CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
ELEANOR SHARPSTON
prezentate la 21 februarie 2013 [1]

Cauzele conexate C-523/11 și C-585/11

Laurence Prinz
împotriva
Region Hannover[cerere de decizie preliminară formulată de Verwaltungsgericht Hannover (Germania)]
Philipp Seeberger
împotriva
Studentenwerk Heidelberg

[cerere de decizie preliminară formulată de Verwaltungsgericht Karlsruhe (Germania)]

„Libera circulație a cetățenilor Uniunii Europene — Finanțarea studiilor superioare în străinătate — Condiția privind reședința — «Regula celor trei ani» — Proporționalitate”

1. Germania este unul dintre statele membre în care cetățenii Uniunii Europene pot depune cerere pentru finanțarea studiilor superioare și a formărilor la instituții situate altundeva în Uniunea Europeană. Doamna Prinz și domnul Seeberger, ambii cetățeni germani, au depus cerere pentru o astfel de finanțare. Cererile lor au fost respinse deoarece niciunul dintre ei nu a putut demonstra trei ani de reședință neîntreruptă în Germania imediat înainte de începerea studiilor în străinătate (în continuare „regula celor trei ani”). Guvernul german susține că regula celor trei ani este impusă în scopul de a contracara riscul unei sarcini financiare nerezonabile care ar putea să aibă efecte asupra nivelului global al ajutoarelor disponibile (în continuare „obiectivul economic”), de a-i identifica pe cei care sunt integrați în societatea germană și de a asigura că finanțarea este acordată acelor studenți care este cel mai probabil să se întoarcă în Germania după finalizarea studiilor și să contribuie acolo la societate (în continuare „obiectivul social”). Studenților care nu pot demonstra trei ani de reședință neîntreruptă li se refuză finanțarea pentru întreaga durată a studiilor în străinătate. Ei pot totuși să primească finanțare pentru primul an din aceste studii sau pentru întreaga durată a studiilor în Germania.

1 — Limba originală: engleza.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene

2. Articolul 20 TFUE prevede:

„(1) Se instituie cetățenia Uniunii. Este cetățean al Uniunii orice persoană care are cetățenia unui stat membru. Cetățenia Uniunii nu înlocuiește cetățenia națională, ci se adaugă acesteia.

(2) Cetățenii Uniunii au drepturile și obligațiile prevăzute în tratate. Aceștia se bucură, printre altele, de:

(a) dreptul de liberă circulație și de ședere pe teritoriul statelor membre;

[...]

Aceste drepturi se exercită în condițiile și limitele definite prin tratate și prin măsurile adoptate pentru punerea în aplicare a acestora.”

3. Potrivit articolului 21 alineatul (1) TFUE, orice cetățean al Uniunii „are dreptul de a circula și de a domicilia în mod liber pe teritoriul statelor membre, fiind supus limitărilor și condițiilor prevăzute de acest tratat și de măsurile adoptate pentru punerea în aplicare a acestuia”.

4. Potrivit articolului 165 alineatul (1) TFUE, statele membre sunt responsabile „față de conținutul învățământului și de organizarea sistemului educațional”. Articolul 165 alineatul (1) prevede că „Uniunea contribuie la dezvoltarea unei educații de calitate, prin încurajarea cooperării dintre statele membre și, în cazul în care este necesar, prin sprijinirea și completarea acțiunii acestora”. Potrivit articolului 165 alineatul (2) a doua liniuță, acțiunea Uniunii urmărește și „să favorizeze mobilitatea studenților”.

Directiva 2004/38/CE

5. Articolul 24 din Directiva 2004/38 [2] prevede:

„(1) Sub rezerva dispozițiilor speciale prevăzute expres de tratat și de dreptul derivat, orice cetățean al Uniunii care, în temeiul prezentei directive, își are reședința pe teritoriul statului membru gazdă se bucură de egalitate de tratament în raport cu resortisanții statului membru respectiv în domeniul de aplicare al tratatului. Beneficiul acestui drept se extinde asupra membrilor de familie care nu au cetățenia unui stat membru și care au dreptul de ședere sau dreptul de ședere permanentă.

2 — Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE (JO L 158, p. 77, rectificări în JO L 229, p. 35, și în JO 2005, L 197, p. 34, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 56).

(2) Prin derogare de la dispozițiile alineatului (1), statul membru gazdă nu este obligat [...] ca, înainte de dobândirea dreptului de ședere permanentă[3], să acorde ajutoare pentru studii, inclusiv pentru formare profesională, constând în burse de studiu sau împrumuturi, unor persoane altele decât lucrătorii care desfășoară activități salariate sau independente, persoanelor care își mențin acest statut și membrilor familiilor acestora."

Dreptul național

6. Legea federală privind încurajarea educației și formării [Bundesausbildungsförderungsgesetz (Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung), denumită în continuare „BaföG" sau „Legea privind ajutoarele pentru studenți"] este legea germană care stabilește condițiile pentru obținerea finanțării studiilor și formărilor. Aceasta a fost modificată de câteva ori[4], inclusiv pentru a aplica Hotărârea Curții Morgan și Bucher[5]. În această cauză, Curtea a stabilit că actualele articole 20 TFUE și 21 TFUE exclud o condiție precum cea prevăzută la articolul 5 alineatul (2) punctul 3 din (fosta) Lege privind ajutoarele pentru studenți, care prevede că acordarea unei burse pentru studii la o instituție de învățământ din străinătate depinde de faptul dacă acele studii sunt o continuare a studiilor sau a formărilor urmate pentru cel puțin un an în statul membru de origine (în continuare „condiția primei etape").

7. Alineatul (1) al articolului 5 modificat definește „reședința permanentă" ca locul unde se află centrul intereselor persoanei în cauză, nu numai cu titlu temporar, independent de orice intenție de a se stabili permanent. Acesta prevede în continuare că o persoană care locuiește într-un anumit loc numai în scopul studiilor sau al formării nu și-a stabilit reședința permanentă acolo.

8. Articolul 5 alineatul (2) punctul 3 prevede că studenților care au reședința permanentă în Germania li se acordă un ajutor pentru frecventarea unei instituții de învățământ sau de formare dintr-un stat membru al Uniunii Europene sau din Elveția, pentru a începe sau a continua studiile sau formarea acolo.

9. Potrivit articolului 6, intitulat „Ajutoare pentru cetățenii germani în străinătate", cetățenilor germani care au reședința permanentă în afara teritoriului Germaniei li se poate acorda un ajutor de studii sau de formare pentru a studia acolo unde au reședința sau într-un stat învecinat dacă acest lucru este justificat de circumstanțele speciale ale unui caz particular.

10. Articolul 8 alineatul (1) prevede că cetățenii germani și alți cetățeni ai Uniunii Europene care se bucură de un drept de reședință permanentă pot depune cerere de finanțare.

11. Articolul 16 stabilește durata pentru care poate fi obținută finanțarea studiilor sau a formării. Articolul 16 alineatul (3) conține regula celor trei ani și are următorul conținut:

„[...] ajutorul pentru formare este acordat [...] în cazurile prevăzute la articolul 5 alineatul (2) punctul 3 pentru o perioadă mai mare de un an numai atunci când, la începutul unei șederi în străinătate după 31 decembrie 2007, studentul are domiciliul permanent pe teritoriul german de cel puțin trei ani."

12. Expunerea de motive a guvernului german aferentă propunerii legislative prin care s-a introdus regula celor trei ani prevedea că scopul acestei reguli era să asigure că nu se acordau burse pentru întreaga durată a studiilor sau a formării în străinătate studenților care au locuit foarte puțin timp în Germania. Este un principiu al politicii de învățământ germane ca primirea de burse pentru studii sau

3 — Ca regulă generală, dreptul de ședere permanentă se dobândește după cinci ani de reședință legală neîntreruptă: a se vedea articolul 16 din Directiva 2004/38.

4 — Din observațiile guvernului german rezultă că versiunea prezentată Curții este cea publicată la 7 decembrie 2010.

5 — Hotărârea Curții din 23 octombrie 2007 (C-11/06 și C-12/06, Rep., p. I-9161).

formare să fie condiționată în mod normal de finalizarea studiilor sau a formării în Germania sau cel puțin de existența unei legături speciale cu Germania. În expunerea de motive se menționează că și alte state membre impun o condiție privind reședința ca o cerință suplimentară pentru o bursă pe un termen mai lung pentru studii în străinătate. Această cerință exprimă în mod concret interesul justificabil al statului care acordă beneficii sociale de a restrânge beneficiile financiare finanțate din bugetul public la cei care demonstrează un grad minim de relație strânsă cu acel stat.

