



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
ELEANOR SHARPSTON
prezentate la 16 februarie 2012¹

Cauza C-542/09

**Comisia Europeană
împotriva**

Regatului Țărilor de Jos

„Accesul la învățământ — Finanțarea studiilor de învățământ superior efectuate în străinătate —
Condiția privind reședința — Regula «celor trei ani din șase ani»”

1. Erasmus din Rotterdam a fost un beneficiar timpuriu al finanțării studiilor în străinătate. Henri de Bergues (pentru care Erasmus a început să lucreze ca secretar), în acea perioadă episcop de Cambrai, i-a acordat în anul 1495 concediu și o bursă pentru a-și efectua studiile la Universitatea din Paris. Erasmus nu a mai revenit în acel loc și, pe parcursul unei cariere care l-a purtat la Paris, Leuven, Cambridge și Basel, a devenit probabil cel mai mare erudit din generația sa: „prințul umanistilor”. Cu siguranță, se poate spune că el a dat o utilizare excelentă finanțării studiilor în străinătate² — astfel, în prezent, programele de schimburi dintre universitățile din Uniunea Europeană îi poartă numele.

2. În prezent, compatrioții lui Erasmus se bucură de aceeași șansă. Potrivit dispozițiilor din Legea privind finanțarea studiilor (Wet Studiefinanciering, denumită în continuare „WSF”), aceștia pot obține în mod frecvent finanțare pentru efectuarea studiilor în afara Țărilor de Jos. Cu toate acestea, norme detaliate privind acordarea unei asemenea finanțări — în special norma potrivit căreia, în afara condiției de a fi eligibil pentru finanțarea studiilor în Țările de Jos, solicitantul trebuie să fi avut reședința în mod legal în acest stat membru pe o perioadă de cel puțin trei ani din ultimii șase ani (regula „celor trei ani din șase ani”) — contravin dispozițiilor articolului 45 TFUE (ex-articolul 39 CE)³ și articolului 7 alineatul (2) din Regulamentul (CEE) nr. 1612/68⁴, în măsura în care acestea determină o discriminare indirectă, fără a fi justificată, în defavoarea lucrătorilor migranți și a membrilor de familie aflați în întreținerea acestora.

Cadrul juridic

Dispozițiile tratatului

3. Articolul 45 TFUE prevede:

„(1) Libera circulație a lucrătorilor este garantată în cadrul Uniunii.

1 — Limba originală: engleza.

2 — Desigur, Erasmus a fost dedicat studiului, după cum atestă unul dintre cele mai încântătoare citate care îi sunt atribuite: „Dacă am puțini bani, cumpăr cărți, iar dacă mai rămân, cumpăr mâncare și haine”. A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Ruiz-Jarabo Colomer prezentate la 20 martie 2007 în cauzele conexe C-11/06 și C-12/06, Morgan și Bucher, Rep., p. I-9161, punctul 43.

3 — Termenul prevăzut pentru a se conforma avizului motivat al Comisiei a expirat la 15 iunie 2009, cu alte cuvinte înainte de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona. Pentru motive legate de facilitarea trimeriei și de coerență ne vom referi la articolul 45 TFUE. În orice caz, în Tratatul de la Lisabona, textul articolului 39 CE și al altor dispoziții relevante ale tratatului rămân neschimbate.

4 — Regulamentul (CEE) nr. 1612/68 al Consiliului din 15 octombrie 1968 privind libera circulație a lucrătorilor în cadrul Comunității (JO L 257, p. 2, Ediție specială, 05/vol. 1, p. 11). Regulamentul (UE) nr. 492/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 5 aprilie 2011 privind libera circulație a lucrătorilor în cadrul Uniunii (JO L 141, p. 1) a abrogat Regulamentul nr. 1612/68, abrogare care și-a produs efectele începând cu 16 iunie 2011, cu alte cuvinte după expirarea termenului prevăzut în avizul motivat al Comisiei. Regulamentul nr. 492/2011 nu a modificat textul articolului 7 alineatul (2) și pe cel al articolului 12 din Regulamentul nr. 1612/68.

(2) Libera circulație implică eliminarea oricărei discriminări pe motiv de cetățenie între lucrătorii statelor membre, în ceea ce privește încadrarea în muncă, remunerarea și celelalte condiții de muncă.

[...]"

4. Potrivit articolului 165 alineatul (1) TFUE [ex-articolul 149 alineatul (1) CE], 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”. De asemenea, acțiunea Uniunii urmărește „să favorizeze mobilitatea studenților”⁵.

Regulamentul nr. 1612/68

5. Regulamentul nr. 1612/68 a urmărit să asigure libertatea resortisanților unui stat membru de a lucra într-un alt stat membru și, în acest mod, transpunerea dispozițiilor tratatului în domeniul liberei circulații a lucrătorilor. Primul considerent al acestui regulament descrie obiectivul general de a realiza „eliminarea oricărei discriminări între lucrătorii statelor membre pe criteriul cetățeniei în ceea ce privește încadrarea în muncă, remunerarea și alte condiții de muncă, precum și dreptul acestor lucrători de a se deplasa liber în cadrul Comunității pentru a desfășura o activitate salariată, sub rezerva restricțiilor justificate de motive de ordine publică, siguranță publică și sănătate publică”.

6. Al treilea și al patrulea considerent prevăd că „libera circulație reprezintă un drept fundamental al lucrătorilor și familiilor acestora” și că acest drept trebuie recunoscut „lucrătorilor «permanenți», sezonieri și frontalieri, precum și celor angajați în activități de prestare de servicii”.

7. Potrivit celui de al cincilea considerent, exercitarea acestei libertăți fundamentale „necesită, conform unor standarde obiective, asigurarea unui tratament egal, în fapt și în drept, în ceea ce privește toate aspectele legate de desfășurarea în sine a unei activități salariate și de accesul la locuință, precum și înlăturarea obstacolelor în ceea ce privește mobilitatea lucrătorilor, în special în ceea ce privește dreptul lucrătorilor de a-și întregi familia și condițiile de integrare a familiei în țara gazdă”.

8. Articolul 7 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1612/68 prevede că lucrătorul resortisant al unui stat membru beneficiază, pe teritoriul celorlalte state membre, „de aceleași avantaje sociale și fiscale ca și lucrătorii naționali”.

9. Articolul 12 din Regulamentul nr. 1612/68 prevede:

„Copiii resortisantului unui stat membru care este sau a fost încadrat în muncă pe teritoriul unui alt stat membru sunt admiși în sistemul de învățământ general, la cursurile de ucenici și de formare profesională în aceleași condiții ca și resortisanții statului respectiv, dacă aceștia domiciliază pe teritoriul aceluia stat.

[...]"

⁵ — Articolul 165 alineatul (2) a doua liniuță TFUE [ex-articolul 149 alineatul (2) CE]. Programul Erasmus și alte acțiuni ale Uniunii Europene în domeniul învățământului se întemeiază pe Decizia nr. 1720/2006/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 noiembrie 2006 de stabilire a unui program de acțiune în domeniul învățării continue (JO L 327, p. 45, Ediție specială, 16/vol. 03, p. 25), astfel cum a fost modificată prin Decizia nr. 1357/2008/CE (JO L 350, p. 56).

Directiva 2004/38

10. Articolul 7 din Directiva 2004/38/CE⁶ reglementează condițiile în care cetățenii Uniunii Europene pot avea reședința pentru o perioadă mai mare de trei luni într-un alt stat membru. Acesta prevede:

„(1) Toți cetățenii Uniunii au dreptul de ședere pe teritoriul altui stat membru pentru o perioadă mai mare de trei luni în cazurile în care:

- (a) sunt lucrători care desfășoară activități salariate sau activități independente în statul membru gazdă sau
- (b) dispun de suficiente resurse pentru ei și pentru membrii familiilor lor, astfel încât să nu devină o sarcină pentru sistemul de asistență socială al statului membru gazdă în cursul șederii și dețin asigurări medicale complete în statul membru gazdă sau

[...]”

11. Articolul 24 din această directivă 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) Prin derogare de la dispozițiile alineatului (1), statul membru gazdă nu este obligat [...], înainte de dobândirea dreptului de ședere permanentă, 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 intern

12. WSF definește persoanele cărora li se poate acorda finanțare pentru efectuarea studiilor în Țările de Jos și în străinătate. Finanțarea acordată pentru efectuarea studiilor în străinătate este denumită „meeneembare studie financiering” („MNSF”), cu alte cuvinte finanțare „portabilă” a studiilor.

13. Finanțarea studiilor în învățământul superior din Țările de Jos este acordată studenților cu vârsta cuprinsă între 18 și 29 de ani, care își efectuează studiile la o instituție de învățământ desemnată sau autorizată și care îndeplinesc cerința privind cetățenia⁷. Articolul 2.2 definește cerința privind cetățenia. Sunt eligibile persoanele care: (i) sunt resortisanți ai Țărilor de Jos, (ii) nu sunt resortisanți ai Țărilor de Jos, însă în domeniul finanțării studiilor sunt considerate resortisanți ai Țărilor de Jos în temeiul tratatului sau al unei decizii a unei organizații internaționale, și (iii) nu sunt resortisanți ai Țărilor de Jos și locuiesc în Țările de Jos, aparținând unei categorii de persoane care, în domeniul finanțării studiilor, sunt considerate resortisanți ai Țărilor de Jos în temeiul unui act administrativ cu caracter normativ.

⁶ — 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 2004 L 229, p. 35, JO 2005 L 30, p. 27, JO 2005, L 197, p. 34, și JO 2007, L 204, p. 28, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 56).

⁷ — Articolul 2.1 din WSF.

14. A doua categorie include cetățenii Uniunii Europene care desfășoară o activitate economică în Țările de Jos și membrii familiilor acestora. În vederea încadrării în acest tip de finanțare, nu este necesar ca aceste persoane să fi avut reședința în Țările de Jos. Astfel, din această categorie fac parte lucrătorii frontalieri și membrii familiilor acestora. A treia categorie include cetățenii Uniunii Europene care nu desfășoară o activitate economică în Țările de Jos. Aceștia îndeplinesc condițiile de finanțare după trecerea unei perioade de cinci ani de ședere legală în Țările de Jos.

15. În vederea finanțării studiilor de învățământ superior efectuate în afara Țărilor de Jos, studenții trebuie să îndeplinească cerințele privind finanțarea studiilor de învățământ superior efectuate în Țările de Jos și, în plus, articolul 2.14 alineatul 2 litera c) din WSF prevede o perioadă de ședere legală de trei ani în ultimii șase ani înainte de înscrierea într-o instituție de învățământ din străinătate. Această condiție se aplică indiferent de cetățenia studenților.

16. Atât timp cât îndeplinesc condițiile relevante, studenții pot depune succesiv cereri pentru finanțarea studiilor în Țările de Jos și, ulterior, pentru MNSF în vederea efectuării studiilor în străinătate.

17. Până la 1 ianuarie 2014, regula celor trei ani din șase ani nu se aplică în cazul studenților, indiferent de calitatea de resortisant a acestora, care efectuează studii de învățământ superior în „regiuni de frontieră” ale Țărilor de Jos (Flandra și regiunea Bruxelles-capitală în Belgia, Rinul de Nord-Westphalia, Saxonia Inferioară și Bremen în Germania).

