три предходни години“.

3 — По правило правото на постоянно пребиваване се придобива след пет години непрекъснато законно пребиваване: вж. член 16 от Директива 2004/38.

4 — От становището на германското правителство е видно, че представената пред Съда редакция е обнародваната на 7 декември 2010 г.

5 — Решение от 23 октомври 2007 г. по съединени дела Morgan и Bucher (C-11/06 и C-12/06, Сборник, стр. I-9161).

12. В изложението на мотивите към законопроекта, въвеждащ правилото за трите години, федералното правителство посочва, че целта на правилото е да се гарантира, че помощи за пълния срок на образованието и обучението в чужбина не се отпускат на учащи, които почти не са пребивавали в Германия. Принцип на германската образователна политика е помощи да се получават обичайно за образование и обучение, което ще бъде завършено в Германия или най-малкото има специална връзка с Германия. В изложението на мотивите се отбелязва, че други държави членки също налагат изискване за пребиваване като допълнително условие за дългосрочна помощ за образование в чужбина. Това изискване представлява конкретен израз на обоснования интерес на предоставящата социални помощи държава да ограничи достъпа до обезпечавани с публични средства финансови предимства до лицата, които могат да докажат поне минимална степен на тясна връзка с тази държава.

Факти, производство и преюдициални въпроси

Prinz

13. Laurence Prinz е родена в Кьолн през 1991 г. и е германска гражданка. Живее приблизително десет години със семейството си в Тунис, където баща ѝ работи за германско предприятие. От януари 2007 г. живее със семейството си в Германия.

14. От февруари 2007 г. г-ца Prinz посещава училище в Германия, където през юни 2009 г. завършва средното си образование. На 1 септември 2009 г. започва да следва бизнес мениджмънт в университета „Еразъм“ в Нидерландия.

15. Преди да започне образованието си в Нидерландия, на 18 август 2009 г. г-ца Prinz подава молба за финансиране до съответния орган в Германия. С решение от 30 април 2010 г. ѝ се отпуска финансиране за академичната 2009/2010 г.

16. Г-ца Prinz подава последваща молба за финансиране за следващата академична година. С решение от 4 май 2010 г. молбата е отхвърлена, тъй като г-ца Prinz е пребивавала постоянно в Германия едва от януари 2007 г., поради което не са изпълнени предпоставките на правилото за трите години.

17. Г-ца Prinz оспорва решението пред Verwaltungsgericht Hannover (Административен съд — Хановер). На първо място, тя изтъква, че е пребивавала в Германия общо три години и четири месеца, а именно от септември 1993 г. до април 1994 г.[6] и от януари 2007 г. до август 2009 г. На второ място, тя твърди, че изискване за пребиваване като правилото за трите години противоречи на свободата на движение, установена в член 21 ДФЕС.

18. Трети състав на Verwaltungsgericht спира производството и отправя до Съда следния преюдициален въпрос:

„Налице ли е ограничение на предоставеното с членове 20 и 21 ДФЕС на гражданите на [ЕС] право на свободно движение и на пребиваване, което ограничение не може да бъде обосновано съгласно [правото на ЕС], ако на постоянно пребиваваща в Германия германска гражданка, следваща курс на обучение в учебно заведение в държава — членка на Европейския съюз, се

6 — От преюдициалното запитване не става ясно колко време след раждането си г-ца Prinz се е преместила със семейството си в Тунис, нито по каква причина за кратко се е върнала в Германия през септември 1993 г., преди да замине отново през април 1994 г.

отпуска съгласно [Закона за помощите за обучение] помощ за обучение само за една година с оглед на посещаването на това чуждестранно учебно заведение, тъй като към началото на престоя си в чужбина тази германска гражданка не е пребивавала постоянно в Германия в продължение на най-малко три години?“.

19. Писмени становища представят австрийското, датското, германското, гръцкото, нидерландското, финландското и шведското правителство, както и Комисията. На съдебното заседание от 29 ноември 2012 г. устни становища представят същите страни с изключение на нидерландското правителство.

Seeberger

20. Philipp Seeberger е германски гражданин. Роден е през 1983 г. в Германия, където живее с родителите си, също германски граждани, до 1994 г. От 1989 г. до 1994 г. той посещава основно и средно училище в Германия.

21. От 1994 г. до декември 2005 г. г-н Seeberger живее с родителите си в Испания, където баща му работи като търговски консултант в качеството на самостоятелно заето лице. Националната юрисдикция посочва, че като се е преместил там по тези причини, бащата на г-н Seeberger е упражнил правата си по настоящите членове 45 и 49 ДФЕС. Г-н Seeberger завършва средното си образование в Испания през 2000 г. след издържане на изпита за завършване на долния курс средно образование. През април 2005 г. той придобива квалификация на посредник по недвижимите имоти, след като преминава през 2004 г. и 2005 г. професионално обучение — също в Испания. През януари 2006 г. родителите на г-н Seeberger се връщат в Германия. Макар да твърди, че към този момент той също е пребивавал постоянно в Германия, регистрацията на г-н Seeberger в Мюнхен е едва от 26 октомври 2009 г. От удостоверение от бивш работодател е видно, че той е стажувал като уебдизайнер в Кьолн между 2 април и 27 юни 2007 г.

22. През април 2009 г. г-н Seeberger успешно полага външен приемен изпит за Университета на Балеарските острови в Палма де Майорка, където през септември 2009 г. започва да следва икономика. Той кандидатства в Германия за финансиране на следването си.

23. Съответният орган в Германия отхвърля молбата му, на основание че няма достатъчно доказателства той действително да е пребивавал постоянно в Германия през трите години, непосредствено предшестващи началото на обучението му.

24. Г-н Seeberger оспорва това решение, като изтъква, че правилото за трите години противоречи на правото му на свободно движение като гражданин на ЕС. След отхвърлянето на тази жалба г-н Seeberger сезира със спора Verwaltungsgericht Karlsruhe (Административен съд — Карлсруе). Пред тази инстанция той твърди, че свободата му на движение е ограничена, тъй като правилото за трите години му налага да преустанови постоянното си пребиваване в друга държава членка и да се завърне в Германия много по-рано, за да има право на финансиране за следването си в чужбина.

25. Пети състав на Verwaltungsgericht Karlsruhe спира производството и отправя до Съда следния преюдициален въпрос:

„Допуска ли правото на [ЕС] национална правна уредба, която изключва предоставянето на помощ за обучение във връзка със следването в друга държава членка само поради това че към момента на започване на следването учащият, който е упражнил правото на свободно движение, не е пребивавал постоянно в своята държава членка по произход от поне три години?“.