Situația de fapt, procedura și întrebările preliminare

Prinz

13. Laurence Prinz s-a născut la Köln în anul 1991 și este cetățean german. Ea a trăit aproximativ zece ani cu familia sa în Tunisia, unde tatăl său a lucrat pentru o firmă germană. Din ianuarie 2007, aceasta trăiește cu familia sa în Germania.

14. Din luna februarie 2007, doamna Prinz a frecventat școala în Germania și a finalizat studiile secundare acolo în luna iunie 2009. La 1 septembrie 2009, aceasta a început să urmeze studii de business management la Universitatea Erasmus din Țările de Jos.

15. Înainte de a-și începe studiile în Țările de Jos, doamna Prinz a depus, la 18 august 2009, o cerere la autoritatea germană competentă pentru finanțare. Prin decizia din 30 aprilie 2010, acesteia i s-a acordat finanțare pentru anul academic 2009/2010.

16. Ulterior, doamna Prinz a depus o cerere pentru finanțarea anului academic următor. Cererea sa a fost respinsă prin decizia din 4 mai 2010 deoarece aceasta avea domiciliul permanent în Germania numai începând cu luna ianuarie 2007 și, în consecință, nu respecta regula celor trei ani.

17. Doamna Prinz a formulat o acțiune împotriva acestei decizii în fața Verwaltungsgericht Hannover (Tribunalul Administrativ din Hanovra). În primul rând, aceasta a susținut că a avut domiciliul în Germania pentru o perioadă totală de trei ani și patru luni, și anume din septembrie 1993 până în aprilie 1994[6] și din ianuarie 2007 până în august 2009. În al doilea rând, ea a pretins că o condiție privind reședința precum regula celor trei ani este contrară dreptului la liberă circulație prevăzut la articolul 21 TFUE.

18. Camera a treia a Verwaltungsgerichts a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Constituie o restricție nejustificată în temeiul dreptului comunitar adusă dreptului de liberă circulație și de ședere al cetățenilor Uniunii, recunoscut la articolele 20 TFUE și 21 TFUE, faptul că unui resortisant german, care are domiciliul permanent pe teritoriul național și care efectuează studii într-o instituție de formare dintr-un stat membru al Uniunii Europene, i se acordă numai pentru un an ajutorul pentru formare prevăzut de [Legea privind ajutoarele pentru studenți], pentru frecventarea acestei instituții de formare străine, întrucât la începutul șederii în străinătate nu avea domiciliul permanent pe teritoriul național de cel puțin trei ani?”

19. Au prezentat observații scrise guvernele austriac, danez, finlandez, german, grec, olandez și suedez și Comisia. În ședința din 29 noiembrie 2012, aceleași părți, cu excepția guvernului olandez, au prezentat observații orale.

6 — Din decizia de trimitere nu reiese în mod clar cât de curând după naşterea sa doamna Prinz s-a mutat în Tunisia cu familia ei sau de ce s-a întors pentru o scurtă perioadă din Tunisia în Germania în luna septembrie 1993, pentru ca ulterior, aparent, să plece din nou în luna aprilie 1994.

Seeberger

20. Philipp Seeberger este cetățean german. El s-a născut în Germania în anul 1983 și a locuit acolo cu părinții săi, care sunt de asemenea cetățeni germani, până în anul 1994. În perioada 1989-1994, acesta a frecventat școala primară și școala secundară în Germania.

21. Între anul 1994 și luna decembrie 2005, domnul Seeberger a locuit cu părinții săi în Spania, unde tatăl său a desfășurat o activitate independentă în domeniul consultanței în afaceri. Instanța națională afirmă că, mutându-se acolo pentru acest motiv, tatăl domnului Seeberger și-a exercitat drepturile prevăzute de actualele articole 45 TFUE și 49 TFUE. Domnul Seeberger și-a finalizat studiile secundare în Spania, absolvind în anul 2000, după promovarea examenului de finalizare a studiilor secundare obligatorii. În aprilie 2005, acesta s-a calificat ca agent imobiliar după o formare profesională desfășurată în cursul anilor 2004 și 2005, tot în Spania. În ianuarie 2006, părinții domnului Seeberger s-au întors în Germania. Deși pretinde că, în perioada respectivă, și el avea reședința permanentă în Germania, domnul Seeberger nu a fost înregistrat în München până la 26 octombrie 2009. O declarație a unui fost angajator pare să demonstreze că acesta a efectuat o formare ca web designer în Köln între 2 aprilie 2007 și 27 iunie 2007.

22. În aprilie 2009, domnul Seeberger a susținut un examen extern de admitere la studii la Universitatea Insulelor Baleare în Palma de Mallorca. În septembrie 2009, acesta a început un curs de economie acolo. El a depus o cerere în Germania pentru finanțarea acestor studii.

23. Autoritatea germană competentă a respins cererea sa pentru motivul că nu existau suficiente dovezi că își stabilise de fapt reședința permanentă în Germania pentru cei trei ani imediat anteriori începerii studiilor sale.

24. Domnul Seeberger a atacat această decizie, susținând că regula celor trei ani era contrară dreptului său la liberă circulație în calitate de cetățean al Uniunii Europene. Ca urmare a respingerii acestei reclamații, domnul Seeberger a inițiat o procedură la Verwaltungsgericht Karlsruhe (Tribunalul Administrativ din Karlsruhe). În fața instanței menționate, acesta a susținut că libertatea sa de circulație a fost restricționată, întrucât regula celor trei ani i-a impus să își abandoneze reședința permanentă dintr-un alt stat membru și să își mute reședința permanentă înapoi în Germania cu mult timp înainte, pentru a fi eligibil pentru finanțarea studiilor sale în străinătate.

25. Camera a cincea a Verwaltungsgericht Karlsruhe a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Dreptul Uniunii se opune unei reglementări naționale în temeiul căreia acordarea ajutorului pentru formare în vederea efectuării studiilor într-un alt stat membru este refuzată exclusiv pentru motivul că la momentul începerii studiilor solicitantul, care și-a exercitat dreptul de liberă circulație, nu avea domiciliul permanent în statul de origine de cel puțin trei ani?”

26. Au prezentat observații scrise domnul Seeberger, guvernele austriac, danez, finlandez, german, olandez și suedez și Comisia. În ședința din 29 noiembrie 2012, aceleași părți care au prezentat observații scrise, cu excepția guvernului olandez, au prezentat observații orale; guvernul elen a prezentat de asemenea observații orale.

Analiză

Considerații introductive

27. În ambele cauze, Curții i se solicită să stabilească dacă articolele 20 TFUE și 21 TFUE interzic unui stat membru să prevadă că finanțarea studiilor în străinătate depinde de o condiție privind reședința precum regula celor trei ani.

28. Spre deosebire de instanța de trimitere din cauza Prinz, instanța de trimitere din cauza Seeberger a formulat întrebarea fără a menționa nimic cu privire la aspectul dacă studentul este cetățean al statului membru care acordă ajutorul. Cu toate acestea, restul trimiterii din această cauză menționează în mod clar că se solicită o orientare cu privire la poziția unui cetățean german.

29. Înainte de a exercita libertatea de circulație pentru a studia altundeva în Uniunea Europeană, atât doamna Prinz, cât și domnul Seeberger s-au mutat din Germania pentru motive diferite. Doamna Prinz s-a mutat în afara Uniunii Europene atunci când tatăl său a primit o ofertă de angajare în Tunisia. Domnul Seeberger s-a mutat în Spania când tatăl său și-a exercitat dreptul la liberă stabilire pentru a desfășura o activitate independentă acolo.

30. Astfel, spre deosebire de doamna Prinz, domnul Seeberger pare că și-a exercitat anterior dreptul la liberă circulație în temeiul dreptului Uniunii. Acest fapt nu afectează analiza întrebărilor preliminare adresate Curții, întrucât ambii, în calitate de cetățeni ai Uniunii Europene, se pot baza pe statul lor membru de origine pentru drepturi conferite de acest statut [7], precum libertatea de a circula în scopul de a studia altundeva în Uniunea Europeană. Totuși, Comisia se întreabă dacă poziția domnului Seeberger ar trebui să fie de asemenea examinată potrivit dreptului privind libertatea de stabilire. Vom aborda acest punct ca fiind un aspect legat de dreptul relevant [8].