18. MNSF cuprinde două componente: (i) o bursă de bază, care constă într-o sumă fixă plătită pe lună, după cum studentul locuiește la domiciliul familial sau în mod independent, la care se adaugă o alocație pentru cheltuielile de transport și o alocație suplimentară în funcție de împrejurarea dacă studentul are un partener sau constituie o familie monoparentală, (ii) o bursă suplimentară, limitată la un quantum maxim, stabilită în funcție de veniturile și de contribuțiile părinților studentului, (iii) un împrumut de bază, limitat la un quantum maxim, și (iv) un împrumut care să acopere cheltuielile de înscriere, limitat în principiu la valoarea maximă a cheltuielilor solicitate de instituțiile olandeze pentru înscrierea la un curs echivalent.

19. Bursa de bază, bursa suplimentară (cu excepția celei acordate pentru primul an de studiu) și alocația pentru cheltuielile de transport sunt acordate sub formă de împrumuturi. Acestea se transformă în burse, dacă studiile se finalizează în termen de zece ani de la data începerii acestora.

20. Limita maximă a finanțării MNSF, cu excepția alocațiilor, este cuprinsă între 739,15 EUR și 929,69 EUR pe lună, după cum studentul locuiește la domiciliul familial sau în mod independent. Aceeași limitare se aplică și în cazul finanțării studiilor efectuate în Țările de Jos.

Procedura

21. În urma procedurii precontencioase obișnuite, Comisia solicită Curții să constate că, prin faptul că lucrătorii migranți și membrii de familie aflați în întreținerea acestora trebuie să îndeplinească o condiție privind reședința, așa-numita regulă „a celor trei ani din șase ani”, astfel încât aceștia să poată obține finanțarea studiilor în străinătate în cadrul prevăzut de WSF, Regatul Țărilor de Jos a discriminat în mod indirect lucrătorii migranți și nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 45 TFUE și al articolului 7 alineatul (2) din Regulamentul (CEE) nr. 1612/68. Comisia solicită și obligarea Regatului Țărilor de Jos la plata cheltuielilor de judecată.

22. Guvernul olandez solicită respingerea acțiunii și obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

23. Guvernele belgian, danez, german și suedez au intervenit în susținerea concluziilor Regatului Țărilor de Jos.

24. Observațiile părților principale la procedură și ale intervenientelor au fost ascultate în ședința din 10 noiembrie 2011.

Aprecieri

Observații introductive

25. Pe durata întregii proceduri, Comisia și-a limitat temeiul acțiunii la articolul 45 TFUE și la articolul 7 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1612/68. În raport cu MNSF, Comisia invocă existența unei discriminări indirecte față de lucrătorii migranți care își desfășoară activitatea în Țările de Jos și față de membrii familiilor acestora. Comisia nu formulează niciun motiv privind încălcarea articolului 24 din Directiva 2004/38, a articolului 21 TFUE sau a oricărei alte dispoziții din dreptul Uniunii privind drepturile legate de cetățenie.

26. În domeniul avantajelor sociale și fiscale, articolul 7 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1612/68 reprezintă expresia particulară a principiului egalității de tratament consacrat la articolul 45 TFUE și trebuie interpretat în același mod ca și acesta din urmă⁸. Astfel, în cazul în care o măsură de reglementare a accesului la avantajele sociale încalcă articolul 7 alineatul (2) deoarece tratează lucrătorii migranți mai puțin favorabil decât lucrătorii naționali, aceasta este deopotrivă incompatibilă cu articolul 45 TFUE. Totuși, chiar dacă o măsură este compatibilă cu articolul 7 alineatul (2), aceasta poate încălca articolul 45 TFUE⁹. Prin urmare, în lumina articolului 7 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1612/68, trebuie avută în vedere, în primul rând, condiția privind reședința. Dacă această condiție încalcă articolul 7 alineatul (2), aceasta este deopotrivă interzisă de articolul 45 TFUE.

27. Țările de Jos, susținute de statele membre interveniente, susțin că articolul 7 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1612/68 nu este aplicabil. Cu titlu subsidiar, Țările de Jos susțin că cerința privind reședința nu este discriminatorie în mod indirect față de lucrătorii migranți.

28. În orice ipoteză, Țările de Jos și statele membre interveniente arată că cerința privind reședința este justificată pentru două motive. În primul rând, această cerință este destinată identificării grupului de studenți pe care îl are în vedere, și anume studenții care, în lipsa MNSF, doresc să își efectueze studiile în Țările de Jos și, în cazul în care își efectuează studiile în străinătate, vor reveni în Țările de Jos. În al doilea rând, condiția privind reședința permite evitarea situației în care schema ar deveni o sarcină financiară nerezonabilă care ar putea avea efecte asupra întregului nivel de finanțare acordată. Curtea a subliniat acest aspect în Hotărârea Bidar și l-a confirmat în Hotărârea Förster¹⁰.

Condiția privind reședința încalcă, în principiu, articolul 7 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1612/68?

Beneficiarii egalității de tratament, potrivit articolului 7 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1612/68

29. Țările de Jos susțin că articolul 7 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1612/68 nu se aplică, în principiu, membrilor de familie ai lucrătorilor migranți, care se află în întreținerea acestora, indiferent de locul în care au reședința. Țările de Jos acceptă existența unei excepții în cazurile de discriminare directă față de copiii lucrătorilor migranți. Cu toate acestea, în general, asemenea persoane fac parte din domeniul de aplicare al articolului 12 din Regulamentul nr. 1612/68, iar nu al articolului 7 alineatul (2), deoarece articolul 12 reprezintă expresia specifică a obligației privind egalitatea de

8 — Hotărârea din 11 septembrie 2007, Hendrix (C-287/05, Rep., p. I-6909, punctul 53 și jurisprudența citată).

9 — Hotărârea din 16 iulie 2009, von Chamier-Glisczinski (C-208/07, Rep., p. I-6095, punctul 66 și jurisprudența citată).

10 — Hotărârea din 15 martie 2005, Bidar (C-209/03, Rec., p. I-2119), și Hotărârea din 18 noiembrie 2008, Förster (C-158/07, Rep., p. I-8507).

tratament, în măsura în care se aplică copiilor și accesului în sistemul de învățământ general, la cursurile de ucenici și de formare profesională. Interpretarea articolului 7 alineatul (2) în sensul că se aplică copiilor lucrătorilor migranți ar risca să golească de conținut cerința privind reședința, prevăzută la articolul 12.

30. Comisia susține că jurisprudența Curții confirmă faptul că articolul 7 alineatul (2) se aplică tuturor membrilor de familie ai lucrătorilor migranți care se află în întreținerea acestora.

31. Suntem de acord cu punctul de vedere al Comisiei.

32. Beneficiarii direcți ai tratamentului egal garantat de articolul 7 alineatul (2) sunt resortisanții unui stat membru care lucrează într-un alt stat membru. Lucrătorii frontaliери care, prin definiție, locuiesc în afara statului membru gazdă se încadrează în această categorie¹¹. Astfel, nu este necesar ca lucrătorii să aibă reședința în locul în care lucrează pentru a beneficia de protecția prevăzută la articolul 7 alineatul (2), iar articolul 7 alineatul (2) nu condiționează nici beneficiul egalității de tratament de locul în care lucrătorii beneficiază de avantajele sociale.

33. Membrii de familie ai unui lucrător migrant sunt beneficiari indirecti ai obligației privind egalitatea de tratament, prevăzută la articolul 7 alineatul (2), deoarece discriminarea față de aceștia în privința unor avantaje sociale reprezintă deopotrivă o discriminare față de lucrătorul migrant care are obligația de a întreține un membru de familie. Curtea s-a pronunțat deja în sensul că acest grup de beneficiari indirecti cuprinde membrii de familie ai lucrătorului migrant, respectiv descendenții, ascendenții și soțul acestuia¹². Nu este necesar ca aceștia să aibă reședința în statul membru în care lucrătorul migrant este angajat pentru a beneficia de protecția prevăzută la articolul 7 alineatul (2)¹³.

34. Termenul „avantaje sociale” prevăzut la articolul 7 alineatul (2) cuprinde finanțarea studiilor de învățământ superior efectuate de lucrătorii migranți sau de membrii de familie aflați în întreținerea acestora¹⁴. În prezenta cauză, copiii aflați în îngrijirea lucrătorilor migranți care lucrează în Țările de Jos pot în special să dorească să solicite MNSF pentru a efectua studiile în altă țară decât în Țările de Jos.

35. Argumentul formulat de Țările de Jos se întemeiază într-o largă măsură pe faptul că toate cauzele în care Curtea a statuat că articolul 7 alineatul (2) se aplică copiilor lucrătorilor migranți au vizat situații de discriminare directă. Spre deosebire de opinia exprimată de Țările de Jos, apreciem că nu este logică interpretarea care condiționează domeniul *ratione personae* al obligației de respectare a egalității de tratament de categoria de discriminare implicată. Prin urmare, considerăm că, indiferent dacă pretinsa discriminare este directă sau indirectă, aceasta nu produce niciun efect.

36. Articolul 12 din Regulamentul nr. 1612/68 recunoaște copiilor lucrătorilor migranți un drept separat, distinct.

37. Potrivit acestei dispoziții, statul membru gazdă trebuie să acorde copiilor lucrătorilor migranți acces în sistemul de învățământ general, la cursurile de ucenici și de formare profesională. Articolul 12 se aplică și copiilor care își efectuează studiile în afara statului membru gazdă¹⁵.

11 — Al patrulea considerent al Regulamentului nr. 1612/68 și Hotărârea din 10 septembrie 2009, Comisia/Germania (C-269/07, Rep., p. I-7811, punctul 52 și jurisprudența citată).

12 — Hotărârea Comisia/Germania, citată la nota de subsol 11, punctul 65 și jurisprudența citată (referitoare la soț), Hotărârea din 15 septembrie 2005, Ioannidis (C-258/04, Rec., p. I-8275, punctul 35 și jurisprudența citată) (referitoare la descendenți), și Hotărârea din 12 iulie 1984, Castelli (261/83, Rec., p. 3199, punctul 12) (referitoare la ascendenți).

13 — Hotărârea din 8 iunie 1999, Meeusen (C-337/97, Rec., p. I-3289, punctul 25). Această cauză a privit o condiție privind reședința care avea un caracter direct discriminatoriu (în sensul că se aplica numai în cazul persoanelor care nu erau resortisanți ai Țărilor de Jos).

14 — Hotărârea Meeusen, citată la nota de subsol 13, punctul 19 și jurisprudența citată.

15 — Hotărârea din 13 noiembrie 1990, di Leo (C-308/89, Rec., p. I-4185, punctul 12).

38. Articolul 12 se aplică în special „[c]opii[lor] resortisantului unui stat membru care este sau a fost încadrat în muncă pe teritoriul unui alt stat membru” și care „domiciliază pe teritoriul acelui stat”. Curtea s-a pronunțat în sensul că articolul 12 acordă copiilor care și-au stabilit reședința într-un stat membru pe durata exercitării de către părinții acestora a dreptului de ședere în calitate de lucrător migrant în acel stat membru un drept autonom de ședere în vederea efectuării studiilor de învățământ general în acel stat¹⁶. Copiii beneficiază de acest drept indiferent dacă părinții își mențin sau nu își mențin statutul de lucrător migrant în statul membru gazdă¹⁷.