26. Писмени становища представят г-н Seeberger, австрийското, датското, германското, нидерландското, финландското и шведското правителство, както и Комисията. На съдебното заседание от 29 ноември 2012 г. устни становища представят същите страни с изключение на нидерландското правителство. Гръцкото правителство също е представлявано в съдебното заседание и излага устно становище.

Съображения

Предварителни съображения

27. И в двата случая от Съда е поискано да установи дали членове 20 и 21 ДФЕС допускат държава членка да постави финансирането на следване в чужбина в зависимост от изискване за пребиваване като правилото за трите години.

28. За разлика от запитващата юрисдикция по дело Prinz, тази по дело Seeberger не е указала във въпроса си дали учащият е гражданин на държавата членка, отпускаща помощта. От останалата част от преюдициалното запитване по това дело обаче е видно, че поисканите насоки се отнасят до статута на германски гражданин.

29. Преди да упражнят правото си на свободно движение с цел да следват в друга държава — членка на ЕС, както г-ца Prinz, така и г-н Seeberger се местят извън Германия по различни причини. Г-ца Prinz се мести извън ЕС, когато баща ѝ започва работа в Тунис. Г-н Seeberger се мести в Испания, когато баща му упражнява правото си на свободно установяване с цел осъществяване на дейност като самостоятелно заето лице в тази държава.

30. Следователно, за разлика от г-ца Prinz, г-н Seeberger очевидно преди е упражнявал правото си на свободно движение съгласно правото на ЕС. Това обстоятелство не е от значение за анализа на отправените до Съда въпроси, тъй като и двете лица, в качеството си на граждани на ЕС, могат да се позовават срещу своята държава членка по произход на правата, предоставени им по силата на този статут[7], като правото на движение с цел следване в друга държава — членка на ЕС. Въпреки това Комисията поставя въпроса дали положението на г-н Seeberger следва да се разглежда и в светлината на правната уредба на свободата на установяване. Ще разгледам този въпрос в частта за приложимото право[8].

31. Съдът вече многократно е разглеждал въпроса дали държавите членки могат да поставят финансирането на следване в зависимост от условие за пребиваване със същия общ характер, както по настоящия спор. Съдът е бил сезиран с различни видове такива дела. Страни по тях са били работници мигранти и членовете на семействата им, които са на тяхна издръжка[9], както и учащи, които не основават претенцията си за финансиране на връзката си с гражданин на ЕС, осъществяващ платена икономическа дейност[10]. Те са се отнасяли за искания за финансиране от държавата членка по произход[11], държавата членка по месторабота[12] или приемащата държава членка, в която учащият желае да се обучава[13]. Някои от делата предшестват влизането в сила на Директива 2004/38, а други се отнасят пряко или косвено до член 24, параграф 2 от нея. В много от тези дела се твърди, че разглежданата мярка е обоснована, тъй като, наред с другото, чрез нея се избягва прекомерна тежест за публичния

7 — Точки 22 и 23 от посоченото по-горе в бележка под линия 5 решение по дело Morgan и Bucher и цитираната там съдебна практика.

8 — Вж. точки 36—39 по-долу.

9 — Вж. например Решение от 14 юни 2012 г. по дело Комисия/Нидерландия (C-542/09).

10 — Вж. например Решение от 15 март 2005 г. по дело Bidar (C-209/03, Recueil, стр. I-2119).

11 — Вж. например посоченото по-горе в бележка под линия 5 Решение по дело Morgan и Bucher.

12 — Вж. например посоченото по-горе в бележка под линия 9 Решение по дело Комисия/Нидерландия.

13 — Вж. например посоченото по-горе в бележка под линия 10 Решение по дело Bidar.

бюджет на държавата членка, предоставяща финансирането, и/или тя позволява идентифициране на лицата, които имат достатъчно тясна връзка с тази държава членка, и онези, които след следването си е вероятно да се върнат в държавата членка, предоставяща финансирането.

32. Макар Съдът да приема, че държавите членки разполагат с широко право на преценка дали и как да финансират обучение и на кого да отпускат такова финансиране, според мен той не излага толкова ясно какви точно обстоятелства следва да се вземат под внимание, когато се разглежда въпросът, дали дадено ограничение е обосновано. Достатъчно ли е държавата членка да се позове на икономическата цел, или трябва също да покаже наличието на риск от прекомерна финансова тежест? Може ли държавата членка да обоснове ограничение като правилото за трите години с целта да се отпуска финансиране на учащи, които показват определена степен на интеграция, независимо от евентуални опасения във връзка с финансовите разходи по схемата? Целесъобразно ли е да се подлага на оценка пропорционалността на ограничение като правилото за трите години с оглед на икономическата цел, като се проверява дали това правило не е по-ограничително, отколкото е необходимо, за да се установи изискваната степен на интеграция?

33. Тези и вероятно други неясноти биха могли да обяснят защо някои държави членки продължават да прилагат изискване за пребиваване като единствена мярка за постигане на определено комплексни цели, защо шест държави членки са встъпили в настоящите дела като подпомагащи Германия страни, както и защо Съдът многократно е запитван дали определена форма на изискване за пребиваване е в съответствие с правото на ЕС.

Приложимо право

34. Запитващите юрисдикции са поискали от Съда тълкуване единствено на разпоредбите на Договора относно европейското гражданство.

35. Несъмнено те с право не искат от Съда да разгледа член 24 от Директива 2004/38. Тази разпоредба урежда случаите, в които приемаща държава членка е длъжна да предостави на гражданите на ЕС, пребиваващи на територията ѝ на основание на директивата, същото третиране като на собствените си граждани, включително по отношение на финансова помощ за издръжка за обучение. Няма данни обаче г-ца Prinz и г-н Seeberger да са кандидатствали за финансиране съответно в Нидерландия и в Испания. Напротив, те кандидатстват за финансиране в собствената си държава членка по произход.

36. Нека се занимаем с предложението на Комисията положението на г-н Seeberger да се разглежда в светлината на правото относно свободата на установяване.

37. Правилото за трите години не е съществувало, когато г-н Seeberger и семейството му упражняват правото си на свободно движение, като се местят в Испания. По тази причина то не е могло да засегне първоначалното им преместване.

38. Понастоящем обаче то съществува и действително би оказало потенциално възпиращо действие върху всеки гражданин на ЕС, който има намерение да упражни правата си на свободно движение в ЕС в качеството си на работник, на самостоятелно заето лице или просто на гражданин. Освен това то поставя в неблагоприятно положение лицата, които са упражнили тези права и не са се завърнали в Германия достатъчно рано, така че да спазят правилото за трите години.