31. Curtea a analizat în mai multe ocazii dacă statele membre pot prevedea că finanțarea studiilor depinde de o condiție de reședință cu același caracter general precum cea în discuție. Aceste cauze au fost prezentate Curții în numeroase moduri. Ele au implicat lucrători migranți și membri de familie care depind de aceștia [9], dar și studenți care nu își întemeiază cererea de finanțare pe legătura lor cu un cetățean al Uniunii Europene care desfășoară o activitate economică care aduce profit [10]. Acestea au privit cereri de finanțare din partea statului membru de origine [11], a statului membru de încadrare în muncă [12] sau a statului membru gazdă în care studenții sperau să studieze [13]. Unele cauze sunt anterioare intrării în vigoare a Directivei 2004/38, în timp ce altele se referă în mod direct sau indirect la articolul 24 alineatul (2) din directiva menționată. În multe dintre aceste cauze se susținea că măsura respectivă era justificată deoarece, *inter alia*, evita o sarcină nerezonabilă asupra bugetului public al statului membru care acorda finanțarea și/sau făcea posibilă identificarea celor care erau suficient de legați de acest stat membru și a celor care, după finalizarea studiilor, era posibil să se întoarcă în statul membru care acordase finanțarea.

32. Deși Curtea acceptă că statele membre se bucură de o largă putere de apreciere în a defini dacă și cum să finanțeze studiile și cui să acorde această finanțare, în opinia noastră, aceasta a fost mai puțin clară în a explica în mod precis ce elemente trebuie luate în considerare atunci când se examinează dacă o anumită restricție poate fi justificată. Este suficient ca un stat membru să avanseze obiectivul

7 — Hotărârea Morgan și Bucher, citată la nota de subsol 5 (punctele 22 și 23 și jurisprudența citată).

8 — A se vedea punctele 36-39 de mai jos.

9 — A se vedea de exemplu Hotărârea din 14 iunie 2012, Comisia/Țările de Jos (C-542/09).

10 — A se vedea de exemplu Hotărârea din 15 martie 2005, Bidar (C-209/03, Rec., p. I-2119).

11 — A se vedea de exemplu Hotărârea Morgan și Bucher, citată la nota de subsol 5.

12 — A se vedea de exemplu Hotărârea Comisia/Țările de Jos, citată la nota de subsol 9.

13 — A se vedea de exemplu Hotărârea Bidar, citată la nota de subsol 10.

economic sau trebuie de asemenea să stabilească existența unui risc al unei sarcini financiare nerezonabile? Poate un stat membru să justifice o restricție precum regula celor trei ani pe baza obiectivului acordării finanțării unor studenți care demonstrează un anumit grad de integrare, independent de preocupările privind costurile financiare ale regimului? Este corect să se evalueze caracterul proporțional al unei restricții precum regula celor trei ani în legătură cu obiectivul economic verificând dacă această regulă nu este mai restrictivă decât este necesar pentru a stabili gradul de integrare cerut?

33. Acestea și, posibil, alte incertitudini ar putea să explice de ce unele state membre continuă să folosească o condiție privind reședința ca singură măsură pentru a atinge ceea ce în mod clar sunt obiective complexe, de ce șase state membre au intervenit în prezentele cauze în susținerea Germaniei și de ce Curții i se solicită în mod repetat să decidă dacă o variație cu privire la condiția privind reședința este conformă cu dreptul Uniunii.

Dreptul aplicabil

34. Instanțele de trimitere au solicitat Curții numai să interpreteze dispozițiile tratatului privind cetățenia Uniunii.

35. În mod clar, au avut dreptate să nu solicite Curții să examineze articolul 24 din Directiva 2004/38. Această dispoziție reglementează când un stat membru gazdă este obligat să acorde cetățenilor Uniunii care locuiesc pe teritoriul său în temeiul directivei un tratament egal cu cel acordat propriilor cetățeni, inclusiv în legătură cu menținerea ajutoarelor pentru studii. Cu toate acestea, nu există nicio indicație în sensul că doamna Prinz și domnul Seeberger au depus cerere pentru finanțarea studiilor în Țările de Jos și, respectiv, în Spania. Mai degrabă, au depus cerere de finanțare în statul lor membru de origine.

36. Dar în ceea ce privește sugestia Comisiei ca poziția domnului Seeberger să fie examinată prin trimitere la legislația privind libertatea de stabilire?

37. Regula celor trei ani nu era instituită atunci când domnul Seeberger și familia sa și-au exercitat dreptul de a se muta în Spania. În consecință, ea nu poate să fi afectat această mutare inițială.

38. Totuși, întrucât în prezent regula este în vigoare, aceasta are un potențial „efect de calmare” asupra oricărui cetățean al Uniunii care intenționează să exercite drepturile la liberă circulație în cadrul Uniunii Europene în calitate de lucrător, de persoană care desfășoară o activitate independentă sau pur și simplu în calitate de cetățean. De asemenea, îi dezavantajează pe cei care au exercitat aceste drepturi și nu se întorc în Germania suficient de devreme ca să respecte regula celor trei ani.

39. Instanței de trimitere i s-a solicitat să analizeze validitatea deciziei prin care se refuză finanțarea pentru domnul Seeberger. Aceasta nu a făcut nicio constatare cu privire la aspectul dacă domnul Seeberger depinde încă de (oricare dintre) părinții săi sau, dacă nu, când a încetat să mai fie dependent. În consecință, Curtea nu are elemente suficiente pentru a înțelege dacă instanța de trimitere ar trebui să abordeze cauza aflată în fața sa pe baza faptului că domnul Seeberger a exercitat drepturile la liberă circulație în legătură cu (i) exercitarea de către tatăl său a libertății de stabilire și (ii) decizia subsecventă a tatălui său de a se întoarce în statul membru de origine.

40. Adăugăm că niciun element din deciziile de trimitere nu sugerează că doamna Prinz și domnul Seeberger se bazează pe statutul lor de cetățeni ai Uniunii activi din punct de vedere economic sau pe legături familiale relevante, de exemplu, cu un lucrător migrant în Germania. În consecință, la fel ca instanțele de trimitere, vom aborda subiectul exclusiv în temeiul articolelor 20 TFUE și 21 TFUE.

Definiția reședinței

41. Locul unde locuiește fizic o persoană este un aspect de fapt. Totuși, locul în care o persoană locuiește într-adevăr sau este înregistrată că locuiește poate să nu fie în mod necesar locul pe care un stat membru îl definește, din punct de vedere legal, ca fiind reședința sau domiciliul permanent al unei persoane.

42. Regula celor trei ani este definită prin trimitere la o ședere permanentă neîntreruptă în Germania. Potrivit articolului 5 alineatul (1) din Legea privind ajutoarele pentru studenți, reședința permanentă este definită ca „locul unde se află centrul intereselor persoanei în cauză, nu numai cu titlu temporar, independent de orice intenție de a se stabili permanent”.

43. Totuși, cel puțin în cazul domnului Seeberger, se pare că decizia prin care i se refuza finanțarea era întemeiată pe o definiție diferită a noțiunii de reședință. Domnul Seeberger pretinde că a locuit în Germania din luna ianuarie 2006, însă a fost înregistrat ca rezident în München din 26 octombrie 2009.

44. În ședință, guvernul german a confirmat că autoritățile competente utilizează uneori data înregistrării ca un fapt orientativ pentru a determina dacă regula celor trei ani este respectată. Dacă finanțarea este refuzată deoarece perioada dintre data înregistrării și data începerii studiilor în străinătate este mai mică de trei ani, un solicitant poate ataca această decizie în fața instanțelor germane și poate prezenta dovezi că a locuit în Germania înainte de a se înregistra acolo. Guvernul german a subliniat că toate faptele și împrejurările trebuie analizate pentru a aprecia dacă solicitantul are reședința în Germania în sensul articolului 5 alineatul (1) din Legea privind ajutoarele pentru studenți.

Restricții privind dreptul la liberă circulație al cetățenilor Uniunii

45. Dreptul Uniunii nu obligă statele membre să acorde finanțare pentru studii urmate fie pe teritoriul lor, fie altundeva. Cu toate acestea, deși statele membre rămân competente în acest domeniu, acestea trebuie totuși să respecte dreptul Uniunii în exercitarea competențelor lor [14].