39. În plus, pentru a invoca articolul 12, copilul nu are obligația de dovedi că se află în întreținerea lucrătorului migrant. În cazul în care părintele nu mai are statutul de lucrător migrant care să beneficieze de egalitatea de tratament prevăzută la articolul 7 alineatul (2) sau care să acorde întreținere copilului, cu toate acestea, copilul poate solicita să beneficieze de dreptul propriu de acces la categoriile de avantaje sociale definite la articolul 12, în aceleași condiții ca resortisanții acelui stat, cu condiția de a avea reședința în statul membru gazdă¹⁸.

40. Spre deosebire de argumentele formulate de Regatul Țărilor de Jos, nu considerăm că, dat fiind că articolul 12 reglementează un grup definit și limitat de membri de familie drept beneficiari direcți, rezultă că, în mod obligatoriu, domeniul *ratione personae* al articolului 7 alineatul (2) trebuie interpretat în sensul excluderii acestui grup ca fiind beneficiari indirecti. În susținerea poziției exprimate, Țările de Jos se întemeiază pe o serie de cauze. Niciuna dintre aceste cauze nu rezolvă problema dacă articolul 7 alineatul (2) oferă protecție membrilor de familie aflați în întreținerea unui lucrător migrant care solicită sprijin financiar pentru efectuarea studiilor în învățământul superior.

41. În cauza care a determinat pronunțarea Hotărârii Brown, reclamantului nu i s-a recunoscut protecția prevăzută la articolul 7 alineatul (2) deoarece acesta a dobândit statutul de lucrător migrant numai ca urmare a faptului că a fost admis la studii în statul membru gazdă¹⁹. Acesta nu poate face obiectul protecției în temeiul articolului 12 [și nici, în opinia noastră, în calitate de beneficiar indirect, în temeiul articolului 7 alineatul (2)] deoarece niciunul dintre părinți nu a avut statutul de lucrător migrant după nașterea acestuia²⁰. Pe de altă parte, Hotărârile Lair și Matteucci privesc aplicarea articolului 7 alineatul (2) în cazul unor reclamante care, la rândul lor, aveau statutul de lucrători migranți²¹.

42. În Hotărârea Casagrande, Curtea a interpretat articolul 12 într-un litigiu în care a fost implicat copilul unui lucrător migrant a cărui reședință se afla în locul unde era angajat părintele acestuia și s-a pronunțat în sensul că această dispoziție reglementează deopotrivă măsurile generale al căror obiectiv constă în facilitarea frecventării cursurilor de învățământ²². În mod similar, Hotărârea di Leo²³ a privit aplicarea articolului 12 în cazul unui copil al unui lucrător migrant care a părăsit statul membru gazdă pentru a-și efectua studiile în străinătate.

16 — A se vedea Hotărârea din 17 septembrie 2002, Baumbast și R. (C-413/99, Rec., p. I-7091, punctul 63), și Hotărârea din 23 februarie 2010, Teixeira (C-480/08, Rep., p. I-1107, punctul 46).

17 — Hotărârea Teixeira, citată la nota de subsol 16, punctul 51, și Hotărârea din 23 februarie 2010, Ibrahim (C-310/08, Rep., p. I-1065, punctul 39).

18 — Hotărârea din 4 mai 1995, Gaal (C-7/94, Rec., p. I-1031, punctul 30).

19 — Hotărârea din 21 iunie 1988 (197/86, Rec., p. 3205, punctul 28).

20 — Hotărârea Brown, citată la nota de subsol 19, punctele 29 și 31.

21 — Hotărârea din 21 iunie 1988, Lair (39/86, Rec., p. 3161), și Hotărârea din 27 septembrie 1988, Matteucci (235/87, Rec., p. 5589). În cauza care a determinat pronunțarea Hotărârii Lair, reclamanta a lucrat în statul membru gazdă, însă nu îndeajuns pentru a îndeplini cerința (aplicabilă în cazul resortisanților străini, iar nu resortisanților statului membru gazdă) privind desfășurarea unei activități profesionale regulate timp de cinci ani înainte de a solicita asistență pentru efectuarea studiilor. Cauza Matteucci a avut la bază împrejurarea că reclamanta nu avea doar calitatea de copil al unui lucrător migrant, ci desfășurase ea însăși o activitate reală și efectivă (a se vedea punctele 9 și 10 din hotărâre).

22 — Hotărârea din 3 iulie 1974 (9/74, Rec., p. 773, punctul 9).

23 — Citată la nota de subsol 15.

43. Concluzia noastră este aceea că membrii de familie aflați în întreținere, inclusiv copiii, beneficiază de dreptul lucrătorului migrant la egalitatea de tratament, în temeiul articolului 7 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1612/68. Această concluzie este valabilă indiferent dacă aceștia sau lucrătorul migrant au sau nu au reședința în statul membru gazdă și dacă pretinsa discriminare este directă sau indirectă.

Există o diferență obiectivă între lucrătorii a căror reședință se află în Țările de Jos și lucrătorii a căror reședință se află în afara Țărilor de Jos?

44. Comisia susține că lucrătorii migranți (inclusiv lucrătorii frontalieri) care își desfășoară activitatea în Țările de Jos și membrii de familie aflați în întreținerea acestora fac obiectul unui tratament mai puțin favorabil în raport cu lucrătorii olandezi și cu membrii de familie aflați în întreținerea acestora.

45. Țările de Jos invocă existența unei diferențe obiective între lucrătorii cu reședința în Țările de Jos și lucrătorii a căror reședință se află în afara Țărilor de Jos, deoarece aceștia din urmă nu beneficiază de finanțare pentru efectuarea studiilor în străinătate. Acest argument presupune că lucrătorii migranți care își desfășoară activitatea în Țările de Jos, având reședința într-un alt stat membru, nu se află într-o situație comparabilă cu lucrătorii olandezi (și cu lucrătorii migranți, în această materie) care își desfășoară activitatea și au reședința în Țările de Jos.

46. Nu suntem de acord cu opinia exprimată de Țările de Jos.

47. Discriminarea, în sensul articolului 7 alineatul (2), se produce atunci când lucrătorii migranți sunt tratați mai puțin favorabil în raport cu lucrătorii naționali aflați într-o situație comparabilă. Pentru se stabili dacă ne aflăm în prezența unei asemenea împrejurări este necesar să se determine persoanele care beneficiază de egalitatea de tratament și care este acest avantaj special. În această privință, obiectul normelor care prevăd diferența de tratament este pertinent pentru a aprecia dacă există o diferență obiectivă între categoriile relevante de persoane²⁴. Adăugăm că, în opinia noastră, pretinsa diferență obiectivă trebuie să reflecteze, în general, o distincție de ordin juridic sau factual, *alta* decât cea prevăzută de norma juridică propriu-zisă.

48. În prezenta cauză, beneficiul constă în acordarea unor burse pentru efectuarea studiilor în afara Țărilor de Jos. În contextul articolului 7 alineatul (2), lucrătorii migranți în Țările de Jos beneficiază de egalitate de tratament.

49. Se poate accepta fără mare dificultate că următoarele două categorii cuprind lucrători care pot fi comparate în mod adecvat. În primul rând, lucrătorii migranți care au reședința și care lucrează în Țările de Jos sunt în mod vădit comparabili și trebuie să fie tratați în mod egal în raport cu lucrătorii care sunt resortisanți olandezi care au reședința și își desfășoară activitatea în Țările de Jos. În al doilea rând, lucrătorii migranți care își desfășoară activitatea în Țările de Jos, însă au reședința în străinătate, sunt în mod vădit comparabili și trebuie să fie tratați în mod egal în raport cu lucrătorii care sunt resortisanți olandezi care au reședința în străinătate și își desfășoară activitatea în Țările de Jos.

50. Țările de Jos invocă existența acestor două categorii care pot fi identificate și susține că nu se poate face o comparație *între* aceste categorii — cu alte cuvinte, Țările de Jos susțin că persoanele care au reședința pe teritoriul lor se diferențiază în mod obiectiv de persoanele care au reședința în străinătate. La un anumit nivel, această afirmație este, în sine, adevărată. Faptul de a locui în Amsterdam nu are aceeași semnificație cu faptul de a locui în Paris. Însă care este diferența relevantă care să justifice în mod obiectiv un tratament diferit?²⁵

24 — A se vedea Hotărârea din 18 noiembrie 2010, Kleist (C-356/09, Rep., p. I-11939, punctul 34 și jurisprudența citată).

25 — Pentru unele reflecții asupra diferențelor relevante care există sau nu există în contextul dreptului la egalitatea de tratament, a se vedea și punctul 44 din Concluziile noastre prezentate în cauza care a determinat pronunțarea Hotărârii Bartsch (Hotărârea din 22 septembrie 2008, C-427/06, Rep., p. I-7245).

51. Nu împărtășim acest punct de vedere.

52. În opinia (întemeiată) exprimată de Țările de Jos, se recunoaște dreptul copiilor lucrătorilor migranți care doresc să își efectueze studiile în Țările de Jos de a avea acces la finanțarea unor asemenea studii în aceleași condiții ca cele aplicate resortisanților olandezi, indiferent dacă lucrătorii migranți respectivi (și copiii aflați în întreținerea acestora) au reședința în Țările de Jos sau în alt stat membru.

53. Procedând astfel, Țările de Jos au admis implicit că cel puțin o anumită categorie de copii ai lucrătorilor migranți – precum copiii lucrătorilor olandezi – pot fi dispuși să își efectueze studiile în Țările de Jos (*indiferent dacă au sau nu au reședința în acest stat*) și că, în acest mod, ar putea avea acces la finanțare. Cu toate acestea, în opinia noastră, efectul necesar al unei asemenea situații este că Țările de Jos nu mai pot invoca în mod legitim că locul reședinței va fi determinat, într-un mod aproape automat, în funcție de locul unde își vor efectua studiile lucrătorul migrant sau copiii aflați în întreținerea acestuia. În condițiile în care această concluzie este corectă, recurgerea la locul de reședință drept un pretins criteriu „obiectiv” nu justifică un tratament diferit. În ipoteza inversă, un lucrător migrant angajat în Țările de Jos, dar care are reședința în alt stat membru, poate fi comparat în mod corespunzător cu un lucrător olandez care are reședința și își desfășoară activitatea în Țările de Jos.

Condiția privind reședința determină o discriminare indirectă?

54. Potrivit unei jurisprudențe constante, Comisia trebuie să dovedească existența neîndeplinirii obligațiilor pe care o invocă și să furnizeze Curții dovezile necesare pentru a stabili dacă o obligație nu a fost îndeplinită. În acest sens, Comisia nu se poate baza pe presupuneri²⁶.

55. În prezenta cauză, Comisia trebuie să demonstreze că lucrătorii migranți și lucrătorii olandezi sunt tratați în mod diferit, situație ce determină rezultate similare celei care ar rezulta în urma aplicării cerinței privind cetățenia.

56. Comisia susține că această condiție privind reședința încalcă articolul 7 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1612/68 deoarece lucrătorii naționali o vor putea îndeplini mai ușor decât lucrătorii migranți. În opinia Comisiei, în Hotărârile Meeusen²⁷ și Meints²⁸ se statuează că, prin definiție, o condiție privind reședința este discriminatorie în mod indirect. În prezenta cauză, condiția privind reședința este discriminatorie în orice situație, în condițiile în care exclude neîndoielnic lucrătorii frontalieri și membrii de familie aflați în întreținerea acestuia. Țările de Jos invocă Hotărârile Sotgiu și Kaba II pentru a susține că condiția privind reședința nu este discriminatorie în toate împrejurările²⁹.