39. От запитващата юрисдикция е поискано да разгледа валидността на решението за отказ на финансиране за г-н Seeberger. Тя не прави констатация дали г-н Seeberger все още е на издръжка на (някой от) родителите си, или — в случай че не е — кога е спрял да бъде на тяхна издръжка. По тази причина Съдът не разполага с достатъчно данни, от които да направи извод дали запитващата юрисдикция следва да разгледа спора, с който е сезирана, като приеме, че г-н Seeberger е упражнил права на свободно движение във връзка с i) упражняване на правото на свободно установяване от страна на баща му и ii) взетото впоследствие от баща му решение за завръщане в държавата членка по произход.

40. Ще добавя, че нищо в актовете за преюдициално запитване не сочи, че г-ца Prinz и г-н Seeberger се позовават на положението си на извършващи икономическа дейност граждани на ЕС или на съответни семейни връзки, например с работник мигрант в Германия. Ето защо ще разгледам въпроса само въз основа на членове 20 и 21 ДФЕС, както са направили и запитващите юрисдикции.

Определение за пребиваване

41. Къде пребивава физически определено лице, е фактически въпрос. Мястото, на което лицето живее в действителност или е регистрирано, че живее, не е непременно мястото, което държавата членка юридически определя като постоянно местопребиваване или постоянен адрес на това лице.

42. Правилото за трите години се определя въз основа на непрекъснато постоянно пребиваване в Германия. Съгласно член 5, параграф 1 от Закона за помощите за обучение постоянното местопребиваване се определя като „мястото, представляващо не само временно център на интересите на лицето, независимо дали е налице намерение за постоянно установяване“.

43. Въпреки това поне в случая на г-н Seeberger, изглежда, решението за отказ на финансиране се основава на различно понятие за пребиваване. Г-н Seeberger твърди, че пребивава в Германия от януари 2006 г., но регистрацията му като жител на Мюнхен е едва от 26 октомври 2009 г.

44. В съдебното заседание германското правителство потвърди, че съответните органи понякога използват датата на регистрация като критерий за установяване дали е изпълнено правилото за трите години. Ако бъде отказано финансиране, на основание че периодът между датата на регистрация и началото на следването в чужбина е по-кратък от три години, кандидатът може да обжалва решението пред германските юрисдикции, като представи доказателства, че е пребивавал в Германия, преди да се регистрира там. Германското правителство подчертава, че всички факти и обстоятелства трябва да бъдат взети под внимание при определянето дали кандидатът пребивава в Германия по смисъла на член 5, параграф 1 от Закона за помощите за обучение.

Ограничение на правото на гражданите на ЕС на свободно движение

45. Правото на ЕС не задължава държавите членки да предоставят финансиране за следване нито на собствена територия, нито в чужбина. Макар държавите членки да запазват правомощията си в тази област обаче, те трябва да спазват правото на ЕС при упражняването им [14].

14 — Точка 24 от посоченото по-горе в бележка под линия 5 Решение по дело Morgan и Bucher и цитираната там съдебна практика.

46. Запитващите юрисдикции по делата Prinz и Seeberger считат, че е възможно правилото за трите години да ограничава правата на свободно движение на гражданите на ЕС по членове 20 и 21 ДФЕС. По съображения, сходни с тези на Съда в решението му по дело Morgan и Bucher [15], те са на мнение, че е вероятно правилото за трите години да разубеди гражданин на ЕС да се премести в друга държава членка, където да започне следване или обучение, или, в случай че такова следване или обучение в чужбина вече е започнало, да принуди учащия да го прекъсне и да се завърне в Германия.

47. Съгласна съм, че правилото за трите години представлява ограничение.

48. Мярка, която поставя правото на социално предимство в зависимост от пребиваването в предоставящата го държава членка, може да ограничи свободното движение. Тя поставя в неблагоприятно положение всеки гражданин на ЕС, който вече е упражнил правото на свободно движение (а именно всеки гражданин, който живее или е живял другаде в ЕС), преди да кандидатства за помощта. Поради самото си естество изискване за пребиваване от разглеждания понастоящем вид може да възпре гражданин на ЕС да упражни правото си на движение, като се премести в друга държава членка [16], където да се обучава, за да придобие средно образование, преди да кандидатства за финансиране за висше образование (възпиращ ефект).

49. В настоящите дела г-н Seeberger се оказва в неблагоприятно положение, когато пожелава да следва извън Германия, само защото преди началото на следването си той и родителите му са упражнили правото си на свободно движение и е счетено, че той не се е завърнал в Германия достатъчно рано преди това начало. Г-ца Prinz също е подложена на финансов натиск да следва в Германия, вместо да завърши предпочитаното от нея образование в Нидерландия, тъй като не може да получи финансиране след първата година на следването си в Нидерландия.

50. Поради това съм съгласна, че правилото за трите години представлява ограничение на правата на свободно движение, предоставени на гражданите на ЕС по силата на членове 20 и 21 ДФЕС.

51. Подобно ограничение може да се оправдае единствено ако се основава на обективни съображения от общ интерес, ако е подходящо за постигане на тази легитимна цел и ако е пропорционално по отношение на нея, т.е. не е по-ограничително, отколкото е необходимо за постигането ѝ.

52. Германското правителство посочва две цели, с които може да се обоснове правилото за трите години. Ще ги разгледам последователно.

Обоснованост с оглед на икономическата цел

Легитимност на целта

53. Германското правителство се позовава на Решение на Съда по дело Bidar и на Решение на Съда по дело Morgan и Bucher, за да обоснове правилото за трите години. Този подход е в съответствие с изложението на мотивите към законопроекта, с който е въведено правилото [17].

15 — Точки 25 и 26 от посоченото по-горе в бележка под линия 5 Решение по дело Morgan и Bucher.

16 — Вж. например в контекста на пенсия за инвалидност Решение от 22 май 2008 г. по дело Nerkowska (C-499/06, Сборник, стр. I-3993, точка 31) и цитираната там съдебна практика.

17 — Вж. точка 12 по-горе.

54. В Решение по дело Bidar Съдът посочва, че по отношение на неизвършващите икономическа дейност граждани на ЕС „всяка държава членка е в правото си да следи предоставянето на помощи за покриване на разходите за издръжка на студенти с произход от други държави членки да не се превръща в прекомерна тежест, която би могла да се отрази на общия размер на помощите, които може да отпуска тази държава“ [18]. Следователно е правомерно да се отпуска финансиране „само на учащи, които са доказали, че са в определена степен интегрирани в обществото на тази държава“ [19]. В Решение по дело Morgan и Bucher Съдът прилага същите доводи по отношение отпускането от държава членка на помощи за нейни собствени граждани, желаещи да учат в друга държава членка [20], преди да заключи, че разглежданото в случая условие за първи етап на обучение „е прекалено общо и [едностранчиво]“, за да издържи проверката за пропорционалност [21].