46. Instanțele de trimitere în cauzele Prinz și Seeberger consideră că regula celor trei ani este posibil să restricționeze dreptul la liberă circulație al cetățenilor Uniunii în temeiul articolelor 20 TFUE și 21 TFUE. Pentru motive similare celor aplicate de Curte în cauza Morgan și Bucher [15], acestea consideră că regula celor trei ani este de natură să descurajeze un cetățean al Uniunii să se mute într-un alt stat membru pentru a începe studiile sau formarea acolo sau, dacă astfel de studii sau o astfel formare în străinătate au început deja, să pună presiune pe student pentru a întrerupe studiile și a se întoarce în Germania.

47. Suntem de acord că regula celor trei ani reprezintă o restricție.

48. Este posibil ca o măsură care dă dreptul la un avantaj social care depinde de reședința în statul membru care îl acordă să restricționeze libera circulație. Aceasta dezavantajează orice cetățean al Uniunii care și-a exercitat deja dreptul la liberă circulație (mai precis, orice cetățean care are reședința sau a avut reședința altundeva în Uniunea Europeană) înainte de a depune cererea pentru obținerea

14 — Hotărârea Morgan și Bucher, citată la nota de subsol 5, punctul 24 și jurisprudența citată.

15 — A se vedea Hotărârea Morgan și Bucher, citată la nota de subsol 5, punctele 25 și 26.

avantajului. Prin însăşi natura sa, o condiţie privind reşedinţa precum cea în discuţie este posibil să descurajeze un cetăţean al Uniunii să îşi exercite dreptul de a se muta într-un alt stat membru [16] şi să urmeze studii secundare acolo înainte de a depune cerere pentru finanţarea studiilor superioare (în continuare „efectul de calmare”).

49. În prezentele cauze, domnul Seeberger se află într-o situaţie dezavantajoasă atunci când doreşte să urmeze studii în afara Germaniei numai pentru că, anterior începerii acestor studii, el şi părinţii săi îşi exercitaseră libertatea de circulaţie şi se consideră că el nu s-a întors în Germania suficient de devreme în raport cu începerea studiilor. Doamna Prinz se află de asemenea sub presiune financiară pentru a studia în Germania mai degrabă decât să urmeze studiile pe care le preferă în Ţările de Jos, deoarece nu poate obţine finanţare pentru a studia în Ţările de Jos în anii care urmează primului an de cursuri.

50. În consecinţă, suntem de acord că regula celor trei ani constituie o restricţie privind drepturile la liberă circulaţie ale cetăţenilor Uniunii acordate de articolele 20 TFUE şi 21 TFUE.

51. O astfel de restricţie poate fi justificată numai dacă se întemeiază pe consideraţii obiective de interes public, este adecvată pentru atingerea acestui obiectiv legitim şi este proporţională cu acesta, cu alte cuvinte, nu este mai restrictivă decât este necesar pentru atingerea obiectivului.

52. Guvernul german identifică două obiective în temeiul cărora regula celor trei ani poate fi justificată. Le vom analiza pe fiecare, pe rând.

Justificarea întemeiată pe obiectivul economic

Legitimitatea obiectivului

53. Guvernul german se bazează pe hotărârea Curţii din cauzele Bidar şi Morgan şi Bucher pentru a justifica regula celor trei ani. Această abordare este coerentă cu expunerea de motive aferentă propunerii legislative prin care s-a introdus regula [17].

54. În Hotărârea Bidar, Curtea a statuat că, în ceea ce priveşte cetăţenii Uniunii inactivi din punct de vedere economic, „orice stat membru este îndreptăţit să vegheze ca acordarea de ajutoare vizând acoperirea cheltuielilor de întreţinere ale studenţilor care provin din alte state membre să nu devină o sarcină nerezonabilă care ar putea avea consecinţe asupra nivelului global al ajutorului care poate fi acordat de către acest stat” [18]. În consecinţă, s-a considerat că „acordarea finanţării numai studenţilor care au demonstrat un anumit grad de integrare în societatea din acel stat” era legitimă [19]. În Hotărârea Morgan şi Bucher, Curtea a aplicat acelaşi raţionament în ceea ce priveşte acordarea de către un stat membru de burse propriilor cetăţeni care doresc să studieze în alt stat membru [20], înainte de a concluziona că condiţia primei etape de studii în discuţie în cauza respectivă era prea generală şi exclusivă pentru a îndeplini criteriul proporţionalităţii [21].

55. Astfel, Curtea a recunoscut că obiectivul evitării unei sarcini nerezonabile care ar putea avea consecinţe asupra nivelului general al ajutoarelor poate în principiu să justifice o restricţie privind libertatea de circulaţie precum regula celor trei ani.

16 — A se vedea de exemplu, în contextul unei pensii de invaliditate, Hotărârea din 22 mai 2008, Nerkowska (C-499/06, Rep., p. I-3993, punctul 31 şi jurisprudenţa citată).

17 — A se vedea punctul 12 de mai sus.

18 — Hotărârea Bidar, citată la nota de subsol 10 (punctul 56).

19 — *Ibidem* (punctul 57).

20 — Hotărârea Morgan şi Bucher, citată la nota de subsol 5 (punctele 43 şi 44).

21 — *Ibidem* (punctul 46).

56. Este însă suficient ca un stat membru să constate pur și simplu, fără nimic în plus, că un astfel de obiectiv economic există?

57. În opinia noastră, răspunsul este negativ.

58. În Hotărârea Morgan și Bucher, Curtea a constatat că, în principiu, considerații precum cele înaintate în Hotărârea Bidar se pot aplica ajutoarelor pentru studenți care doresc să studieze în străinătate „dacă *există* riscul unei astfel de sarcini nerezonabile”[22]. Comisia subliniază în prezentele cauze că Germania nu a demonstrat existența riscului pe care urmărește să îl evite sau să îl limiteze.

59. În mod evident, este de competența fiecărui stat membru să decidă ce parte din bugetul său public este dispus să pună deoparte pentru a finanța studii în țară și în străinătate și să aprecieze ce sarcină financiară globală consideră că este rezonabilă[23]. Unele state membre pot decide să pună la dispoziție pentru finanțare numai un cuantum modest. Altele ar putea să dorească să acorde o parte mult mai semnificativă din bugetul lor public în acest scop. Deși nu este de competența Curții să revizuiască decizia unui stat membru cu privire la ce este „rezonabil”, ea poate oferi o orientare instanțelor naționale în ceea ce privește examinarea de către acestea a aspectului dacă, *având în vedere această decizie*, acoperirea întreținerii (și posibil a altor costuri ale) studenților din alte state membre va crea un risc de sarcină nerezonabilă.

60. Asocierea oricărui tip de condiție cu un drept la un avantaj social este de natură să limiteze numărul persoanelor care pot depune cerere cu succes și, prin urmare, costul bugetar global al punerii la dispoziție a respectivului avantaj. Acest fapt nu poate fi suficient, în sine, pentru a justifica o restricție privind drepturile la liberă circulație în temeiul articolelor 20 TFUE și 21 TFUE. Mai degrabă, considerăm că un stat membru trebuie să evalueze riscurile reale sau potențiale care rezultă din punerea la dispoziție a unor versiuni speciale de finanțări. În temeiul acestei evaluări, statul membru poate atunci să determine ce ar reprezenta o sarcină financiară nerezonabilă și să definească măsuri destinate să evite sau să limiteze riscul ca o astfel de sarcină să fie creată.

61. În prezentele cauze, guvernul german se bazează pe date furnizate de Oficiul federal de statistică (Statistisches Bundesamt) care demonstrează că în anul 2008 aproximativ un milion de cetățeni germani au locuit în alte state membre, inclusiv jumătate de milion în state membre învecinate. Guvernul german susține că, în cazul în care condiția privind reședința ar fi eliminată, acest grup, împreună cu anumiți cetățeni străini, s-ar califica pentru finanțare pentru întreaga durată a studiilor în afara Germaniei.

62. Deși nu vedem niciun motiv de îndoială în ceea ce privește acuratețea acestor cifre, în mod vădit ele nu spun nimic despre existența unui risc real sau potențial al unei sarcini financiare nerezonabile. Poate fi pus la îndoială faptul că toți cetățenii germani care au reședința altundeva în Uniunea Europeană, de la bebeluși până la pensionari în vârstă, intenționează să își continue studiile (și în special în afara Germaniei). Nu este evident nici că aceia care intenționează să fie studenți vor depune cerere la autoritățile germane pentru finanțare.