57. Nu împărtășim niciuna dintre interpretările propuse pentru jurisprudența Curții.

58. În Hotărârea Meeusen, Curtea a statuat că „un stat membru nu poate condiționa acordarea unui avantaj social în sensul articolului 7 de cerința privind reședința pe teritoriul acestuia”³⁰. Hotărârea Meeusen a vizat o condiție privind reședința care era în mod direct discriminatorie și, prin urmare, interzisă. La rândul lor, considerațiile din Hotărârea Meeusen s-au întemeiat pe Hotărârea Meints³¹. În acea cauză, Curtea a statuat că cerința în litigiu privind reședința era în mod indirect discriminatorie numai după examinarea aspectului dacă aceasta putea fi îndeplinită mai ușor de lucrătorii naționali (și dacă putea fi justificată)³². În consecință, în nicio hotărâre nu se stabilește că o condiție privind reședința este întotdeauna discriminatorie în mod indirect.

26 — Hotărârea din 24 martie 2011, Comisia/Spania (C-400/08, Rep., p. I-1915, punctul 58 și jurisprudența citată).

27 — Citată la nota de subsol 13, punctul 21.

28 — Hotărârea din 27 noiembrie 1997 (C-57/96, Rec., p. I-6689).

29 — Hotărârea din 12 februarie 1974, Sotgiu (152/73, Rec., p. 153), și Hotărârea din 6 martie 2003, Kaba (cunoscută sub numele „Kaba II”, C-466/00, Rec., p. I-2219).

30 — Citată la nota de subsol 13, punctul 21.

31 — Citată la nota de subsol 28, punctul 51.

32 — Hotărârea Meints, citată la nota de subsol 28, punctele 45 și 46.

59. Cu toate acestea, nici hotărârile Curții pronunțate în cauzele Sotgiu și Kaba II nu determină o interpretare contrară, potrivit căreia este posibilă impunerea unei condiții privind reședința resortisanților naționali și resortisanților străini care se află într-o situație comparabilă, fără a avea ca rezultat o discriminare indirectă. În cauza care a determinat pronunțarea Hotărârii Sotgiu, lucrătorii respectivi aparțineau unor categorii diferite, după cum își asumau sau nu își asumau obligația de deplasare. Astfel, Curtea a considerat că reședința reprezenta un criteriu obiectiv pentru tratarea diferită a lucrătorilor aflați obiectiv în situații diferite. În Hotărârea Kaba II, s-a considerat că soțul unui lucrător migrant, resortisant al unui stat membru, altul decât Regatul Unit, și soțul unei persoane care era „prezentă și stabilă” în Regatul Unit nu se aflau în situații comparabile din cauza unei distincții prevăzute de o dispoziție de drept intern, *alta* decât cea în litigiu³³.

60. Cu toate acestea, achiesăm la opinia exprimată de Comisie potrivit căreia condiția privind reședința creează o discriminare indirectă în cazul lucrătorilor migranți.

61. Condiția privind o reședință anterioară, prezentă sau viitoare (în special în cazul în care prevede reședința pe o anumită perioadă), poate, în sine, să afecteze mai puțin lucrătorii naționali ai unui stat membru în raport cu lucrătorii migranți aflați într-o situație comparabilă, deoarece o asemenea condiție face deosebire *întotdeauna* între lucrătorii care nu necesită asumarea unei obligații de deplasare și lucrătorii care trebuie să se deplaseze. De regulă, lucrătorii din prima categorie sunt cel mai adesea, deși este posibilă și situația contrară, resortisanți ai statului membru gazdă.

62. Regula celor trei ani din șase ani se referă la reședința anterioară pe o anumită perioadă. Considerăm că lucrătorii olandezi sunt mai în măsură să îndeplinească această cerință decât lucrătorii migranți care au reședința în Țările de Jos.

63. Se poate considera că cerința privind reședința nu determină nicio discriminare față de toți lucrătorii migranți³⁴. Cu toate acestea, este posibil ca un număr considerabil de lucrători frontalieri și membrii de familie aflați în întreținerea acestora să fie excluși din domeniul MNSF deoarece locuiesc împreună cu familiile lor într-o zonă de frontieră, prin urmare în afara Țărilor de Jos.

64. În consecință, considerăm că această condiție privind reședința constituie o discriminare indirectă interzisă, în principiu, prin articolul 7 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1612/68.

Condiția privind reședința este însă justificată?

65. În ipoteza în care condiția privind reședința constituie o discriminare indirectă interzisă prin articolul 7 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1612/68, cu toate acestea Curtea trebuie să stabilească dacă este justificată. În acest sens, Țările de Jos trebuie să demonstreze că această condiție privind reședința (i) urmărește un scop legitim care este justificat de motive imperative de interes public, (ii) este adecvată pentru a realiza obiectivul legitim urmărit (caracterul adecvat) și (iii) nu depășește ceea ce este necesar pentru a îndeplini obiectivul urmărit (caracterul proporțional)³⁵.

66. Țările de Jos susțin că această condiție privind reședința este justificată deoarece este adecvată și nu depășește ceea ce este necesar (i) pentru a evita o sarcină financiară nerezonabilă, rezultată din punerea la dispoziție a MNSF tuturor studenților (obiectivul *economic*) și, în același timp, (ii) pentru a garanta că MNSF este pusă la dispoziție numai studenților care, în lipsa acesteia, ar trebui să urmeze studiile de învățământ superior în Țările de Jos și în privința cărora există posibilitatea de a reveni în Țările de Jos dacă au efectuat studiile în străinătate (obiectivul *societal*).

33 — Hotărârea Sotgiu, citată la nota de subsol 29, punctele 12 și 13, și Hotărârea Kaba II, citată la nota de subsol 29, punctul 55.

34 — De exemplu, copilul unui lucrător migrant ar putea, pentru anumite motive, să aibă reședința în Țările de Jos sau putea să fi avut reședința în acest stat membru o perioadă suficient de lungă pentru a îndeplini regula celor trei ani din șase ani înainte de a se întoarce în statul membru limitrof.

35 — Hotărârea din 16 martie 2010, Olympique Lyonnais (C-325/08, Rep., p. I-2177, punctul 38 și jurisprudența citată).

67. Înainte de a analiza justificarea condiției privind reședința pe baza fiecărui obiectiv, am dori să comentăm principiile care reglementează sarcina probei și standardele de probațiune. Vom proceda astfel deoarece niciuna dintre părți în prezenta cauză nu a aplicat aceste principii în mod adecvat.

68. Curtea a statuat că statul membru pârât trebuie să furnizeze „motive de justificare care pot fi invocate de un stat membru” și „o analiză a aptitudinii și a proporționalității măsurii restrictive adoptate de acel stat, precum și dovezi clare care să îi permită să își susțină argumentația”³⁶. Astfel, statul membru are obligația de a dovedi că măsura este la prima vedere adecvată și nu depășește ceea ce este necesar pentru a-și atinge obiectivul (obiectivele).

69. Cu toate acestea, obligația statului membru pârât de a demonstra proporționalitatea „nu poate merge până la a impune statului membru respectiv să dovedească, în mod pozitiv, că nicio altă măsură imaginabilă nu permite realizarea obiectivului menționat în aceleași condiții”³⁷. Cu alte cuvinte, statului membru nu i se poate impune să dovedească un fapt negativ.

70. În cazul în care statul membru pârât dovedește că măsura contestată este la prima vedere proporțională, Comisia are obligația să respingă analiza efectuată de statul membru, propunând măsuri mai puțin restrictive. Comisia nu are însă posibilitatea de a propune o măsură alternativă. Astfel, aceasta trebuie să explice motivul pentru care și modul în care acea măsură este adecvată pentru a realiza obiectivul/obiectivele propus(e) și, mai ales, că aceasta este mai puțin restrictivă decât măsura contestată. În lipsa unei asemenea explicații, statul membru pârât nu poate avea cunoștință despre argumentele împotriva cărora trebuie să își organizeze apărarea.

Condiția privind reședința este justificată de obiectivul economic?

— Obiectivul economic constituie un scop legitim care este justificat de motive imperative de interes public?

71. Țările de Jos susțin că această condiție privind reședința este justificată deoarece urmărește să garanteze că MNSF nu impune societății o sarcină financiară excesivă. În Hotărârile Bidar și Förster, Curtea a admis că statele membre pot fi vizate în mod legitim de efectele financiare ale politicilor și, prin urmare, pot impune un anumit grad de integrare înainte de a pune la dispoziție fonduri pentru efectuarea studiilor³⁸. Țările de Jos consideră că prin eliminarea condiției privind reședința ar rezulta o sarcină financiară suplimentară de aproximativ 175 de milioane de euro pe an, sumă care ar fi cheltuită pentru acordarea MNSF, în special pentru copiii lucrătorilor migranți și ai lucrătorilor olandezi care fie locuiesc în afara Țărilor de Jos, fie au locuit în Țările de Jos mai puțin de trei ani în cei șase ani anteriori.

72. Comisia susține că motivarea din Hotărârile Bidar și Förster nu este valabilă în cazul lucrătorilor migranți deoarece dreptul Uniunii tratează pe cetățenii Uniunii care desfășoară o activitate economică în mod diferit de cetățenii Uniunii care nu desfășoară o asemenea activitate. Articolul 24 alineatul (2) din Directiva 2004/38 confirmă această diferențiere. Chiar dacă Țările de Jos au fost autorizate să solicite un anumit grad de legătură, însuși statutul lucrătorului migrant demonstrează o legătură suficient de strânsă cu Țările de Jos, Curtea recunoscând, în Hotărârea Bidar, că în asemenea împrejurări nu poate fi impusă nicio condiție privind reședința³⁹. Mai mult, simplele preocupări privind implicațiile bugetare nu pot fi considerate motive imperative de interes general.

73. Suntem de acord în această privință cu opinia exprimată de Comisie.

36 — Hotărârea din 7 iulie 2005, Comisia/Austria (C-147/03, Rec., p. I-5969, punctul 63 și jurisprudența citată).

37 — Hotărârea din 10 februarie 2009, Comisia/Italia (C-110/05, Rep., p. I-519, punctul 66).

38 — Hotărârile Bidar și Förster, ambele citate la nota de subsol 10.

39 — Hotărârea Bidar, citată la nota de subsol 10, punctul 58.

74. Curtea este solicitată să transpună în cazul lucrătorilor migranți motivarea din Hotărârile Bidar și Förster în privința cetățenilor Uniunii care nu desfășoară o activitate economică. În primul rând se ridică întrebarea: care a fost soluția concretă a Curții în Hotărârile Bidar și Förster?

75. În Hotărârea Bidar, Regatul Unit a încercat să justifice condiția privind reședința de trei ani pe baza necesității de a garanta că (i) contribuțiile rezultate din impozite erau suficiente pentru a justifica acordarea finanțării și (ii) exista o legătură efectivă între studentul care solicita finanțarea și piața ocupării forței de muncă din statul membru gazdă⁴⁰. În esență, exista preocuparea că studenții din întreaga Uniune Europeană ar putea ajunge în Regatul Unit și ar putea solicita în acest stat membru finanțarea pentru efectuarea studiilor.

76. În răspunsul dat la prima parte a argumentului invocat de Regatul Unit, Curtea a acceptat că „orice stat membru este îndreptățit să vegheze ca acordarea de ajutoare vizând acoperirea cheltuielilor de întreținere ale studenților care provin din alte state membre să nu devină o sarcină nerezonabilă care ar putea avea consecințe asupra nivelului global al ajutorului care poate fi acordat de către acest stat”⁴¹. În consecință, s-a considerat că „acordarea finanțării numai studenților care au demonstrat un anumit grad de integrare în societatea din acel stat” era legitimă⁴².