55. Следователно Съдът приема, че целта да се избегне прекомерна тежест, която би могла да се отрази на общия размер на помощите, принципно може да обоснове ограничение на свободата на движение като правилото за трите години.

56. Достатъчно ли е обаче държава членка просто да твърди, че съществува такава икономическа цел и нищо повече?

57. Считам, че отговорът е отрицателен.

58. В Решение по дело Morgan и Bucher Съдът приема, че по принцип съображения като представените в Решение по дело Bidar биха могли да се прилагат за помощи за учащи, желаещи да се обучават в чужбина, „ако *съществува* риск от [подобна прекомерна тежест]“ [22]. По настоящите дела Комисията посочва, че Германия не е доказала наличието на риска, който се стреми да избегне или ограничи.

59. Очевидно всяка държава членка решава каква част от публичния си бюджет желае да задели за финансиране на обучение в страната и в чужбина и преценява каква обща финансова тежест смята за разумна [23]. Някои държави членки могат да решат да предоставят скромно финансиране. Възможно е други да желаят да отделят значително по-голяма част от публичния си бюджет за тази цел. Макар че Съдът не следва да разглежда решението на държава членка относно това, какво е „разумно“, той може да предостави насоки на националните юрисдикции във връзка с тяхната преценка дали *при такова решение* покриването на разходите за издръжка (и евентуално други разходи) на учащи от други държави членки ще създаде риск от прекомерна тежест.

60. Поставянето на каквото и да е условие за получаване на право на социално предимство създава вероятност от ограничаване на броя лица, които могат да кандидатстват успешно, и съответно на общите бюджетни разходи за предоставянето на това предимство. Това обстоятелство само по себе си не може да обоснове ограничение на правата на свободно движение по силата на членове 20 и 21 ДФЕС. По-скоро съм на мнение, че държавата членка трябва да оцени действителните или потенциалните рискове, произтичащи от предоставянето на определени форми на финансиране. Въз основа на тази оценка тя може впоследствие да определи какво би представлявало прекомерна финансова тежест и да установи мерки с цел избягване или ограничаване на риска от възникване на такава тежест.

18 — Точка 56 от посоченото по-горе в бележка под линия 10 Решение по дело Bidar.

19 — Точка 57 от посоченото по-горе в бележка под линия 10 Решение по дело Bidar.

20 — Точки 43 и 44 от посоченото по-горе в бележка под линия 5 Решение по дело Morgan и Bucher.

21 — Точка 46 от посоченото по-горе в бележка под линия 5 Решение по дело Morgan и Bucher.

22 — Точка 44 от посоченото по-горе в бележка под линия 5 Решение по дело Morgan и Bucher (курсивът е мой).

23 — Вж. също например точка 103 от моето заключение по посоченото по-горе в бележка под линия 9 дело Комисия/Нидерландия.

61. В настоящите дела германското правителство се позовава на данни, изготвени от Федералната статистическа служба (Statistisches Bundesamt), от които е видно, че през 2008 г. приблизително един милион германски граждани са живели в други държави членки, включително половин милион в съседни държави членки. Германското правителство твърди, че ако изискването за пребиваване бъде премахнато, всички те, както и определени лица, които не са германски граждани, биха имали право на финансиране за целия срок на обучение извън Германия.

62. Макар да не намирам основания за съмнение в точността на тези данни, те очевидно не доказват нищо по отношение на наличието на действителен или потенциален риск от прекомерна финансова тежест. Съмнително е дали всички германски граждани, пребиваващи другаде в ЕС, от пеленачета до пенсионери, имат намерение да продължат образованието и обучението си (и по-специално извън Германия). Не е очевидно и че тези, които възнамеряват да учат, ще кандидатстват пред германските власти за финансиране.

63. В съдебното заседание германското правителство потвърди, че не разполага с допълнителни, по-подробни материали, които да представи пред Съда.

64. Според мен е необходима по-обстойна оценка на вероятния риск от „прекомерна финансова тежест, която би могла да се отрази на общия размер на помощите, които могат да се отпускат“ [24], за да се установи, че икономическата цел обосновава ограничение като правилото за трите години. Би било необходимо при тази оценка да се разгледа и целесъобразността на ограничението като средство за избягване или ограничаване на риска от възникване на такава тежест.

65. Доколкото легитимната цел, призната в Решение по дело Bidar и в Решение по дело Morgan и Bucher, е да се избегне прекомерна финансова тежест, която би могла да се отрази на общия размер на предоставяните помощи, целесъобразността и пропорционалността на ограничението трябва да се подложат на преценка спрямо тази цел.

66. Макар обаче в настоящите дела Германия безспорно да се позовава на икономическата цел, тя твърди също, че ограничението е пропорционално спрямо необходимостта да се отпуска финансиране само на учащите, които показват определена степен на интеграция в нейното общество.

67. Тази позиция сочи, че според държавата членка от практиката на Съда е видно, че е възможно ограничение като правилото за трите години да бъде обосновано с оглед на необходимостта да се изисква определена степен на интеграция („целта за интеграция“) независимо от евентуални опасения във връзка с финансовите разходи по схемата (икономическата цел).

68. Действително Съдът приема, че икономическата цел може да бъде *постигната* с отпускане на финансиране само на учащи, показващи определена степен на интеграция в отпускащата помощта държава членка — независимо дали това е приемащата държава членка, или държавата членка по произход. Ако се търси финансиране от приемащата държава членка, финансова солидарност към учащи, които са граждани на друга държава членка, трябва да се прояви едва след първоначален период на пребиваване [25].

24 — Точка 56 от посоченото по-горе в бележка под линия 10 Решение по дело Bidar.

25 — Вж. съображение 10 от Директива 2004/38; вж. и Решение от 4 октомври 2012 г. по дело Комисия/Австрия (C-75/11, точка 60).

69. В заключението си по дело Комисия/Нидерландия изложих своето разбиране относно възприетото от Съда решение по дело Bidar. Моето тълкуване е, че Съдът не признава отделна цел за интеграция. По-скоро изискването да се докаже определена степен на интеграция се разглежда като *средство* за ограничаване на броя лица с право на помощ и съответно избягване на прекомерна финансова тежест [26]. Изискването за пребиваване служи за тази цел. В Решение по дело Комисия/Нидерландия Съдът не се произнася по този въпрос. Той приема, че икономическата цел не може да оправдае различно третиране на работниците мигранти, но като част от същия анализ признава правото на държавите членки да изискват от гражданите на други държави членки да демонстрират определена степен на интеграция в обществото им, за да получат социални предимства [27].