63. Guvernul german a confirmat în ședință că nu avea alte materiale, mai detaliate, pe care să le prezinte Curții.

22 — Hotărârea Morgan și Bucher, citată la nota de subsol 5 (punctul 44) (sublinierea noastră).

23 — A se vedea de exemplu Concluziile noastre prezentate în cauza Comisia/Țările de Jos, citată la nota de subsol 9 (punctul 103).

64. În opinia noastră, o evaluare mai aprofundată a posibilului risc al unei „sarcini financiare nerezonabile care ar putea avea consecințe asupra nivelului global al ajutoarelor care pot fi acordate” [24] este necesară pentru a stabili că o restricție precum regula celor trei ani este justificată în temeiul obiectivului economic. O astfel de evaluare ar trebui, de asemenea, să ia în considerare caracterul adecvat al restricției ca un mijloc de a evita sau de a limita riscul de a crea o astfel de sarcină.

65. În măsura în care obiectivul legitim recunoscut în Hotărârile Bidar și Morgan și Bucher este de a evita o sarcină financiară nerezonabilă, care ar putea afecta nivelul global al ajutoarelor acordate, caracterul adecvat și proporționalitatea restricției trebuie evaluate în raport cu acest obiectiv.

66. Cu toate acestea, deși în prezentele cauze Germania invocă fără îndoială obiectivul economic, aceasta susține de asemenea că restricția este proporțională în raport cu nevoia de a acorda finanțare numai acelor studenți care demonstrează un anumit grad de integrare în societatea sa.

67. Această poziție sugerează că statul membru înțelege jurisprudența Curții ca arătând că o restricție precum regula celor trei ani poate fi justificată în temeiul nevoii de a impune un anumit grad de integrare (în continuare „obiectivul integrării”) independent de preocupări privind costurile financiare ale regimului (obiectivul economic).

68. Este adevărat că Curtea a acceptat că obiectivul economic poate fi *atins* prin acordarea de finanțare numai studenților care demonstrează un anumit grad de integrare în statul membru care acordă bursa – indiferent dacă este statul membru gazdă sau statul membru de origine. Dacă se solicită finanțare de la statul membru gazdă, solidaritatea financiară trebuie manifestată numai față de studenții care sunt cetățeni ai unui alt stat membru, după o perioadă inițială de reședință [25].

69. În Concluziile noastre prezentate în cauza Comisia/Țările de Jos subliniem ceea ce înțelegem că a decis Curtea în Hotărârea Bidar. Astfel cum interpretăm noi această hotărâre, Curtea nu a recunoscut un obiectiv al integrării separat. Dimpotrivă, impunerea unei dovezi a gradului de integrare a fost tratată ca *mijlocul* de a limita numărul persoanelor îndreptățite să obțină ajutoare și, prin urmare, de a evita o sarcină financiară nerezonabilă [26]. O condiție privind reședința servește un astfel de scop. În Hotărârea Comisia/Țările de Jos, Curtea nu a decis asupra acestui aspect. Ea a reținut că obiectivul economic nu a fost capabil să justifice tratamentul inegal al lucrătorilor migranți, însă, ca parte a aceleiași analize, a recunoscut dreptul statului membru de a impune cetățenilor altor state membre să demonstreze un anumit grad de integrare în societățile lor pentru a primi avantaje sociale [27].

70. În stadiul actual al dreptului Uniunii, este nerezonabil să i se impună unui stat membru să își asume responsabilitatea financiară pentru un student care nu are o legătură cu acest stat. Cealaltă variantă ar implica faptul că statele membre au fost de acord cu o solidaritate financiară globală pentru finanțarea studenților și că există o „mobilitate” integrală a acestui avantaj social, ceea ce în mod vădit nu este cazul. Astfel, statele membre refuză în mod justificat finanțarea studenților care nu au *nicio legătură semnificativă* în scopul de a evita o sarcină nerezonabilă care ar putea avea consecințe pentru nivelul global al ajutoarelor. Cu alte cuvinte, ele pot limita numărul beneficiarilor astfel încât să atingă obiectivul economic și este acceptabil să se folosească în acest scop un criteriu care stabilește o dovadă a gradului de integrare.

24 — Hotărârea Bidar, citată la nota de subsol 10 (punctul 56).

25 — A se vedea considerentul (10) al Directivei 2004/38; a se vedea de asemenea Hotărârea din 4 octombrie 2012, Comisia/Austria (C-75/11, punctul 60).

26 — A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Comisia/Țările de Jos (citată la nota de subsol 9, punctul 84).

27 — Hotărârea Comisia/Țările de Jos, citată la nota de subsol 9 (punctele 63 și 69).

71. În Concluziile noastre prezentate în cauza Comisia/Țările de Jos, am lăsat deschisă posibilitatea de a interpreta jurisprudența Curții în mod diferit: cu alte cuvinte, ca indicând că un stat membru poate impune un grad de integrare *independent* de preocupările privind costurile financiare ale punerii la dispoziție a finanțării pentru studii[28]. Sub o astfel de abordare, obiectivul integrării (definit în mod adecvat) ar fi suficient în sine pentru a justifica restricția privind dreptul la liberă circulație. Aspectul dacă o condiție privind reședința precum regula celor trei ani era presupusă a fi proporțională ar depinde atunci de faptul dacă această regulă a fost mai restrictivă decât era necesar pentru a identifica solicitanții care au dovedit gradul de legătură necesar[29].

72. Considerăm că ar fi de folos instanțelor de trimitere în prezentele cauze dacă Curtea și-ar clarifica poziția cu privire la relația dintre obiectivul economic și obiectivul integrării. Este obiectivul integrării un obiectiv legitim separat care poate să justifice o restricție privind libertatea de circulație[30], inclusiv atunci când această restricție este aplicată propriilor cetățeni ai unui stat membru? Sau ambele obiective reprezintă interese care sunt legate și care, în consecință, ar trebui să fie considerate ca parte a unui singur obiectiv? Sau criteriul gradului de integrare este un simplu mijloc pentru atingerea obiectivului economic?

73. În restul analizei noastre, vom examina caracterul adecvat și proporțional al unei măsuri precum regula celor trei ani în legătură cu fiecare obiectiv, pe rând.

Caracterul adecvat al restricției

– Obiectivul economic

74. În mod vădit, orice măsură care limitează grupul beneficiarilor va reduce costul regimului în comparație cu costul unui regim care a acordat finanțare tuturor cetățenilor Uniunii, fără vreo diferențiere. Astfel, regula celor trei ani limitează într-adevăr grupul potențialilor beneficiari.

75. Cu toate acestea, instanța națională trebuie încă să decidă dacă regula celor trei ani este legată în mod rezonabil de obiectivul evitării unei sarcini nerezonabile care ar putea avea consecințe pentru nivelul global al ajutoarelor. Aceasta va depinde de aspectul dacă riscul se reduce la o sarcină rezonabilă prin aplicarea regulii celor trei ani.

– Obiectivul integrării

76. Locul în care o persoană locuiește arată unde este integrată în societate. O condiție bazată pe reședință este în consecință *prima facie* un mijloc potrivit de atingere a obiectivului integrării.

28 — A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Comisia/Țările de Jos, citată la nota de subsol 9 (punctul 120).

29 — A se vedea punctele 80-82 de mai jos.

30 — Deși Hotărârea Stewart nu privea același tip de avantaj social precum cel în discuție în prezentele cauze, în cauza menționată Curtea a considerat că este legitimă dorința (i) de a asigura existența unei legături reale între solicitantul unei prestații și statul membru competent și (ii) de a garanta echilibrul financiar al sistemului național de securitate socială. Ulterior, Curtea a considerat oportun să examineze caracterul adecvat și proporțional al măsurii în discuție în raport cu primul obiectiv, înainte de a concluziona că, în ceea ce privește al doilea obiectiv, „considerațiile de mai sus pot fi aplicate și în privința [obiectivului al doilea]”, iar „necesitatea de a dovedi o legătură reală și suficientă [...] permite respectivului stat să se asigure că sarcina economică ce corespunde plății prestației în discuție [...] nu devine nerezonabilă”. A se vedea Hotărârea din 21 iulie 2011, Stewart (C-503/09, Rep., p. I-6497, punctele 89 și 103).