77. Curtea nu a acceptat a doua parte a argumentului invocat de Regatul Unit. Unui stat membru nu îi era permis să finanțeze studiile în funcție de existența unei legături între student și piața ocupării forței de muncă. În esență, Curtea a considerat că o condiție privind reședința, care reprezintă o discriminare indirectă, nu poate fi justificată de necesitatea de a acorda finanțare numai studenților care lucraseră deja în statul membru gazdă sau care ar dori să lucreze în acest stat membru după finalizarea studiilor. Astfel, Curtea a statuat că sistemul de învățământ nu poate alocă un student unei piețe geografice specifice a ocupării forței de muncă⁴³. Spre deosebire de opinia exprimată de Comisie, nu interpretăm această parte a Hotărârii Bidar în sensul că se opune oricărei cerințe ca lucrătorii migranți să demonstreze un grad de legătură cu statul membru gazdă. Pur și simplu, Curtea nu s-a exprimat în acest mod. Curtea a respins argumentul potrivit căruia legătura dintre locul efectuării studiilor și locul angajării era un criteriu obiectiv care ar putea justifica o discriminare indirectă.

78. În continuare, Curtea a admis argumentul că reședința avută într-o anumită perioadă anterioară în statul membru gazdă poate determina un anumit grad de legătură⁴⁴. Restrângerea grupului de beneficiari prin intermediul unui criteriu care exprimă un grad de apropiere față de statul membru care acordă finanțarea, precum o reședință anterioară, reprezenta astfel o măsură adecvată pentru a garanta că acordarea finanțării în beneficiul unor studenți din alte state membre nu a devenit o sarcină nerezonabilă care ar putea avea efecte asupra întregului nivel de asistență care poate fi acordat de stat.

79. Se pare că Regatul Țărilor de Jos interpretează Hotărârea Förster în sensul că aceasta confirmă considerațiile expuse în Hotărârea Bidar.

80. Interpretând Hotărârea Förster nu avem convingerea unei asemenea concluzii.

81. În Hotărârea Förster, Curtea a reținut mai întâi că, potrivit Hotărârii Bidar, este legitim ca un stat membru să garanteze ca un avantaj social să nu devină o sarcină nerezonabilă care ar putea avea efecte asupra întregului nivel de asistență⁴⁵. Într-adevăr, acesta a fost obiectivul legitim recunoscut în Hotărârea Bidar⁴⁶.

40 — Hotărârea Bidar, citată la nota de subsol 10, punctul 55.

41 — Hotărârea Bidar, citată la nota de subsol 10, punctul 56. În Hotărârea Morgan și Bucher, citată la nota de subsol 2, Curtea a confirmat aplicarea aceluiași raționament și în privința acordării de către un stat membru a bursei pentru studenții care doresc să efectueze studiile în alte state membre (a se vedea punctul 44).

42 — Hotărârea Bidar, citată la nota de subsol 10, punctul 57.

43 — *Idem*, punctul 58.

44 — *Idem*, punctul 59.

45 — Hotărârea Förster, citată la nota de subsol 10, punctul 48.

46 — Hotărârea Bidar, citată la nota de subsol 10, punctul 56.

82. În continuare, Curtea s-a pronunțat în sensul că, tot în conformitate cu considerațiile din Hotărârea Bidar, acordarea asistenței pentru acoperirea costurilor de întreținere numai studenților care demonstrează un anumit grad de integrare în societatea statului membru este legitimă⁴⁷. Curtea a făcut trimitere la două fragmente din Hotărârea Bidar, în care a statuat că se poate considera că un student demonstrează un anumit grad de integrare în statul membru gazdă dacă acesta a avut reședința în acest stat o anumită perioadă⁴⁸.

83. În continuare, Curtea a aplicat acest raționament în Hotărârea Förster. Curtea a trebuit să răspundă la întrebarea dacă condiția privind reședința de cinci ani, care reprezenta o discriminare indirectă, „poate fi justificată prin scopul, urmărit de statul membru gazdă, de a garanta existența unui anumit grad de integrare pe teritoriul său a persoanelor aflate la studii, resortisanți ai altor state membre”⁴⁹. Prin urmare, în Hotărârea Förster, Curtea a examinat proporționalitatea condiției privind reședința în raport cu *obiectivul asigurării integrării studentului*, iar nu în raport cu obiectivul de evitare a colapsului sistemului existent, din cauza costurilor financiare⁵⁰.

84. În Hotărârea Bidar, Curtea nu a recunoscut însă acest obiectiv. În acea hotărâre, dovada gradului de integrare a fost considerată *mijloc* de evitare a unei sarcini financiare nerezonabile.

85. Ar fi regretabil ca o interpretare superficială a Hotărârii Förster să determine o confuzie între modalitate și finalitate. Există riscul ca Hotărârea Förster să poată fi interpretată în sensul că statul membru poate institui o condiție privind reședința, indiferent dacă obiectivul acesteia este de a garanta că punerea la dispoziție a unui avantaj social nu are efecte defavorabile asupra stabilității finanțelor sale publice sau de a realiza orice obiectiv legitim justificat de motive imperative de interes public. Pe acest temei, statele membre ar putea încerca să justifice tratamentul mai puțin favorabil aplicat cetățenilor Uniunii (chiar dacă desfășoară sau nu desfășoară o activitate economică) în termeni de politică socială (integrare), prin aplicarea unor criterii de acces, precum perioada de ședere, statutul marital și familial, limbă, diplome, ocuparea forței de muncă etc. *fără* a explica în niciun moment *motivul* pentru care valabilitatea unui beneficiu social ar trebui limitată în acest mod.

86. În cadrul unei asemenea interpretări a Hotărârilor Bidar și Förster, vom reveni la examinarea problemei dacă evitarea unei sarcini financiare nerezonabile care ar putea avea efecte asupra întregului nivel de finanțare a studiilor este un obiectiv care poate fi transpus în cazul cetățenilor Uniunii care nu desfășoară o activitate economică și care poate fi invocat pentru a justifica discriminarea indirectă față de lucrătorii migranți.

87. Considerăm că nu este posibilă o asemenea ipoteză.

88. Suntem de acord că sarcina financiară pentru punerea la dispoziție a avantajelor sociale, într-un cadru larg, îi poate compromite existența și nivelul general⁵¹. În asemenea împrejurări, preocupările privind implicațiile bugetare sunt legate, în sine, de existența și de obiectivul avantajului social însuși și, prin urmare, nu pot fi ignorate în totalitate. În ipoteza contrară, statele membre ar putea renunța pur și simplu la acordarea anumitor forme de avantaje sociale, în detrimentul interesului public.

89. Cu toate acestea, considerăm că Țările de Jos nu pot invoca preocupări de ordin bugetar pentru a justifica tratamentul discriminatoriu față de lucrătorii migranți și de membrii de familie aflați în întreținerea acestora. Orice condiție atașată MNSF în vederea menținerii cheltuielilor în limite rezonabile trebuie îndeplinită în mod egal de lucrătorii migranți și de lucrătorii olandezi.

47 — Hotărârea Förster, citată la nota de subsol 10, punctul 49.

48 — *Idem*, punctul 50.

49 — *Idem*, punctul 51.

50 — *Idem*, punctul 54.

51 — Hotărârea Bidar, citată la nota de subsol 10, punctul 56. A se vedea de asemenea, în contextul beneficiilor din domeniul asigurărilor de sănătate și de securitate socială, Hotărârea din 16 mai 2006, Watts (C-372/04, Rec., p. I-4325, punctul 103), și Hotărârea din 10 martie 2009, Hartlauer (C-169/07, Rep., p. I-1721, punctul 50).

90. Lucrătorii migranți și membrii familiilor acestora beneficiază de libertatea de circulație în alt stat membru întrucât „mobilitatea forței de muncă în cadrul Comunității trebuie să constituie unul dintre mijloacele prin care li se garantează lucrătorilor posibilitatea de a-și îmbunătăți condițiile de viață și de muncă și de a avansa pe plan social, contribuind totodată la satisfacerea nevoilor economiei statelor membre”⁵². Astfel, statele membre trebuie să elimine orice obstacol în calea exercitării libertății de circulație și a drepturilor aferente ale lucrătorilor migranți, inclusiv cele care afectează „dreptul lucrătorilor de a-și întregi familia și condițiile de integrare a familiei în țara gazdă”⁵³.

91. În opinia noastră, în cazul în care statele membre pun un avantaj social la dispoziția lucrătorilor naționali, indiferent dacă beneficiul are sau nu are legătură cu contribuția unei persoane, acestea trebuie să îl acorde în termeni egali și lucrătorilor migranți. Orice limitare impusă pentru menținerea integrității financiare trebuie aplicată în termeni de egalitate în privința lucrătorilor naționali și a lucrătorilor migranți⁵⁴.

92. Într-adevăr, Curtea a acceptat că obiectivul de evitare a unei sarcini financiare nerezonabile care poate produce efecte asupra întregului nivel de asistență socială acordată poate justifica o discriminare față de cetățenii Uniunii care nu desfășoară o activitate economică. În opinia noastră, Curtea a ajuns la această concluzie deoarece, în stadiul actual al dreptului Uniunii, în privința avantajelor sociale nu toți cetățenii Uniunii beneficiază pe deplin de egalitatea de tratament.

93. Înaintea introducerii cetățeniei Uniunii, mai multe directive au prevăzut că resortisanții unui stat membru care exercitau dreptul economic la liberă circulație aveau dreptul la circulație și ședere într-un alt stat membru, cu condiția ca ei și membrii familiilor acestora să aibă asigurări de sănătate și să aibă „suficiente resurse pentru a evita situația de a deveni o sarcină pentru sistemul de asigurări sociale în statul membru gazdă pe durata șederii” [traducere neoficială]⁵⁵. Această condiție a fost impusă pentru ca resortisanții respectivi „să nu devină o sarcină pentru finanțele publice ale statului membru gazdă”⁵⁶. În special, Directiva 93/96 a limitat dreptul de ședere al persoanelor aflate la studii în alt stat membru și nu a prevăzut dreptul la plata unui ajutor de întreținere de către statul membru gazdă⁵⁷.

94. Indiferent de activitatea desfășurată, acești resortisanți au devenit cetățeni ai Uniunii⁵⁸ după intrarea în vigoare a Tratatului de la Maastricht. Pe baza acestui statut, ei au dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre, cu excepția limitărilor prevăzute de dreptul Uniunii. Curtea s-a pronunțat în sensul că statul membru gazdă trebuie să aibă un anumit grad de solidaritate financiară cu persoanele aflate la studii care sunt resortisanți ai unui alt stat membru și și-au exercitat dreptul la liberă circulație și ședere în statul membru gazdă⁵⁹.

52 — Al treilea considerent al Regulamentului nr. 1612/68.

53 — Al cincilea considerent al Regulamentului nr. 1612/68.

54 — Această concluzie nu semnifică faptul că, în opinia noastră, în orice ipoteză statele membre nu ar avea niciodată posibilitatea de a solicita lucrătorilor migranți un anumit grad de legătură. Astfel, obiectivul *social* invocat de guvernul Țărilor de Jos în sensul justificării de către toți solicitanții a unui grad de legătură reprezintă un scop legitim care este justificat de motive imperative de interes public (a se vedea punctele 135-140 de mai jos).