70. Съгласно действащото право на ЕС няма основания да се изисква държава членка да поема финансова отговорност за учащ, който няма връзка с нея. Обратното би означавало, че държавите членки са се договорили за пълна финансова солидарност за финансиране на учащи и че има пълна „подвижност“ на това социално предимство, а случаят определено не е такъв. Поради това държавите членки имат основание да отказват финансиране на учащи, които *нямат съдържателна връзка с тях*, с цел избягване на прекомерна тежест, която би могла да се отрази на общия размер на помощите. С други думи, те могат да стесняват кръга на получателите на помощта, за да постигнат икономическата цел; а за целта е допустимо да се използва критерий, съгласно който са необходими доказателства за определена степен на интеграция.

71. В заключението си по дело Комисия/Нидерландия съм оставила отворена възможността за различно тълкуване на практиката на Съда, а именно че държавата членка може да изисква определена степен на интеграция *независимо* от евентуални опасения във връзка с финансовите разходи за предоставянето на финансиране за обучение [28]. При такъв подход целта за интеграция (ако е подходящо определена) сама по себе си би била достатъчно основание за ограничаване правата на свободно движение. Оттам нататък пропорционалността на изискването за пребиваване, като правилото за трите години, би зависела от обстоятелството дали правилото е по-ограничително, отколкото е необходимо, за да се определи кои кандидати са демонстрирали изискваната степен на обвързаност [29].

72. Смятам, че ще е от полза за запитващите юрисдикции по настоящите дела, ако Съдът разясни становището си относно връзката между икономическата цел и целта за интеграция. Целта за интеграция представлява ли отделна легитимна цел, която може да обоснове ограничение на правото на свободно движение [30], включително когато това ограничение се прилага за собствените граждани на държава членка, или и двете цели представляват свързани интереси и съответно следва да се смятат за част от единна цел? Дали критерият степен на интеграция е само средство за постигане на икономическата цел?

73. В останалата част от анализа ще разгледам целесъобразността и пропорционалността на мярка като правилото за трите години спрямо всяка от целите поред.

26 — Вж. точка 84 от моето заключение по посоченото по-горе в бележка под линия 9 дело Комисия/Нидерландия.

27 — Точки 63 и 69 от посоченото по-горе в бележка под линия 9 Решение по дело Комисия/Нидерландия.

28 — Вж. точка 120 от моето заключение по посоченото по-горе в бележка под линия 9 дело Комисия/Нидерландия.

29 — Вж. точки 80—82 по-долу.

30 — Макар че дело Stewart не се отнася до същия вид социално предимство като разглеждания в настоящите дела, в решението си по него Съдът приема за легитимно да се желае i) получаването на увереност в съществуването на реална връзка между заявителя на обезщетение и компетентната държава членка; и ii) гарантиране на финансовото равновесие на националната система за социална сигурност. След това той очевидно се занимава с уместността и пропорционалността на разглежданата мярка спрямо първата цел, преди да направи заключението, че „[п]редходните съображения могат да бъдат изтъкнати и по отношение на [втората цел]“, както и че „необходимостта да се установи реална и достатъчна връзка […] позволява на посочената държава да се увери, че икономическата тежест, свързана с изплащането на разглежданото […] обезщетение, не е станала прекомерна“: Решение от 21 юли 2011 г. по дело Stewart (C-503/09, Сборник, стр. I-6497, точки 89 и 103).

Целесъобразност на ограничението

– Икономическа цел

74. Несъмнено всяка мярка, която ограничава кръга на получателите на помощта, ще намали разходите по схемата в сравнение с разходите при предоставяне на финансиране на всички граждани на ЕС без разлика. Правилото за трите години действително ограничава групата потенциални получатели на помощта.

75. Все пак обаче националната юрисдикция трябва да реши дали правилото за трите години е свързано в разумна степен с целта да се избегне прекомерна тежест, която би могла да се отрази на общия размер на помощите. Това ще зависи от обстоятелството дали рискът се ограничава до разумна тежест чрез прилагане на правилото за трите години.

– Цел за интеграция

76. Мястото, на което определено лице пребивава обичайно, сочи къде това лице е интегрирано в обществото. Следователно изискване, основаващо се на пребиваването, е prima facie подходящо средство за постигане на целта за интеграция.

Пропорционалност на ограничението

77. Неяснотата дали ограничение като съдържащото се в правилото за трите години изискване за пребиваване може да се обоснове с икономическата цел или с целта за интеграция, очевидно е довела до неправилна логика при преценката на пропорционалността на това ограничение. Държавите членки, изглежда, се позовават на икономическата цел, за да обосноват ограничението, но след това твърдят, че мярката е пропорционална спрямо целта за интеграция.

78. Така в настоящите дела германското правителство по същество твърди, че с правилото за трите години се идентифицират кандидатите, които са достатъчно свързани с германското общество, за да им бъде предоставено финансиране от публичния бюджет. То посочва, че е важно да се провери наличието на тази връзка по отношение на собствените граждани на Германия, тъй като видът солидарност, на която се основават плащанията от публичния бюджет за финансиране на обучение, съществува между жителите на държава членка, но не непременно между нейните граждани[31]. Като отделен довод германското правителство поддържа, че правилото за трите години функционира по начин, който е прозрачен, предлага правна сигурност и е ефективен от административна гледна точка.

79. Ще разгледам пропорционалността на правилото за трите години както спрямо икономическата цел, така и спрямо целта за интеграция.

31 — Макар че е възможно тези доводи да сочат, че Германия поставя правото на финансиране за следване в чужбина в зависимост от връзката с данъчната си система, в съдебното заседание германското правителство потвърди, че това не е така. То изрично заявява, че няма за цел да отпуска финансиране само на гражданите на ЕС, които преди това са правили вноски в публичния бюджет, от който се плащат помощите. Помолено по време на съдебното заседание да дефинира солидарността, спомената в писменото му становище, германското правителство отговори, че получателите трябва да са тези, които имат някаква обвързаност с германското общество.

– Икономическа цел

80. Мярка като правилото за трите години е пропорционална, ако налаганото от нея ограничение не надхвърля необходимото за свеждане на финансовата тежест до разумни граници. Когато се прави тази оценка, е необходимо да се разгледа наличието на алтернативни, не толкова ограничителни мерки. Съображенията за административна ефективност, правна сигурност и прозрачност ще играят роля при сравняването на действителната (или предпочитаната) мярка с алтернативните.

81. Националната юрисдикция не може да предприеме такава оценка, без да знае i) какво се смята за прекомерна финансова тежест и ii) какво е прогнозното количествено отражение на правилото за трите години върху тази тежест.