Proporționalitatea restricției

77. Ambiguitatea cu privire la faptul dacă o restricție precum condiția privind reședința, cuprinsă în regula celor trei ani, poate fi justificată pe baza obiectivului economic sau a obiectivului integrării pare să fi determinat o logică falsă în ceea ce privește evaluarea proporționalității unei astfel de restricții. Statele membre par să invoce obiectivul economic cu scopul de a justifica o restricție, însă ulterior susțin că măsura este proporțională în raport cu obiectivul integrării.

78. Astfel, în prezentele cauze, guvernul german pretinde, în esență, că regula celor trei ani îi identifică pe acei solicitanți care sunt suficient de legați de societatea germană pentru a li se acorda finanțare plătită din bugetul public. Acesta susține că este important să verifice existența unei astfel de legături pentru propriii cetățeni, întrucât tipul de solidaritate care stă la baza acordării de finanțare pentru studii din bugetul public este o solidaritate care există între locuitorii unui stat membru și nu neapărat între cetățenii săi [31]. Ca un argument separat, guvernul german susține că regula celor trei ani operează într-un mod care este transparent, oferă securitate juridică și este eficient din punct de vedere administrativ.

79. Vom analiza caracterul proporțional al regulii celor trei ani în legătură atât cu obiectivul economic, cât și cu obiectivul integrării.

– Obiectivul economic

80. O măsură precum regula celor trei ani este proporțională dacă nu impune o restricție mai mare decât este necesar pentru a aduce sarcina financiară în limitele unui caracter rezonabil. În cadrul acestei evaluări, este necesar să se ia în considerare disponibilitatea unor măsuri alternative, însă mai puțin restrictive. În compararea măsurii reale (sau preferate) cu măsurile alternative vor intra în calcul motive de eficiență administrativă, de securitate juridică și de transparență.

81. Instanța națională nu poate întreprinde această evaluare fără să știe (i) ce este considerată a fi o sarcină financiară nerezonabilă și (ii) care se estimează că este impactul cantitativ al regulii celor trei ani asupra acestei sarcini.

82. Să presupunem, de exemplu, că un stat membru decide că este pregătit să acorde 800 de milioane de euro pentru finanțarea studenților pentru studiile superioare. Acesta examinează noile dispoziții pe care își propune să le pună în aplicare și realizează că, dacă nu impune unele criterii adiționale, există un risc să trebuiască să plătească peste un miliard de euro. Statul clasifică acest risc ca fiind inacceptabil. După examinarea istoricului reședinței pentru un eșantion reprezentativ de studenți care beneficiază în prezent de finanțare (un eșantion suficient de larg pentru a fi credibil din punct de vedere statistic), acesta ajunge la concluzia că, dacă s-ar impune condiția ca solicitantul să fi locuit patru ani pe teritoriul său, acest lucru ar exclude un număr suficient de viitori candidați pentru a limita riscul depășirii în mod serios a bugetului. Unicul criteriu adițional este ales în scopul atingerii obiectivului economic. Având în vedere că analiza riscuri-costuri este efectuată în mod corespunzător, nu considerăm că se pot face obiecții la respectivele dispoziții în mod intrinsec, chiar dacă ar putea să rezulte o restricție privind dreptul la liberă circulație al cetățenilor Uniunii. În plus, în comparație cu măsurile alternative, un astfel de criteriu ar putea să fie proporțional. Subliniem totuși că o astfel de analiză ar fi pur economică. Condiția privind reședința *nu* poate fi invocată ca măsură reprezentativă pentru „un anumit grad de integrare”.

31 — Chiar dacă aceste argumente ar putea sugera că Germania subordonează finanțarea studiilor în străinătate unei condiții de legătură cu sistemul său fiscal, guvernul german a confirmat în ședință că nu aceasta este situația. Acesta a afirmat în mod expres că nu avea intenția să acorde finanțare numai acelor cetățeni ai Uniunii care au contribuit în prealabil la bugetul public din care sunt plătite ajutoarele. Când i s-a cerut, în ședință, să definească solidaritatea la care s-a referit în observațiile sale scrise, guvernul german a răspuns că beneficiarii ar trebui să fie acele persoane care au unele legături cu societatea germană.

– Obiectivul integrării

83. Guvernul german susține că limitarea grupului de beneficiari, indiferent care ar fi cetățenia acestora, la aceia care respectă regula celor trei ani este o măsură proporțională pentru a asigura că numai studenții care pot dovedi un grad suficient de legătură cu societatea germană obțin finanțare suportată din bugetul public. În susținerea poziției sale, acesta se bazează în special pe Hotărârile Bidar și Förster.

84. Astfel cum am subliniat în Concluziile noastre în cauza Comisia/Țările de Jos, Curtea, în Hotărârea Bidar, nu avea nevoie să examineze proporționalitatea [32], iar în Hotărârea Förster s-a bazat pe textul Directivei 2004/38 pentru a concluziona că restricția care rezultă din condiția privind reședința, în discuție în respectiva cauză, era justificată. În acest mod, Curtea s-a concentrat pe faptul că respectiva directivă stabilește criterii specifice în ceea ce privește gradul de integrare a cetățenilor străini în statul membru gazdă [33].

85. Directiva 2004/38/CE nu se aplică în speță [34]. Din acest motiv, nu este un moment potrivit pentru „reexaminarea" Hotărârii Förster sau pentru analizarea mai îndeaproape a raportului dintre articolul 24 alineatul (2) din directiva respectivă și principiul proporționalității. Ca dovadă, nu considerăm că analiza în Hotărârea Förster a unei condiții privind reședința de cinci ani pentru demonstrarea integrării în vederea solicitării finanțării pentru studenți din partea unui stat membru *gazdă* este de un mare ajutor în rezolvarea prezentelor cauze.

86. În lipsa unei armonizări, considerăm că statelor membre ar trebui să li se permită o anumită libertate pentru a defini gradul de integrare pe care îl impun solicitanților pentru finanțarea de studii sau de formări și pentru a alege o măsură primară adecvată pentru a face dovada integrării.

87. Legătura unui cetățean al Uniunii cu societatea unui anumit stat membru este o chestiune complexă, atât din perspectiva cetățeanului, cât și din cea a statului. O astfel de legătură poate să existe prin naștere (și, în consecință, să fie involuntară) sau să fie dobândită. Este posibil să evolueze în timp, cu o intensitate variabilă. Aprecierea sa poate fi subiectivă sau obiectivă. Pare rezonabil să se presupună că, în orice context, aceasta implică apartenența la o comunitate definită.

88. Totuși, deși statelor membre ar trebui să li se acorde o anumită libertate pentru a defini o astfel de comunitate, nu este suficient ca ele să susțină că gradul de legătură necesar este demonstrat în mod invariabil prin reședința pentru un anumit număr de ani. Acest argument este circular, întrucât sugerează că, în contextul prezentelor cauze, regula celor trei ani ar fi astfel proporțională, deoarece nu este mai restrictivă decât este necesar pentru a stabili cine poate dovedi trei ani de reședință neîntreruptă imediat anterior începerii studiilor în străinătate.

89. Dacă un stat membru alege să solicite dovada integrării printr-o măsură care restricționează dreptul la liberă circulație, el trebuie să accepte ca exercitarea puterii sale de apreciere în acest domeniu să fie supusă, *inter alia*, principiilor proporționalității și nediscriminării. Astfel, în Hotărârea Bidar, Curtea a recunoscut în mod expres că cerința ca un solicitant al unui împrumut pentru studenți să fie stabilit în Regatul Unit în sensul dreptului național și să îndeplinească o condiție privind reședința de trei ani a determinat o discriminare indirectă împotriva necetățenilor: în consecință, era justificată numai dacă era bazată pe considerații obiective independent de cetățenia persoanelor în cauză și era proporțională cu scopul legitim al dispozițiilor naționale [35].

32 — Hotărârea Comisia/Țările de Jos, citată la nota de subsol 9 (punctul 113 din Concluzii).

33 — A se vedea Hotărârea din 18 noiembrie 2008, Förster (C-158/07, Rep., p. I-8507, punctele 54 și 55).

34 — A se vedea punctul 35 de mai sus.

35 — A se vedea Hotărârea Bidar, citată la nota de subsol 10 (punctele 51-54 și jurisprudența citată).

90. Reiese că Curtea a respins deja faptul că, în raport cu obiectivul integrării, un singur criteriu poate fi proporțional.