55 — Articolul 1 alineatul (1) din Directiva 90/364/CEE a Consiliului din 28 iunie 1990 privind dreptul de ședere (JO L 180, p. 26). Dreptul de ședere a fost acordat în aceleași condiții și lucrătorilor migranți care și-au încetat activitatea profesională, și lucrătorilor nesalariați care și-au încetat activitatea profesională. A se vedea articolul 1 alineatul (1) din Directiva 90/365/CEE a Consiliului din 28 iunie 1990 privind dreptul de ședere al persoanelor salariate și nesalariate care și-au încetat activitatea profesională (JO L 180, p. 28). A se vedea de asemenea Directiva 90/366/CEE a Consiliului din 28 iunie 1990 privind dreptul de ședere al persoanelor aflate la studii (JO L 180, p. 30), precum și directiva care i-a urmat, Directiva 93/96/CE a Consiliului din 29 octombrie 1993 privind dreptul de ședere al persoanelor aflate la studii (JO L 317, p. 59). Fiecare dintre aceste directive, cu excepția Directivei 90/366, care fusese deja anulată de Curte în Hotărârea din 7 iulie 1992, Parlamentul European/Consiliul [C-295/90, Rec., p. I-4193 (a se vedea punctul 21)], a fost abrogată prin Directiva 2004/38.

56 — Al patrulea considerent al Directivei 90/364.

57 — Articolele 1 și 3 din Directiva 93/96.

58 — Hotărârea din 8 martie 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, Rep., p. I-1177, punctul 40 și jurisprudența citată).

59 — Hotărârea din 20 septembrie 2001, Grzelczyk (C-184/99, Rec., p. I-6193, punctul 44). Această cauză a privit plata ajutorului minim („minimex”) acordat de Belgia unei persoane aflate în ultimul an de studiu care și-a gestionat în mod individual finanțarea primilor trei ani de studii.

95. Directiva 2004/38 a consolidat o mare parte din legislația și jurisprudența anterioare. Aceasta menține distincția dintre cetățenii Uniunii care și-au exercitat dreptul economic la circulație și ceilalți cetățeni ai Uniunii și prevede în mod expres dreptul statelor membre de a prevedea, în privința acestei din urmă categorii, un tratament discriminatoriu. Astfel, articolul 24 alineatul (2) din Directiva 2004/38 prevede că, până la momentul la care persoanele aflate la studii au dobândit reședință permanentă în statul membru în care își efectuează studiile, „[p]rin derogare de la” obligația de a trata în mod egal proprii resortisanți și ceilalți cetățeni ai Uniunii, statul membru gazdă nu poate fi obligat să le acorde asistență pentru cheltuieli de întreținere pe durata studiilor, constând în burse sau împrumuturi. Deși situația de fapt din cauza care a determinat pronunțarea Hotărârii Bidar este anterioară adoptării Directivei 2004/38, motivarea hotărârii pronunțate în acea cauză reflectă dreptul statelor membre de a aplica un tratament discriminatoriu în asemenea împrejurări. Cu toate acestea, derogarea nu este aplicabilă „lucrători[lor] care desfășoară activități salariate sau independente, persoanelor care își mențin acest statut și membrilor familiilor acestora”. Dimpotrivă, asemenea persoane fac obiectul protecției prevăzute de norma generală privind egalitatea de tratament.

96. Prin urmare, concluzionăm că obiectivul *economic* nu poate fi considerat un scop legitim care este justificat de motive imperative de interes public. Rezultă că, exceptând situația în care poate fi admis obiectivul *social*, susținerile invocate în apărare de Țările de Jos trebuie respinse.

97. Cu toate acestea, în situația în care Curtea nu reține concluziile noastre privind obiectivul economic, vom examina pe scurt atât caracterul adecvat al condiției privind reședința în legătură cu obiectivul pe care îl urmărește, cât și proporționalitatea acesteia.

— Condiția privind reședința este adecvată pentru îndeplinirea obiectivului economic?

98. Țările de Jos susțin că această condiție privind reședința este un mijloc adecvat pentru a garanta ca MNSF să nu determine o sarcină financiară excesivă și nerezonabilă. Țările de Jos au prezentat un studiu al cărui conținut demonstrează că eliminarea acestei condiții ar determina o sarcină suplimentară de circa 175 de milioane de euro pe an.

99. Comisia arată în mod succint că are „îndoieli” cu privire la poziția Țărilor de Jos referitoare la caracterul adecvat al măsurii.

100. Deși Comisia nu face niciun efort convingător pentru a respinge argumentul și dovezile prezentate de Țările de Jos, acest stat membru trebuie să demonstreze că măsura de excludere a persoanelor aflate la studii care au locuit mai puțin de trei ani într-un interval de șase ani în Țările de Jos este corelată cu sarcina financiară nerezonabilă pe care susține că o evită. Această dovadă nu presupune stabilirea faptului că cerința privind reședința este măsura cea mai adecvată pentru realizarea obiectivului declarat⁶⁰.

101. Acceptăm argumentul formulat de Țările de Jos.

102. Condiția privind reședința exclude neîndoielnic un grup de potențiali solicitanți și, prin urmare, limitează costurile MNSF. Se pare că Țările de Jos au în vedere faptul că sarcina suplimentară de 175 de milioane de euro pe an ar afecta regimul MNSF, astfel cum acesta se prezintă în situația actuală.

103. Nu identificăm niciun motiv pentru a critica această poziție. În definitiv, statele membre au libertatea să decidă pragul de la care un nivel specific de finanțare a studiilor devine o sarcină financiară nerezonabilă care produce efecte asupra întregului nivel de asistență acordată potrivit acestui regim. Este obligația statului membru, iar nu a Curții, de a stabili acest prag.

60 — A se vedea de asemenea Concluziile noastre prezentate în cauza care a determinat pronunțarea Hotărârii Comisia/Spania, citată la nota de subsol 26, punctul 89.

104. Din moment ce Comisia nu face niciun efort pentru a contesta poziția exprimată de Țările de Jos, concluzionăm că Țările de Jos au demonstrat că această condiție privind reședința este adecvată.

— Condiția privind reședința este proporțională în raport cu obiectivul economic?

105. Argumentele părților referitoare la proporționalitate au fost mai clar exprimate în urma ședinței organizate de Curte.

106. Opiniile părților sunt, în esență, divergente asupra aspectului dacă este proporțională măsura de a solicita lucrătorilor migranți, care au deja o legătură cu Țările de Jos ca urmare a angajării lor în acest stat membru, să îndeplinească și regula celor trei ani din șase ani.

107. Comisia susține că statutul lucrătorului migrant este, în sine, suficient pentru a demonstra gradul de legătură solicitat și că Țările de Jos nu pot impune o condiție suplimentară privind reședința. Comisia sugerează că o coordonare cu alte state membre este o măsură alternativă. Țările de Jos susțin că statutul lucrătorului migrant este insuficient și că nu este aplicabilă nicio măsură alternativă. Atunci când a decis să impună cerința privind reședința, acest stat membru a luat în considerare și faptul că este posibil să existe surse alternative de finanțare și categorii alternative de ajutor financiar pe care celelalte state membre să le finanțeze în mod similar MNSF, cu condiția îndeplinirii cerinței unei reședințe anterioare, și că cerința privind reședința previne anumite riscuri de fraudă.

108. Nu avem convingerea că această condiție privind reședința este proporțională.

109. Contrar opiniei exprimate de Țările de Jos, considerăm că împrejurarea că, în cauza Förster, Curtea a admis caracterul proporțional al condiției privind reședința pe o perioadă de cinci ani nu are semnificația că, în prezenta cauză, regula celor trei ani din șase ani este proporțională. În Hotărârea Förster, Curtea s-a întemeiat pe dispozițiile articolului 16 alineatul (1) și ale articolului 24 alineatul (2) din Directiva 2004/38 pentru a statua că un stat membru nu avea obligația să acorde ajutor de întreținere în cadrul studiilor efectuate de cetățeni ai Uniunii care nu desfășurau o activitate și care nu au avut o reședință legală în acel stat membru timp de cinci ani neîntrerupți⁶¹. Spre deosebire de opinia exprimată de avocatul general⁶², Curtea nu a părut să pună în discuție teza potrivit căreia gradul solicitat de legătură nu ar putea fi demonstrat prin alte mijloace.

110. Cu toate acestea, articolul 24 alineatul (2) prevede expres că condiția privind reședința pe o perioadă de cinci ani prevăzută în Directiva 2004/38 nu poate fi impusă lucrătorilor migranți și membrilor familiilor acestora.

111. Totuși, un stat membru poate impune o condiție privind reședința pe o perioadă de trei ani într-un interval de șase ani?

112. Considerăm că nu există o asemenea posibilitate.

113. Spre deosebire de poziția exprimată de Țările de Jos, considerăm că Hotărârea Bidar nu se interpretează în sensul că admite o asemenea condiție privind reședința. În acea cauză, nu a fost necesară examinarea proporționalității de către Curte, deoarece efectul condiției privind reședința, atașat normelor privind obținerea unui „statut de persoană stabilită” în Regatul Unit, a fost acela că, indiferent de gradul său actual de integrare, domnul Bidar nu ar putea niciodată să obțină ajutor pentru acoperirea costurilor sale de întreținere.

61 — Hotărârea Förster, citată la nota de subsol 10, punctul 55.

62 — Concluziile avocatului general Mazák prezentate în cauza care a determinat pronunțarea Hotărârii Förster, citată la nota de subsol 10, punctele 129 și 135.

114. În prezenta cauză, dificultatea în a aprecia caracterul proporțional al condiției privind reședința constă în aceea că argumentele părților se întemeiază pe interpretarea potrivit căreia Țările de Jos pot solicita un anumit grad de legătură fără a lua în considerare că acesta este un mijloc de îndeplinire a unui obiectiv.

115. Interpretând Hotărârea Bidar, considerăm că examinarea caracterului proporțional al condiției privind reședința presupune a decide dacă Țările de Jos au dovedit că regula celor trei ani din șase ani nu depășește ceea ce este necesar pentru a evita o sarcină financiară nerezonabilă.

116. Într-adevăr, Țările de Jos au prezentat dovezi în acest sens.

117. Valoarea de 175 de milioane de euro pe an are la bază o analiză de risc în care este calculat costul suplimentar estimat al finanțării, în special în cazul copiilor lucrătorilor migranți (prima categorie) și în cazul copiilor resortisanților olandezi (a doua categorie), în mod obișnuit exceptați de la MNSF⁶³. Studiul arată că eliminarea condiției privind reședința în cazul copiilor din al doilea grup ar determina un cost suplimentar de 132,1 milioane de euro, ceea ce reprezintă aproximativ de trei ori valoarea costului de 44,5 milioane de euro rezultată din eliminarea condiției privind reședința în cazul copiilor din primul grup.