82. Да предположим например, че държава членка реши, че е готова да отдели 800 милиона евро за финансиране на учащи във висши учебни заведения. Тя анализира новите правила, които възнамерява да въведе, и установява, че ако не приложи някакъв допълнителен критерий, съществува риск да се наложи да плати над един милиард евро. За нея този риск е неприемлив. След ретроспективно изследване на тенденциите по отношение на пребиваването, проведено за представителна извадка от настоящи учащи, ползващи се от финансирането (като извадката е достатъчно голяма, за да бъдат получени надеждни статистически данни), тя прави извода, че ако въведе изискването кандидатът да е пребивавал четири години на територията ѝ, биха били изключени достатъчно потенциални кандидати, за да се ограничи рискът от съществен преразход на бюджета. Единственият допълнителен критерий се избира, за да се постигне икономическата цел. При условие че анализът на риска и разходите е извършен правилно, според мен тези правила не предизвикват възражения по същество, въпреки че е напълно възможно да доведат до ограничение на правата на свободно движение на гражданите на ЕС. Освен това, съпоставен с алтернативни мерки, такъв критерий може да бъде пропорционален. Подчертавам обаче, че подобен анализ би бил чисто икономически. Изискването за пребиваване *не* би послужило като заместваща мярка за „определена степен на интеграция“.

– Цел за интеграция

83. Германското правителство посочва, че ограничаването на кръга на получателите на помощта, независимо от гражданството им, до изпълняващите предпоставките на правилото за трите години е пропорционална мярка, с която се гарантира, че финансиране от публичния бюджет получават само учащи, които могат да докажат достатъчна степен на обвързаност с германското общество. В подкрепа на позицията си то се позовава най-вече на Решение по дело Bidar и на Решение по дело Förster.

84. Както посочвам в своето заключение по дело Комисия/Нидерландия, по делото Bidar не е било необходимо Съдът да разглежда пропорционалността [32]. В Решение по дело Förster пък въз основа на текста на Директива 2004/38 той обосновава заключението си, че ограничението, произтичащо от разглежданото по делото изискване за пребиваване, е основателно. Като прави това заключение, Съдът набляга на обстоятелството, че директивата поставя конкретни изисквания по отношение на степента на интеграция на лица, които не са граждани на приемащата държава членка [33].

32 — Точка 113 от заключението по посоченото по-горе в бележка под линия 9 дело Комисия/Нидерландия.

33 — Вж. Решение от 18 ноември 2008 г. по дело Förster (C-158/07, Сборник, стр. I-8507, точки 54 и 55).

85. По настоящите дела Директива 2004/38 не е приложима [34]. По тази причина тук не е уместно да се връщаме към делото Förster или да разглеждаме по-подробно връзката между член 24, параграф 2 от директивата и принципа на пропорционалност. По същата причина не смятам, че за решаването на настоящите дела е от особена полза направеният в Решение по дело Förster анализ на изискването за пребиваване в продължение на пет години като доказателство за интеграция, което е предпоставка, за да се поиска финансиране за следване от *приемаща* държава членка.

86. При липса на хармонизация смятам, че държавите членки следва да имат определена свобода да определят степента на интеграция, която изискват от кандидатите за финансиране на образование или обучение, както и да избират подходяща основна мярка за установяване на доказателства за тази интеграция.

87. Връзката на гражданин на ЕС с обществото на определена държава членка е сложен въпрос от гледна точка както на гражданина, така и на държавата. Такава връзка може да съществува по рождение (и съответно да е несъзнателна) или да бъде придобита. Вероятно е с времето тя да еволюира с различна интензивност. Оценката за нея може да бъде субективна или обективна. Изглежда разумно да се приеме, че независимо от контекста тя предполага членство в определена общност.

88. Макар че държавите членки следва да имат определена свобода да определят тази общност, обаче не е достатъчно да заявят, че изискваната степен на обвързаност неизменно се доказва от пребиваване в продължение на определен брой години. Подобен довод води до порочен кръг, тъй като предполага, че в контекста на настоящите дела правилото за трите години съответно би било пропорционално, тъй като не е по-ограничително, отколкото е необходимо, за да се установи кой може да докаже три години непрекъснато пребиваване непосредствено преди началото на следването си в чужбина.

89. Ако държава членка избере да изисква доказателства за интеграция чрез мярка, ограничаваща правото на свободно движение, тя трябва да приеме, че упражняването на свободната ѝ преценка в тази област е подчинено, наред с другото, на принципите на пропорционалност и недискриминация. Така в Решение по дело Bidar Съдът изрично признава, че изискването кандидат за студентски заем да бъде установен в Обединеното кралство по смисъла на националното право и да е изпълнено изискване за пребиваване в продължение на три години води до непряка дискриминация на лицата, които не са граждани на държавата: по тази причина това изискване е обосновано единствено ако се основава на обективни съображения, независещи от гражданството на съответните лица, и е пропорционално на легитимната цел на националната правна уредба [35].

90. Съдът явно вече е отхвърлил схващането, че един-единствен критерий може да бъде пропорционален спрямо целта за интеграция.

91. В Решение по дело Morgan и Bucher например Съдът прави заключението, че условието за първи етап [36] не е пропорционално, тъй като „степента на интеграция в обществото, която е оправдано определена държава членка да изисква, във всеки случай трябва да се приеме за доказана [...] тъй като жалбоподателите [...] са отгледани в Германия и там са завършили училищния си курс на обучение“. Макар че условието за първи етап на обучение е наложено с

34 — Вж. точка 35 по-горе.

35 — Вж. точки 51—54 от посоченото по-горе в бележка под линия 10 Решение по дело Bidar и цитираната там съдебна практика.

36 — Вж. точка 6 по-горе.

цел установяване на степента на интеграция, Съдът (и националната юрисдикция) са приели, че необходимата степен на интеграция „във всеки случай“ е доказана за кандидатите (които са германски граждани) въз основа на *други фактори*, например къде са отгледани и са завършили училищния си курс на обучение [37].

92. В по-скорошното Решение по дело Комисия/Австрия Съдът по принцип потвърждава, че „изискванията за доказването на подобна действителна връзка не трябва да са прекалено едностранчиви, така че неоснователно да се отдава по-голямо значение на едно обстоятелство, което невинаги е показателно за действителната и практическа връзка между лицето, което иска да ползва […] и държавата членка […], а всички други показателни обстоятелства да се оставят без внимание“ [38]. Изискваната действителна връзка „трябва да се установява […] диференцирано в зависимост от характеристиките на конкретната помощ, и в частност в зависимост от вида и предназначението ѝ“ [39].

93. Тези съображения ме навеждат на извода, че по аналогичен начин разглежданото тук правило за трите години е по-ограничително от необходимото.