91. De exemplu, în Hotărârea Morgan și Bucher, Curtea a concluzionat că condiția primei etape [36] nu era proporțională, întrucât „gradul de integrare în societatea respectivă pe care un stat membru ar putea să îl pretindă în mod legitim este dovedit prin faptul că reclamantele [...] au crescut în Republica Federală Germania și au absolvit în acel stat cursurile școlare”. Deși condiția unei prime etape de studii a fost impusă pentru a testa gradul de integrare, Curtea (și instanța națională) a acceptat că gradul necesar de integrare era dovedit „în orice caz” în privința reclamantelor (care erau cetățeni germani) în temeiul *altor factori*, precum locul în care au fost crescute și în care au absolvit cursurile școlare [37].

92. Mai recent, în Hotărârea Comisia/Austria, Curtea a confirmat în termeni generali că „dovada cerută pentru a susține existența unei astfel de legături reale nu trebuie să aibă un caracter prea exclusiv, favorizând în mod nejustificat un element care nu este în mod necesar reprezentativ pentru gradul real și efectiv al legăturii dintre solicitant [...] și statul membru [...], cu excluderea oricărui alt element reprezentativ” [38]. Legătura reală necesară „ar trebui să se stabilească în funcție de elementele constitutive ale prestației în cauză, în special caracterul și finalitățile acesteia” [39].

93. Considerațiile de mai sus ne determină să concluzionăm că regula celor trei ani în discuție în speță este aparent mai restrictivă decât este necesar.

94. În ședință, Comisia a prezentat exemplul a doi cetățeni germani: primul, care a trăit 17 ani în afara Germaniei, se întoarce în Germania cu trei ani înainte de a începe studiile în străinătate; al doilea, care a trăit 17 ani în Germania, părăsește Germania cu trei ani înainte de a începe studiile altundeva în Uniunea Europeană. Potrivit regulii celor trei ani, primul poate obține finanțare, însă al doilea nu poate. Și cine este mai integrat societatea germană?

95. Acest exemplu demonstrează că regula celor trei ani este prea rigidă. Ea riscă să excludă de la finanțare studenți care, în pofida faptului că nu au locuit pentru o perioadă neîntreruptă de trei ani în Germania imediat anterior studiilor în străinătate, sunt totuși suficient de legați de societatea germană datorită cetățeniei lor germane, reședinței, școlarizării sau încadrării în muncă acolo, competențelor lingvistice, familiei și altor legături sociale sau economice ori altor elemente de natură a dovedi această legătură.

96. Potrivit Legii privind ajutoarele pentru studenți, este absolut indiferent dacă un student german care dorește să studieze în Franța, de exemplu, a trăit și a studiat în Germania anterior sau familia sa locuiește în apropiere și/sau părinții săi lucrează în Germania. În mod contrar, dacă acest student ar fi, de exemplu, bulgar și s-ar fi mutat în Germania numai cu trei ani înainte de a începe studiile universitare în Polonia sau în statul său membru de origine, el ar avea dreptul la finanțare suportată din bugetul public german și nu ar trebui analizate alte aspecte pentru a decide dacă acesta aparține grupului țintă de beneficiari „integrați”.

97. Aspectul în discuție nu este, desigur, dacă studenții bulgari sau germani au dreptul să primească finanțare de la guvernul german. Ceea ce contează este raportul dintre regula celor trei ani, obiectivul pe care aceasta urmărește să îl atingă și temeiul în care este luată decizia (în acest exemplu) ca studentul bulgar să primească finanțare, în timp ce studentul german nu primește.

36 — A se vedea punctul 6 de mai sus.

37 — A se vedea Hotărârea Morgan și Bucher, citată la nota de subsol 5 (punctele 45 și 46).

38 — Citată la nota de subsol 25 (punctul 62).

39 — Citată la nota de subsol 25 (punctul 63).

98. Potrivit regulii celor trei ani, nu este relevant dacă solicitantul are cetățenia germană. Totuși, cetățenia este, astfel cum a statuat Curtea în Hotărârea Rottman, „raportul special de solidaritate și de loialitate" care, împreună cu „reciprocitatea drepturilor și a obligațiilor [...] constituie fundamentul legăturii de cetățenie"[40]. În opinia noastră, este dificil de conceput că aceasta este o legătură care poate fi integral ignorată în evaluarea proporționalității măsurilor pe care un stat membru le adoptă pentru atingerea obiectivului integrării.

99. În consecință, considerăm că o măsură precum regula celor trei ani este prea rigidă și nu permite autorităților naționale să stabilească gradul real și efectiv de integrare.

100. Există măsuri alternative, mai puțin restrictive, care să fie disponibile?

101. Considerăm că s-ar putea să existe.

102. Instanța națională poate considera că regula ar putea fi formulată într-un mod mai puțin restrictiv fără să își piardă abilitatea de a identifica studenții care au un grad suficient de integrare în Germania. Reguli alternative posibile ar putea fi mai puțin restrictive, însă tot eficace. O abordare diferită ar putea cuprinde o mai mare flexibilitate. Subliniem că nu recomandăm o anumită regulă – acesta este domeniul de competență al statului membru. Observăm numai că ar fi posibil să se stabilească dispoziții mai puțin rigide și, în consecință, mai proporționale.

103. În compararea măsurilor alternative, este în mod vădit important să se evalueze dacă aplicarea măsurii „rămâne cu niște criterii clare cunoscute anterior și [oferă] posibilitatea unor mijloace de reparare de natură judiciară"[41].

104. În acest caz, suntem de acord cu guvernul german că regula celor trei ani este transparentă și eficientă din punct de vedere administrativ și oferă o securitate juridică. Informațiile relevante pot fi colectate ușor, iar decizia este mecanică, da sau nu. Costul administrării regimului este posibil să fie relativ scăzut, în special în raport cu bugetul global alocat finanțării pentru studenți. Toate acestea sunt aspecte importante, care trebuie luate în considerare atunci când se compară regula celor trei ani cu alte măsuri posibile.

105. Totuși, măsura cea mai transparentă și eficientă nu este în mod necesar o măsură proporțională. Acest lucru depinde de alte elemente, precum formularea și structura regimului, coerența globală a regimului și obiectivul care este avut în vedere.

106. O măsură precum regula celor trei ani este posibil să fie mai transparentă și mai eficientă decât una care necesită ca circumstanțele individuale să fie examinate în fiecare caz. Este discutabil dacă aceasta din urmă ar fi mai puțin restrictivă și mai incluzivă. Un al treilea tip de măsură ar putea prevedea că reședința poate fi folosită ca mod primar sau uzual de a demonstra gradul necesar de integrare, fără a interzice solicitantului sau autorității să înainteze informații care să dovedească existența (sau absența) unei legături reale și eficiente. Ar rezulta că această măsură ar fi mai transparentă și mai eficientă decât al doilea tip pe care l-am descris și mai puțin restrictivă decât o măsură precum regula celor trei ani.

40 — Hotărârea din 2 martie 2010, Rottman (C-135/08, Rep., p. I-1449, punctul 51).

41 — A se vedea Hotărârea din 23 martie 2004, Collins (C-138/02, Rec., p. I-2703, punctul 72). În cauza respectivă, condiția privind reședința era aplicată pentru a restricționa accesul la un tip de avantaj social care, potrivit jurisprudenței anterioare a Curții, ar putea fi legat de piața geografică a muncii în cauză (a se vedea punctul 67).

107. Beneficiile unei măsuri precum regula celor trei ani trebuie să fie de asemenea apreciate ținând seama de regimul de reglementare global din care face parte. În acest sens, instanța națională ar putea să dorească să rețină că în alte privințe – precum evaluarea aspectului dacă un student are reședința în Germania [42] sau a celui dacă există „circumstanțe speciale” care să justifice acordarea finanțării în temeiul articolului 6 din Legea privind ajutoarele pentru studenți [43] – pare că este posibil să se împace o evaluare atentă a circumstanțelor individuale cu nevoia de a garanta securitatea juridică, transparența și eficiența administrativă.

Justificare întemeiată pe obiectivul social

108. Din observațiile scrise ale guvernului german nu a fost pe deplin clar dacă acesta avansa un alt temei pentru justificarea regulii celor trei ani, și anume că dorea să acorde finanțare numai acelor studenți care, în urma studiilor în străinătate, ar deveni membri efectivi ai forței de muncă germane sau ar fi absorbiți în alt mod în economia și în societatea acestui stat.