118. Aceste valori estimate au la bază o serie de prezumții care sunt, în cel mai bun caz, discutabile. De exemplu, în cadrul calculării numărului de copii din prima categorie care au reședința în afara Țărilor de Jos, autorii studiului apreciază că între 15 % și 30 % din lucrătorii migranți în Țările de Jos proveniți din Europa de Est continuă să aibă reședința, alături de familiile lor, în statele membre de origine ale acestora. Prin urmare, se prezumă că acești lucrători se deplasează fie zilnic, fie în mod mai puțin regulat, de exemplu, de la Varșovia în Țările de Jos. În același timp, faptul că lucrătorii migranți care se deplasează se pot afla mai multe zile pe săptămână în Țările de Jos decât în statul membru de origine nu este luat în considerare în stabilirea aspectului dacă aceștia au reședința în Țările de Jos. Un alt exemplu este acela că, potrivit prezumției autorilor studiului, copiii lucrătorilor frontalieri își vor efectua studiile în zona de frontieră în care au reședința. Prin urmare, nu reiese aplicarea unei corecții în privința copiilor lucrătorilor migranți și ai lucrătorilor olandezi care au reședința în străinătate, indiferent dacă aceasta se află sau nu se află în zona de frontieră, care au dreptul să obțină MNSF pentru efectuarea studiilor în zona de frontieră.

119. În afara acestor preocupări privind metodologia aplicată, copiii încadrați în categoriile 1 și 2 sunt eligibili pentru finanțarea studiilor în Țările de Jos, în pofida faptului că nu locuiesc în acest stat membru. Țările de Jos și-au asumat în mod voluntar sarcina finanțării acestor persoane care își efectuează studiile până la anumite limite maxime. *Aceleași limite* se aplică pentru finanțarea studiilor și în Țările de Jos și în străinătate. Țările de Jos nu au explicat motivul pentru care aceeași sarcină financiară este acceptabilă atunci când este asumată în legătură cu studiile efectuate în Țările de Jos, însă este nerezonabilă în contextul MNSF⁶⁴.

120. În cazul în care Curtea va decide că Țările de Jos au posibilitatea să solicite un anumit grad de legătură, indiferent de existența preocupărilor privind costurile financiare ale MNSF, considerăm însă că solicitarea ca un lucrător migrant și membrii familiei acestuia să îndeplinească regula celor trei ani din șase ani este disproporționată.

121. Curtea a admis că o condiție privind reședința poate fi disproporționată dacă aceasta are un caracter prea exclusiv deoarece „favorizează în mod nejustificat un element care nu este în mod necesar reprezentativ pentru gradul real și efectiv al legăturii [...], cu excluderea oricărui alt element reprezentativ”⁶⁵. Pentru a avea un caracter proporțional, trebuie cunoscute dinainte și elementele relevante de legătură și trebuie prevăzute dispozițiile privind posibilitatea recurgerii la o cale de atac⁶⁶.

63 — Acestea sunt cele mai largi categorii de persoane care ar putea să fie eligibile pentru MNSF în cazul eliminării condiției privind reședința. Suma estimată este calculată prin înmulțirea numărului estimat al fiecărei persoane cu un cost mediu pentru fiecare persoană, inclusiv bursa de bază, bursa suplimentară și alocația pentru cheltuielile de transport.

64 — Nu este cunoscut nici numărul persoanelor care beneficiază de finanțare pentru a-și efectua studiile în Țările de Jos și ulterior beneficiază de MNSF pentru a-și efectua studiile în străinătate. A se vedea și punctul 16 de mai sus.

65 — Hotărârea din 21 iulie 2011, Stewart (C-503/09, Rep., p. I-6497, punctul 95 și jurisprudența citată), și Hotărârea Morgan și Bucher, citată la nota de subsol 2, punctul 46 și jurisprudența citată. A se vedea Concluziile prezentate de avocatul general Mazák în cauza care a determinat pronunțarea Hotărârii Förster, citată la nota de subsol 10, punctul 133.

66 — A se vedea Hotărârea din 23 martie 2004, Collins (C-138/02, Rec., p. I-2703, punctul 72).

122. În opinia noastră, Țările de Jos nu au explicat în mod convingător motivul pentru care fie o condiție privind reședința mai flexibilă decât regula celor trei ani din șase ani, fie alte elemente care să exprime un grad comparabil al legăturii, precum angajarea, nu ar putea îndeplini același obiectiv într-un mod mai puțin restrictiv. În special, Țările de Jos nu au explicat *motivul* pentru care *acceptă* ca un cetățean al Uniunii cu reședința în Țările de Jos pe durata celor trei ani din șase ani are întotdeauna o legătură suficientă cu Țările de Jos, indiferent de participarea sa la societatea respectivă, însă *respinge* în întregime posibilitatea ca statutul de lucrător migrant al unei persoane să poată servi în mod adecvat pentru a demonstra gradul solicitat de legătură cu Țările de Jos.

123. Nici celelalte argumente prezentate de Țările de Jos nu ne determină să reconsiderăm această concluzie.

124. Spre deosebire de Țările de Jos, considerăm că nu are nicio relevanță faptul că surse alternative de finanțare pot fi valabile pentru efectuarea studiilor în afara Țărilor de Jos sau în afara statului membru de origine în privința persoanelor aflate la studii exceptate de la MNSF și că alte state membre pot condiționa finanțarea studiilor printr-o cerință similară. Faptul că persoanele aflate la studii pot solicita în Țările de Jos finanțarea studiilor efectuate în Țările de Jos sau că acestea pot solicita un beneficiu fiscal general valabil și că au alte beneficii în legătură cu studiile efectuate în străinătate nu poate remedia tratamentul discriminatoriu care le este alocat în raport cu MNSF. În orice ipoteză, astfel cum susține Comisia în cadrul contestării argumentelor prezentate de Țările de Jos, ar rezulta ca aceste beneficii alternative să nu fie la fel de favorabile ca MNSF și ca valabilitatea acestora să nu demonstreze că condiția privind reședința nu depășește ceea ce este necesar pentru a atinge obiectivul urmărit. De asemenea, măsurile adoptate de alte state membre nu pot remedia tratamentul discriminatoriu aplicat de Țările de Jos. Potrivit unei jurisprudențe constante, un stat membru nu poate justifica o măsură nelegală prin faptul că un alt stat membru a adoptat aceeași măsură, putând astfel încălca dreptul Uniunii în același mod⁶⁷.

125. În plus, Țările de Jos arată că această condiție privind reședința: (i) împiedică studenții având reședința în străinătate să susțină că locuiesc în mod independent și că, astfel, au dreptul la o bursă mai mare deși, în realitate, au reședința la domiciliul familial și (ii) împiedică persoanele să dobândească statutul de lucrător migrant în Țările de Jos după o perioadă de angajare de formă, să dobândească dreptul la MNSF și, ulterior, să își desfășoare studiile în afara Țărilor de Jos (probabil, într-adevăr, în statul membru de origine).

126. În opinia noastră, niciunul dintre aceste riscuri nu este specific MNSF. Ambele riscuri sunt legate de cererile persoanelor pentru a obține finanțarea studiilor în Țările de Jos. Se presupune că Țările de Jos au identificat alte modalități de a formula aceleași preocupări în mod adecvat în legătură cu finanțarea, de vreme ce a fost acordată resortisanților olandezi și lucrătorilor migranți indiferent de locul reședinței acestora.

127. În orice caz, Țările de Jos pot verifica statutul de lucrător migrant al unei persoane⁶⁸ și pot lua măsuri de protecție împotriva abuzului de drept și a fraudei, prin luarea în considerare a împrejurărilor specifice cauzei și a distincției dintre beneficiul unui avantaj care decurge dintr-o posibilitate acordată de lege și un abuz de drept⁶⁹.

128. Prin urmare, concluzia noastră este aceea că Țările de Jos nu au demonstrat că, la prima vedere, condiția privind reședința este proporțională.

67 — Hotărârea din 20 octombrie 2005, Comisia/Suedia (C-111/03, Rec., p. I-8789, punctul 66 și jurisprudența citată).

68 — Este lucrător migrant orice persoană care „desfășoară activități reale și efective” și „îndeplinește într-o anumită perioadă, pentru o altă persoană și sub îndrumarea acesteia, prestații în schimbul cărora primește o remunerație”. Această categorie exclude persoanele care desfășoară „activități atât de reduse încât se prezintă ca fiind pur marginale și accesorii”; a se vedea Hotărârea Meeusen, citată la nota de subsol 13, punctul 13 și jurisprudența citată.

69 — Hotărârea din 9 martie 1999, Centros (C-212/97, Rec., p. I-1459, punctele 24 și 25 și jurisprudența citată).

129. Cu titlu subsidiar, vom analiza și aspectul dacă Comisia a invocat măsuri mai puțin restrictive.

130. Comisia a propus numai o alternativă. Aceasta sugerează că Țările de Jos ar trebui să recurgă la o acțiune coordonată cu celelalte state membre. Procedând astfel, Comisia invocă o observație pe care am făcut-o în cauza care a determinat pronunțarea Hotărârii Bressol, potrivit căreia statul membru gazdă și statul membru de origine au o responsabilitate partajată pentru a negocia în mod activ o soluție pentru problemele rezultate din volumul mare al mobilității studenților⁷⁰.

131. Suntem de acord cu poziția exprimată de Țările de Jos în sensul că dreptul Uniunii nu impune obligația de coordonare. Coordonarea este mai degrabă o formă de cooperare care necesită consimțământul a cel puțin un stat membru. În situația în care Țările de Jos au dreptul să invoce un scop legitim pentru a justifica discriminarea indirectă, mijloacele pentru a atinge acest scop nu pot fi condiționate de consimțământul și voința unui alt stat membru pentru a negocia o soluție. Statele membre sunt responsabile pentru organizarea și conținutul sistemului de învățământ. În timp ce coordonarea poate rezolva anumite dificultăți cu care se confruntă statele membre care, precum Țările de Jos, doresc să promoveze mobilitatea studenților prin intermediul finanțării, *faptul de a solicita* acestora realizarea unei coordonări ar contraveni sensului articolului 165 alineatul (1) TFUE. Prin urmare, coordonarea nu este o măsură alternativă.

132. În orice caz, Comisia nu a explicat modul și motivul pentru care posibilitatea coordonării demonstrează că condiția privind reședința nu este proporțională.

133. În memoriul în duplică, se pare că Țările de Jos acceptă invocarea de către Comisie a trei măsuri posibile: limitarea geografică a utilizării MNSF, limitarea duratei MNSF și obligația de coordonare. Cu toate acestea, prima și a doua opțiuni sunt înscrise în secțiunea din memoriul în replică al Comisiei în care aceasta rezumă măsurile pe care înseși *Țările de Jos* le invocă și le supun discuției în cadrul apărării. Prin urmare, nu considerăm aceste sugestii au fost invocate de Comisie. În orice caz, acestea nu sunt propriu-zis alternative mai puțin restrictive. Un stat membru trebuie să aibă libertatea să ofere o contribuție financiară generoasă pentru efectuarea studiilor oriunde în lume, cu condiția să își respecte obligațiile care decurg din dreptul Uniunii (și, desigur, să își asume responsabilitatea financiară pentru costurile legate de regimul său generos).

— Concluzie

134. Concluzia noastră este aceea că discriminarea indirectă față de lucrătorii migranți și membrii de familie aflați în întreținerea acestora, rezultată din condiția privind reședința, nu poate fi justificată de un obiectiv *economic* recunoscut de Curte în Hotărârea Bidar. Cu toate acestea, trebuie să analizăm și aspectul dacă cerința privind reședința poate fi justificată de un obiectiv *social*, invocat de Țările de Jos.

Condiția privind reședința este justificată de obiectivul social?

— Obiectivul social este un scop legitim justificat de motive imperative de interes public?