94. На съдебното заседание Комисията приведе примера с двама германски граждани: първият, живял 17 години извън Германия, се завръща в Германия три години преди да започне следване в чужбина; вторият, живял 17 години в Германия, напуска страната три години преди началото на следването си другаде в Европейския съюз. Съгласно правилото за трите години първият може да получи финансиране, а вторият — не. Кой от двамата обаче е по-интегриран в германското общество?

95. Този пример показва, че правилото за трите години е твърде стриктно. То води до риска да се лишат от финансиране учащи, които, въпреки че не са пребивавали в Германия непрекъснато в продължение на три години непосредствено преди да следват в чужбина, все пак са достатъчно обвързани с германското общество поради германското си гражданство, пребиваването си, училищното си образование или заетостта си в Германия, езиковите си умения, семейните си и други социални или икономически връзки или други обстоятелства, които могат да демонстрират тази връзка.

96. Съгласно Закона за помощите за обучение няма никакво значение дали германски учащ, който желае да следва във Франция, преди това е живял и учил в Германия например, или семейството му живее наблизо и/или родителите му работят в Германия. Ако обаче този учащ например е българин и се е преместил в Германия само три години преди да започне да следва в Полша или в своята държава членка по произход, той би имал право на финансиране от публичния бюджет на Германия, без да е необходимо да се разглеждат други обстоятелства при определянето дали той принадлежи към целевата група „интегрирани“ получатели на помощта.

97. Разбира се, въпросът не е дали българските или германските учащи имат право да получават финансиране от германското правителство. Същината е връзката между правилото за трите години, целта, която то се стреми да постигне, и основанието, на което се взема решението (в настоящия пример) българският студент да получи финансиране, а германският — не.

37 — Точки 45 и 46 от посоченото по-горе в бележка под линия 5 Решение по дело Morgan и Bucher.

38 — Посочено в бележка под линия 25 по-горе, точка 62.

39 — Посочено в бележка под линия 25 по-горе, точка 63.

98. Съгласно правилото за трите години е без значение дали заявителят е германски гражданин. Гражданството обаче, както посочва Съдът в Решение по дело Rottman, е „[особено] отношение на солидарност и лоялност“, което наред с „взаимността на правата и задълженията […] [е] в основата на гражданството“ [40]. Трудно бих приела, че тази връзка може напълно да се пренебрегне, когато се преценява пропорционалността на мерките, приети от държава членка за постигане на целта за интеграция.

99. По тази причина смятам, че мярка като правилото за трите години е твърде стриктна и не позволява на националните власти да установяват действително съществуващата степен на интеграция.

100. Има ли възможни алтернативни, не толкова ограничителни мерки?

101. Смятам, че е възможно да има такива.

102. Националната юрисдикция може да разгледа възможността правилото да се формулира не толкова ограничително, без при това то да стане негодно да идентифицира учащите с достатъчна степен на интеграция в Германия. Евентуални алтернативни правила биха могли да са не толкова ограничителни и все пак ефективни. Би могъл да се възприеме по-различен подход, характеризиращ се с повече гъвкавост. Подчертавам, че не препоръчвам конкретно правило — това следва да се направи от държавата членка. Просто отбелязвам, че би било възможно да се съставят не толкова стриктни и съответно по-пропорционални правила.

103. При съпоставянето на алтернативните мерки очевидно е важно да се оцени дали прилагането на определена мярка „почива на ясни и предварително известни критерии и предвижда възможност за обжалване пред съд“ [41].

104. Тук съм съгласна с германското правителство, че правилото за трите години е прозрачно, ефективно от административна гледна точка и предлага правна сигурност. Съотносимата информация може лесно да се събере и решението е автоматично: да или не. Вероятно разходите за управление на схемата са относително ниски, особено спрямо общия размер на бюджета, който се разпределя за финансиране на обучение. Уместно е всички тези въпроси да се разгледат, когато правилото за трите години се съпоставя с други възможни мерки.

105. Дори най-прозрачната и ефективна мярка обаче може да не е непременно пропорционална. Дали е такава, зависи от други обстоятелства като замисъла и устройството на схемата, цялостната ѝ съгласуваност и визираната цел.

106. Вероятно е мярка като правилото за трите години да бъде по-прозрачна и ефективна от мярка, която изисква разглеждане на индивидуалните обстоятелства във всеки отделен случай. Може да се твърди, че последната би била не толкова ограничителна и по-приобщаваща. Трети вид мярка би могла да предвижда пребиваването да се използва като основен или обичаен показател за доказване на изискваната степен на интеграция, без това да изключва възможността кандидатът или органът да привеждат факти, показващи наличието (или липсата) на действително съществуваща връзка. Такава мярка би се явявала по-прозрачна и ефективна, отколкото описаният втори вид, и не толкова ограничителна, колкото правилото за трите години.

40 — Решение от 2 март 2010 г. по дело Rottman (C-135/08, Сборник, стр. I-1449, точка 51).

41 — Решение от 23 март 2004 г. по дело Collins (C-138/02, Recueil, стр. I-2703, точка 72). В този случай изискването за пребиваване е условие, приложено с цел ограничаване на достъпа до социално предимство от вида, който съгласно досегашната практика на Съда би могъл да се свърже с разглеждания географски пазар на труда (вж. точка 67).

107. Ползите от мярка като правилото за трите години също трябва да се подложат на преценка на фона на цялостната нормативна уредба, от която то е част. В тази връзка националната юрисдикция може да вземе предвид, че в други отношения — като например преценката дали местопребиваването на учащ е в Германия[42] или дали съществуват „конкретни обстоятелства“, които са основание за отпускане на финансиране по член 6 от Закона за помощите за обучение[43] — изглежда възможно да се съвмести внимателната оценка на индивидуалните обстоятелства с необходимостта от гарантиране на правна сигурност, прозрачност и ефективност от административна гледна точка.

Обоснованост с оглед на социалната цел

108. От писменото становище на германското правителство не става напълно ясно дали то посочва друго основание за правилото за трите години, а именно дали желае да отпуска финансиране единствено на учащи, които след следването си в чужбина действително биха станали част от работната сила в Германия или биха се вписали по друг начин в икономиката и обществото ѝ.

109. Някои от останалите представили становища държави членки обаче посочват, че успехът на финансирането на следване в чужбина отчасти зависи от това дали след завършването на образованието си учащите се завръщат в предоставилата средствата държава членка. Често държавите членки отпускат подобно финансиране поради очаквания положителен ефект върху своя пазар на труда въз основа на представата, че е вероятно получил такова финансиране учащ да се завърне и да даде своя принос в обществото на съответната държава членка.

110. На съдебното заседание германското правителство потвърди гледището си, че правилото за трите години е обосновано и с оглед на социалната цел.