109. Totuși, mai multe dintre celelalte state membre care au prezentat observații au susținut că aspectul dacă punerea la dispoziție a unei finanțări pentru a studia în străinătate este un succes depinde în parte de faptul dacă studenții se întorc în statul membru care furnizează fondurile după ce își finalizează studiile. Deseori, statele membre acordă o astfel de finanțare datorită efectelor pozitive sperate pe piața muncii din acel stat, bazate pe probabilitatea percepută că un student finanțat în acest mod este posibil să se întoarcă și să contribuie la societatea statului membru respectiv.

110. În ședință, guvernul german a confirmat că, în opinia sa, regula celor trei ani era de asemenea justificată în temeiul obiectivului social.

Legitimitatea obiectivului

111. Acest obiectiv corespunde parțial cu obiectivul social invocat în Hotărârea Comisia/Țările de Jos pentru a justifica regula celor trei ani din șase ani în discuție în cauza respectivă [44]. În speța menționată, Curtea a acceptat că această promovare a mobilității studenților constituie un obiectiv de interes general de natură să justifice o restricție [45]. Curtea a acceptat, de asemenea, dubla premisă că (i) schema avea ca scop să încurajeze studenții care au reședința în Țările de Jos să ia în considerare mai degrabă studiile în străinătate decât acasă și (ii) Țările de Jos mizau pe faptul că studenții care au beneficiat de schemă se vor întoarce în Țările de Jos după terminarea studiilor, pentru a avea reședința și pentru a munci pe teritoriul acestui stat [46].

112. Considerăm că același obiectiv poate justifica regula celor trei ani în discuție în prezenta cauză.

Caracterul adecvat al restricției

42 — A se vedea punctul 44 de mai sus.

43 — A se vedea punctul 9 de mai sus. În ședință, a existat un dezacord în ceea ce privește domeniul de aplicare al acestei reguli. Guvernul german a descris-o ca pe o „clauză de salvgardare” aplicabilă în circumstanțe excepționale în care studentul este în imposibilitatea de a se întoarce în Germania pentru a studia în acest stat membru (de exemplu, deoarece studentul are o dizabilitate sau este minor). Reprezentantul domnului Seeberger a sugerat că aceasta era utilizată pentru a facilita situația copiilor diplomaților germani care trăiesc în străinătate. Curtea va avea posibilitatea să se pronunțe asupra articolului 6 din BAföG în cauza C-220/12, Thiele Meneses, care este pendinte în prezent.

44 — Potrivit acestei reguli, solicitantul unei finanțări pentru studii „portabile” trebuia nu numai să fie eligibil pentru finanțarea studiilor în Țările de Jos, ci și să fi avut reședința în mod legal în Țările de Jos pe parcursul a cel puțin trei ani din ultimii șase ani.

45 — Hotărârea Comisia/Țările de Jos, citată la nota de subsol 9 (punctul 72); a se vedea de asemenea punctele 135-140 din Concluziile noastre prezentate în cauza respectivă.

46 — Hotărârea Comisia/Țările de Jos, citată la nota de subsol 9 (punctul 77).

113. În Hotărârea Comisia/Țările de Jos, Curtea a acceptat că regula celor trei ani din șase ani era adecvată pentru atingerea obiectivului social, întrucât, în caz contrar, studenții studiază în mod normal în statul membru în care își au reședința, iar studiile în străinătate aduc un câștig atât studenților, cât și societății și pieței muncii din statele membre [47].

114. În Concluziile noastre în cauza respectivă, am avut o opinie diferită, bazată pe o considerație care nu este discutată în Hotărârea Curții. Nu aveam convingerea că există o legătură evidentă între locul unde studenții își au reședința înainte de a desfășura studiile în străinătate și locul în care vor avea reședința după finalizarea studiilor [48].

115. Nu ne-am schimbat opinia, iar însăși regula celor trei ani ajută să arătăm de ce.

116. În primul rând, această regulă exclude de la finanțarea de studii în străinătate toți studenții care nu pot demonstra trei ani de reședință neîntreruptă în Germania. Se susține că o astfel de regulă este de natură să îi identifice pe cei care se vor întoarce în Germania. Dar aceeași logică nu conduce la fel de bine la concluzia că, după trei sau mai mulți ani de studii și de reședință în străinătate, odată ce va absolvi studiile, un student va rămâne să lucreze și să trăiască în statul membru în care a studiat?

117. În al doilea rând, alegerea de către un absolvent care și-a finalizat studiile în străinătate a locului în care va începe să muncească este plauzibil să fie determinată în parte de astfel de aspecte practice, precum locul în care sunt disponibile locuri de muncă, ce limbă/limbi vorbește acesta și starea generală a pieței muncii în Uniunea Europeană. Desigur, el se poate întoarce în statul membru în care a avut reședința anterior, dar, la fel de bine, poate să rămână unde a studiat sau să se mute altundeva. Ar trebui într-adevăr să se presupună că legătura cu statul membru în care a trăit fără întrerupere în cei trei ani imediat anteriori începerii studiilor va prevala în mod automat asupra oricărei alte considerații?

118. Pentru aceste motive, considerăm că legătura dintre regula celor trei ani și obiectivul social este mai mult decât evidentă.

119. Pentru considerații de exhaustivitate, vom analiza totuși, pe scurt, proporționalitatea regulii celor trei ani în raport cu obiectivul social.

Proporționalitatea restricției

120. Cu privire la acest aspect, observațiile scrise și orale ale guvernului german au fost în mod considerabil mai puțin dezvoltate decât în ceea ce privește obiectivul economic și obiectivul integrării.

121. Deși guvernul german a subliniat caracterul atractiv al regulii celor trei ani din punctul de vedere al securității juridice, al transparenței și al eficienței administrative în contextul obiectivului economic, nu a indicat în mod expres dacă s-a bazat pe aceste argumente în ceea ce privește obiectivul social. Presupunând că a intenționat să facă acest lucru, considerăm, pentru motivele deja expuse [49], că acele elemente sunt insuficiente pentru a demonstra că regula celor trei ani nu este mai restrictivă decât este necesar în raport cu obiectivul social.

47 — Hotărârea Comisia/Țările de Jos, citată la nota de subsol 9 (punctele 76-79).

48 — A se vedea punctul 147 din Concluziile noastre prezentate în cauza Comisia/Țările de Jos, citată la nota de subsol 9.

49 — A se vedea punctele 103-106 de mai sus.

122. În circumstanțe similare, în Hotărârea Comisia/Țările de Jos, Curtea a considerat că statul membru trebuia să explice de ce a optat pentru o condiție privind reședința, cu excluderea oricărui element reprezentativ. Curtea a considerat că această condiție era „prea exclusivă”, deoarece „privilegiază un element care nu este neapărat singurul reprezentativ al gradului real de atașare între persoana interesată și [statul membru care acordă finanțarea]” [50].

123. Ajungem la aceeași concluzie în ceea ce privește regula celor trei ani. Nu suntem convinși că fosta reședință într-un stat membru poate fi folosită ca unic criteriu pentru a prezice viitoarea reședință, care va urma unei reședințe intervenite în alt stat membru [51]. Mai degrabă, astfel cum menționează Comisia în Cartea sa verde, „[e]uropenii care, ca tineri, în cursul perioadei de formare, au dat dovadă de mobilitate sunt susceptibili să fie mobili și mai târziu, în perioada activității profesionale” [52].

Concluzie

124. În consecință, propunem Curții să răspundă la întrebările care i-au fost adresate după cum urmează:

„Articolele 20 TFUE și 21 TFUE trebuie interpretate în sensul că interzic unui stat membru să supună acordarea unui ajutor pentru formare în vederea frecventării unei instituții de învățământ din străinătate, pentru întreaga durată a acestor studii, îndeplinirii unei condiții care impune oricărui cetățean al Uniunii, inclusiv propriilor săi cetățeni, să fi avut reședința pe teritoriul său o perioadă neîntreruptă de trei ani imediat anterior începerii acestor studii în străinătate.”

50 — Hotărârea Comisia/Țările de Jos, citată la nota de subsol 9 (punctul 86).

51 — A se vedea de asemenea punctul 117 din prezentele concluzii.

52 — Cartea verde a Comisiei, intitulată „Pentru promovarea mobilității tinerilor în scop educațional”, COM(2009) 329 final, p. 2.