135. Scopul MNSF este de a crește mobilitatea studenților din Țările de Jos în alte state membre. Aceasta nu constă în promovarea mobilității între două state membre, altele decât Țările de Jos, sau din alt stat membru către Țările de Jos sau în finanțarea studenților cu reședința în afara Țărilor de Jos care doresc să își efectueze studiile în locul în care se află reședința acestora. MNSF este rezervat studenților care ar studia în alt mod în Țările de Jos și care – după cum susține acest stat membru –

⁷⁰ — A se vedea punctul 154 din Concluziile noastre prezentate în cauza care a determinat pronunțarea Hotărârii Bressol și alții și Chaverot și alții (Hotărârea din 13 aprilie 2010, C-73/08, Rep., p. I-2735).

trebuie mai degrabă să revină în acest stat membru atunci când își efectuează studiile în străinătate. Astfel, MNSF urmărește să aibă în vedere studenți care probabil își vor utiliza experiența lor din străinătate pentru a reprezenta un câștig pentru societatea olandeză și (eventual) pentru piața ocupării forței de muncă din Țările de Jos.

136. Admitem că acesta reprezintă un scop legitim. Se pare că nici Comisia nu îl contestă.

137. „Încurajarea mobilității studenților” este unul dintre obiectivele Uniunii, iar importanța acestuia a fost subliniată de Parlamentul European și de Consiliu⁷¹. Este vorba deopotrivă despre un obiectiv legitim pe care statele membre trebuie să îl atingă în cadrul organizării sistemelor lor de finanțare a învățământului și a studiilor⁷².

138. Admitem de asemenea că încurajarea mobilității studenților servește interesului public. Aceasta promovează diversitatea culturală și lingvistică și susține dezvoltarea profesională. În acest mod, contribuie la societatea pluralistă în statele membre și în Uniunea Europeană în ansamblu.

139. Într-o Uniune Europeană integrată pe deplin nu poate fi admisă condiționarea accesului la finanțare de o posibilă revenire a persoanei aflate la studii în statul membru de origine deoarece ar constitui un obstacol în calea libertății de circulație a cetățenilor Uniunii. Totuși, în lipsa armonizării în acest domeniu, statele membre au o libertate considerabilă de a stabili cerințele de acordare a dreptului la finanțare a studiilor, cu condiția de a acționa într-un mod compatibil cu dreptul Uniunii.

140. Prin urmare, admitem că obiectivul social este un scop legitim care este justificat de motive imperative de interes public.

— Condiția privind reședința este adecvată pentru a realiza obiectivul social?

141. Țările de Jos susțin că condiția privind reședința este adecvată pentru a garanta că MNSF este direcționată numai către grupul țintă.

142. Comisia nu invocă niciun argument în această privință. Aceasta declară doar că „are îndoieli” cu privire la poziția Țărilor de Jos.

143. În pofida faptului că, din nou, Comisia nu depune niciun efort convingător pentru a respinge argumentul prezentat de Țările de Jos, acest stat membru are obligația de a dovedi în mod convingător că condiția privind reședința este adecvată pentru a realiza obiectivul declarat⁷³.

144. Nu avem convingerea că Țările de Jos a procedat în acest mod.

145. Admitem că locul de reședință al studenților, înainte de a efectua studiile de învățământ superior, poate avea o anumită influență asupra locului în care își desfășoară studiile. Este adevărat că Țările de Jos nu au prezentat dovezi care să ateste o asemenea corelație. Nu considerăm ca fiind un obstacol o asemenea împrejurare. Contribuția actuală sau potențială a unei măsuri în sensul celei declarate poate fi dovedită printr-o analiză cantitativă și calitativă. În prezenta cauză, considerăm că este suficientă analiza calitativă și că argumentul este în mod inerent plauzibil.

71 — A se vedea articolul 149 alineatul (2) CE [devenit articolul 165 alineatul (2) TFUE] și Recomandarea Parlamentului European și a Consiliului din 10 iulie 2001 privind mobilitatea în cadrul Comunității a studenților, persoanelor care urmează cursuri de formare, voluntarilor, cadrelor didactice și a formatorilor (2001/613/CE) (JO L 215, p. 30).

72 — Obiectivul de a încuraja întoarcerea persoanelor aflate la studii în statul membru de origine al acestora după efectuarea studiilor în străinătate poate reprezenta o preocupare pentru statele membre în care numărul de studenți care merg să își efectueze studiile în străinătate este mai mare decât studenții care vin să își efectueze studiile în acest stat membru. A se vedea, de exemplu, Raportul Grupului de urmărire de la Bologna (*Report to the Bologna Follow Up Group*), redactat de Grupul de lucru privind portabilitatea burselor și a împrumuturilor (Working Group on the Portability of Grants and Loans) (http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/WGR2007/Portability_of_grants_and_loans_final_report2007.pdf), p. 15, și anexa la Recomandarea Parlamentului European și a Consiliului din 18 decembrie 2006 privind mobilitatea transnațională în cadrul Comunității în scop educațional și de formare profesională: Cartea europeană a calității pentru mobilitate (2006/961/CE) (JO L 394, p. 5).

73 — A se vedea punctul 100 de mai sus.

146. De asemenea, suntem de acord cu poziția exprimată de Țările de Jos în sensul că această condiție privind reședința împiedică studenții să recurgă la MNSF pentru a studia în alt loc decât cel în care își au reședința, din moment ce studenții cu reședința în străinătate sunt excluși din domeniul de aplicare al MNSF.

147. Cu toate acestea, nu avem convingerea că există o legătură evidentă între locul unde studenții își au reședința înainte de a desfășura studiile superioare și probabilitatea ca aceștia să revină în acel stat membru după finalizarea studiilor efectuate în străinătate. Nu considerăm această împrejurare ca fiind probabilă, în sensul ca majoritatea studenților cu reședința în Țările de Jos și care apoi au studiat în străinătate să revină neîndoielnic pentru a locui în Țările de Jos. Aceasta poate fi o modalitate de încurajare a revenirii⁷⁴, însă nu este evidentă, în sine, împrejurarea că reședința anterioară reprezintă o modalitate adecvată pentru a previziona locul în care studenții vor avea reședința și vor lucra în viitor.

148. Concluzia noastră este aceea că Țările de Jos nu au dovedit că condiția privind reședința este adecvată pentru identificarea grupului de studenți cărora dorește să le acorde MNSF.

149. Cu titlu subsidiar, vom analiza pe scurt aspectul dacă condiția privind reședința este proporțională în raport cu obiectivul social.

— Condiția privind reședința este proporțională în raport cu obiectivul social?

150. Țările de Jos au obligația să demonstreze că regula celor trei ani din șase ani nu depășește ceea ce este necesar pentru a identifica grupul de studenți care ar studia în alt mod în Țările de Jos și care probabil ar reveni în acest stat membru în cazul în care își efectuează studiile în străinătate⁷⁵.

151. Considerăm că argumentele prezentate în această privință de Țările de Jos sunt insuficiente.

152. Suntem de acord cu poziția exprimată de Țările de Jos în sensul că cerința privind cunoașterea limbii olandeze sau deținerea unei diplome eliberate de o instituție de învățământ din Țările de Jos nu ar fi o măsură alternativă efectivă.

153. Stăpânirea limbii olandeze nu este obligatoriu un indicator adecvat al aspectului dacă studenții ar studia în Țările de Jos în lipsa MNSF sau dacă ar reveni în acest stat membru după finalizarea studiilor în străinătate. Un student vorbitor de limba olandeză poate decide să își efectueze studiile la Antwerpen deoarece cunoaște limba acelui loc. De asemenea, poate opta să studieze la Paris pentru a-și îmbunătăți nivelul de limbă franceză sau la Varșovia pentru a învăța limba polonă.

154. Același raționament se aplică și în ceea ce privește cerința ca un student potențial să dețină o diplomă eliberată de o instituție de învățământ din Țările de Jos. Presupunând că o diplomă eliberată de o instituție de învățământ din Țările de Jos este recunoscută într-un alt stat membru și că, în mod similar, Țările de Jos admit echivalența diplomelor obținute în străinătate, este dificil să observăm o corelație directă necesară între locul în care este obținută diploma și faptul că un anumit student ar studia în Țările de Jos în lipsa MNSF și va reveni în acest stat după efectuarea studiilor în străinătate.

155. În orice caz, ambele cerințe apar ca fiind discriminatorii în mod indirect și ca afectând, eventual, lucrătorii migranți în mod similar cerinței privind reședința.

156. Este suficient ca Țările de Jos să prezinte două măsuri care, în mod clar, nu sunt modalități proporționale de a atinge obiectivul (care sunt, în orice caz, discriminatorii într-un grad mai mare decât condiția privind reședința) pentru a demonstra că condiția privind reședința îndeplinește testul proporționalității?

74 — De exemplu, acordarea finanțării poate fi condiționată de revenirea studentului în Țările de Jos pentru a lucra în acest stat membru o perioadă minimă.

75 — A se vedea punctele 67-70 de mai sus.

157. Considerăm că o asemenea prezentare nu este suficientă.

158. În calitate de parte căreia îi revine sarcina probei, Țările de Jos trebuie să demonstreze cel puțin motivul pentru care preferă criteriul reședinței de trei ani într-un interval de șase ani, excluzând toate celelalte elemente reprezentative, precum (de exemplu) șederea pe o perioadă mai scurtă, sau motivul pentru care grupul țintă nu poate fi identificat prin alte măsuri (posibil mai puțin restrictive), precum (de exemplu) o normă care prevede că MNSF nu poate fi utilizată pentru efectuarea studiilor în statul de reședință⁷⁶.

159. În cazul în care Curtea ar considera însă că Țările de Jos au demonstrat că, în principiu, condiția privind reședința este proporțională, în opinia noastră, Comisia nu a demonstrat că există alte măsuri, mai puțin restrictive, care pot determina același rezultat. Din observațiile scrise și orale ale Comisiei nu reiese destul de clar dacă aceasta a invocat vreo asemenea alternativă. În cazul în care argumentul acesteia cu privire la coordonare este interpretat în sensul că se aplică în legătură cu obiectivul social, considerăm că acesta trebuie respins pentru motivele deja arătate⁷⁷.

— Concluzie

160. Concluzia noastră este aceea că discriminarea indirectă față de lucrătorii migranți și membrii de familie aflați în întreținerea acestora, rezultată din condiția privind reședința, poate, în principiu, să fie justificată de obiectivul social invocat de Țările de Jos. Cu toate acestea, nu avem convingerea că Țările de Jos au demonstrat că această condiție privind reședința este un mijloc adecvat și proporțional pentru realizarea obiectivului respectiv. În opinia noastră, apărarea formulată de acest stat membru în legătură cu aspectul arătat trebuie, în mod corespunzător, respinsă.

Concluzie

161. Având în vedere considerațiile de mai sus, propunem Curții:

- 1) să declare că, prin faptul că lucrătorii migranți și membrii de familie aflați în întreținerea acestora trebuie să îndeplinească o condiție privind reședința pentru a obține finanțarea studiilor în străinătate în cadrul prevăzut de Wet Studiefinanciering, Regatul Țărilor de Jos nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 45 TFUE și al articolului 7 alineatul (2) din Regulamentul (CEE) nr. 1612/68 al Consiliului din 15 octombrie privind libera circulație a lucrătorilor în cadrul Comunității;
- 2) să oblige Regatul Țărilor de Jos la plata cheltuielilor de judecată.

⁷⁶ — A se vedea punctul 121 de mai sus.

⁷⁷ — A se vedea punctele 130-132 de mai sus.