Легитимност на целта

111. Тази цел отчасти съответства на социалната цел, която в делото Комисия/Нидерландия е приведена в подкрепа на разглежданото в делото правило за три от шест години[44]. В решението си по това дело Съдът приема, че насърчаването на мобилността на студенти е цел от общ интерес, която може да оправдае наличието на ограничение[45]. Той приема и взаимно допълващите се съображения, че i) схемата цели да насърчи учащите, живеещи в Нидерландия, да учат в чужбина вместо в страната и че ii) Нидерландия очаква, че след като завършат обучението си, студентите, които са се възползвали от посочената схема, ще се завърнат в Нидерландия, за да пребиват и работят там[46].

112. Смятам, че същата цел може да обоснове разглежданото в настоящото производство правило за трите години.

Целесъобразност на ограничението

42 — Вж. точка 44 по-горе.

43 — Вж. точка 9 по-горе. В съдебното заседание имаше разногласия относно приложното поле на това правило. Германското правителство го описа като „правило за изключителни случаи“, приложимо при извънредни обстоятелства, в които учащият не може да се премести в Германия, за да учи там (например тъй като е с увреждания или е непълнолетен). Процесуалният представител на г-н Seeberger предположи, че то се използва, за да се обхванат децата на живеещи в чужбина германски дипломати. Съдът ще има възможност да разгледа член 6 от BAföG в дело Thiele Meneses (C-220/12), което понастоящем е висящо.

44 — Съгласно това правило кандидат за „преносимо“ финансиране за следване трябва не само да отговаря на условията за финансиране на следване в Нидерландия, но и да е пребивавал законно в страната най-малко три от последните шест години.

45 — Точка 72 от посоченото по-горе в бележка под линия 9 Решение по дело Комисия/Нидерландия; вж. също точки 135—140 от моето заключение по делото.

46 — Точка 77 от посоченото по-горе в бележка под линия 9 Решение по дело Комисия/Нидерландия.

113. В Решение по дело Комисия/Нидерландия Съдът приема, че правилото за три от шест години е подходящо за постигане на социалната цел, тъй като учащите иначе обикновено следват в държавата членка, в която пребивават, а следването в чужбина обогатява не само тях, но е и изгодно за обществото и за пазара на труда на държавите членки[47].

114. В заключението си по посоченото дело възприемам друго гледище въз основа на съображение, което не се разглежда в решението на Съда. Не бях убедена, че съществува явна връзка между мястото, където студентите пребивават, преди да следват в чужбина, и мястото, където ще живеят и работят след завършването си[48].

115. Мнението ми остава непроменено, а въз основа на самото правило за трите години могат да се онагледят причините за това.

116. На първо място, правилото изключва възможността да се финансира образованието в чужбина на всички учащи, които не могат да докажат, че са пребивавали непрекъснато в Германия в продължение на три години. Твърди се, че въз основа на това правило е вероятно да се идентифицират лицата, които ще се върнат в Германия. Но по тази логика не се ли стига също толкова умело до извода, че след като учащият е следвал и е пребивавал три или повече години в чужбина, когато завърши образованието си, той ще остане да живее и работи в държавата членка, в която е следвал?

117. На второ място, правдоподобно е да се смята, че мястото, на което ще започне работа завършило образованието си в чужбина лице, отчасти се определя от практични съображения като това, къде има свободни работни места, какви езици говори лицето и какво е общото състояние на пазара на труда в ЕС. Разбира се, лицето може да се завърне в държавата членка, в която е пребивавало преди, но е също толкова вероятно да остане там, където е учило, или да се премести другаде. Действително ли следва да се приеме, че обвързаността с държавата членка, в която лицето е живяло без прекъсване през трите години непосредствено преди началото на следването си, автоматично ще надделее над всички други съображения?

118. По тези причини смятам, че връзката между правилото за трите години и социалната цел далеч не е очевидна.

119. Все пак от съображения за изчерпателност накратко ще се спра на пропорционалността на правилото за трите години спрямо социалната цел.

Пропорционалност на ограничението

120. В писменото и устното становище на германското правителство този въпрос се засяга много по-накратко, отколкото икономическата цел и целта за интеграция.

121. Макар че германското правителство подчертава притегателната сила на правилото за трите години поради правната сигурност, прозрачността и ефективността от административна гледна точка с оглед на икономическата цел, то не посочва изрично дали поддържа тези доводи и по отношение на социалната цел. Ако предположим, че намерението му е било такова, по изложените по-горе съображения[49] смятам, че тези обстоятелства не са достатъчни, за да покажат, че правилото за трите години не е по-ограничително, отколкото е необходимо с оглед на социалната цел.

47 — Точки 76—79 от посоченото по-горе в бележка под линия 9 Решение по дело Комисия/Нидерландия.

48 — Вж. точка 147 от моето заключение по посоченото по-горе в бележка под линия 9 дело Комисия/Нидерландия.

49 — Вж. точки 103—106 по-горе.

122. При подобни обстоятелства в Решение по дело Комисия/Нидерландия Съдът приема, че държавата членка следва да обясни защо предпочита изискване за пребиваване, изключвайки всички други представителни елементи. Съдът приема, че това изискване „има твърде [едностранчив] характер“, тъй като „привилегирова елемент, който не е непременно единственият представителен относно действителната степен на обвързаност между заинтересованото лице и [отпускащата финансирането] държава членка“ [50].

123. Достигам до същия извод и по отношение на правилото за трите години. Не съм убедена, че пребиваването в миналото в една държава членка може да се използва като единствен критерий за прогнозиране къде ще живее лицето в бъдеще, след междувременно пребиваване в друга държава членка [51]. По-скоро, както се изразява Комисията в своята Зелена книга, „[е]вропейците, които са участвали в мобилност като млади учащи, е по-вероятно да бъдат мобилни и впоследствие в трудовата си дейност“ [52].

Заключение

124. Поради това предлагам на Съда да отговори на отправените му въпроси по следния начин:

„Членове 20 ДФЕС и 21 ДФЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат държава членка да постави помощ за обучение, предоставяна за посещаване на учебно заведение в чужбина за целия срок на следването, в зависимост от изпълнението на условие, изискващо всеки гражданин на ЕС, включително неин собствен гражданин, да е пребивавал на територията ѝ непрекъснато в продължение на три години непосредствено преди началото на следването си в чужбина“.

50 — Точка 86 от посоченото по-горе в бележка под линия 9 Решение по дело Комисия/Нидерландия.

51 — Вж. също точка 117 по-горе.

52 — Зелена книга на Комисията „Насърчаване на мобилността с учебна цел на младите хора“, COM(2009) 329 окончателен, стр. 2.