



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
NILS WAHL
prezentate la 29 mai 2013¹

Cauza C-140/12

Peter Brey
împotriva
Pensionsversicherungsanstalt

[cerere de decizie preliminară formulată de Oberster Gerichtshof (Austria)]

„Cetățenia Uniunii — Libera circulație a persoanelor — Articolul 7 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2004/38/CE — Dreptul de ședere pe teritoriul altui stat membru pentru o perioadă mai mare de trei luni — Persoane care și-au încetat activitatea profesională — Condiții de ședere — Cerere de prestație specială în numerar de tip necontributiv («Ausgleichszulage») — Noțiunea «asistență socială»”

1. Ideea ca un cetățean al Uniunii să poată spune „*civis europeus sum*” și să poată invoca acest statut în cazul oricăror probleme cu care se confruntă în alte state membre a fost în mod renumit lansată pentru prima dată acum 20 de ani². În prezenta cauză se ridică problema dacă acest statut poate fi invocat astăzi, în contextul dificultăților economice ale vieții moderne.

2. Prezenta cerere de decizie preliminară a fost formulată de Oberster Gerichtshof (Curtea Supremă din Austria), care trebuie să se pronunțe în ultimă instanță cu privire la dreptul domnului Brey de a primi o „alocație compensatorie” în temeiul dreptului austriac (în germană „Ausgleichszulage”, denumită în continuare „alocația compensatorie”), care i-a fost refuzată de Pensionsversicherungsanstalt (Casa de asigurări de pensii). În special, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă alocația compensatorie reprezintă asistență socială în sensul articolului 7 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2004/38/CE (denumită în continuare „directiva”)³.

3. Deși litigiul privește dreptul securității sociale, aspectul esențial constă de fapt în întrebarea dacă domnul Brey are reședința legală în Austria, o condiție prevăzută de legislația austriacă pentru acordarea dreptului la alocație compensatorie. Se pare că guvernul austriac este îngrijorat de numărul din ce în ce mai mare de cetățeni migranți inactivi ai Uniunii care se stabilesc în Austria și solicită

1 — Limba originală: engleza.

2 — A se vedea Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 30 martie 1993, Konstantinidis (C-168/91, Rec., p. I-1191, punctul 46).

3 — 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, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 56).

această alocație⁴. Alocația compensatorie a fost examinată anterior de Curte⁵ în raport cu Regulamentul (CEE) nr. 1408/71⁶. În prezenta cauză, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă alocația compensatorie intră în sfera noțiunii „asistență socială”, astfel cum este utilizată în directivă.

I – Contextul juridic

A – Legislația Uniunii

1. Directiva 2004/38

4. Articolul 7 alineatul (1) litera (b) din directivă conferă un drept de ședere în alt stat membru pentru o perioadă mai mare de trei luni persoanelor care nu sunt lucrători, care desfășoară activități independente sau care urmează studii, cu condiția, printre altele, ca acestea „[să] dispun[ă] 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”.

5. Articolul 8 alineatul (4) din directivă interzice statelor membre să stabilească valoarea resurselor pe care să le considere „resurse suficiente” în sensul articolului 7 alineatul (1) litera (b), impunând în schimb să se ia în considerare situația personală a persoanei în cauză.

6. În ceea ce privește păstrarea dreptului de ședere, articolul 14 alineatul (2) din directivă prevede, printre altele, că cetățenii Uniunii pot avea în continuare reședința în statul membru gazdă atât timp cât îndeplinesc condițiile prevăzute la articolul 7. Dacă există bănuiala rezonabilă că un cetățean al Uniunii nu îndeplinește condițiile respective, statele membre pot verifica aceasta într-un mod nesistematic. În sfârșit, potrivit articolului 14 alineatul (3), recurgerea la sistemul de asistență socială al statului membru gazdă nu conduce în mod automat la luarea unei măsuri de expulzare.

2. Regulamentul nr. 883/2004

7. Potrivit considerentului (1) al Regulamentului nr. 883/2004⁷ (denumit în continuare „regulamentul”), regulile de coordonare a sistemelor naționale de securitate socială se înscriu în cadrul liberei circulații a persoanelor. Cu toate acestea, considerentul (4) subliniază că este necesar să se respecte caracteristicile proprii legislațiilor interne privind securitatea socială și să se elaboreze un sistem unic de coordonare. În temeiul articolului 3 alineatul (5) litera (a), asistența socială este exclusă din domeniul de aplicare al regulamentului.

8. Totuși, în temeiul articolului 3 alineatul (3), regulamentul se aplică în cazul prestațiilor speciale în numerar de tip necontributiv care îndeplinesc criteriile enumerate la articolul 70, întrucât, potrivit articolului 70 alineatul (1), aceste prestații au atât caracteristicile de securitate socială, cât și pe cele de asistență socială.

4 — În ceea ce privește persoanele care primesc atât pensie din străinătate, cât și alocație compensatorie, guvernul austriac indică o creștere de la 498 de persoane în primul trimestru al anului 2009 la 764 de persoane în primul trimestru al anului 2011 și la 940 de persoane în primul trimestru al anului 2012.

5 — Hotărârea din 29 aprilie 2004, Skalka (C-160/02, Rec., p. I-5613).

6 — Regulamentul (CEE) nr. 1408/71 al Consiliului din 14 iunie 1971 privind aplicarea regimurilor de securitate socială în raport cu lucrătorii salariați și cu familiile acestora care se deplasează în cadrul Comunității (JO L 149, p. 2, Ediție specială, 05/vol. 1, p. 26), cu modificările ulterioare.

7 — Regulamentul (CE) nr. 883/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială (JO L 166, p. 1, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 82), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE) nr. 988/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 septembrie 2009 (JO L 248, p. 43), prin Regulamentul (UE) nr. 1244/2010 al Comisiei din 9 decembrie 2010 (JO L 338, p. 35) și prin Regulamentul (UE) nr. 465/2012 al Parlamentului European și al Consiliului din 22 mai 2012 (JO L 149, p. 4).

9. Articolul 70 alineatul (2) din regulament enumeră caracteristicile de fond pe care trebuie să le aibă o prestație pentru a fi calificată drept prestație specială în numerar de tip necontributiv⁸. Efectul juridic este că, potrivit articolului 70 alineatul (3), anumite norme prevăzute în regulament – inclusiv eliminarea clauzelor de rezidență de la articolul 7 – nu se aplică unor astfel de prestații. Într-adevăr, articolul 70 alineatul (4) precizează că ele se acordă exclusiv în statul membru în care persoana în cauză este rezidentă, în conformitate cu legislația acestuia și pe spezele instituției de la locul de reședință.

10. Articolul 90 alineatul (1) din regulament a abrogat Regulamentul nr. 1408/71 începând cu data aplicării regulamentului (1 mai 2010), sub rezerva mai multor excepții. La fel ca în cazul regulamentului, asistența socială a fost exclusă din domeniul de aplicare al Regulamentului nr. 1408/71, în conformitate cu articolul 4 alineatul (4) din acesta din urmă. În plus, articolul 4 alineatul (2a) și articolul 10a din Regulamentul nr. 1408/71 conțineau, precum anexa IIa la regulament, dispoziții similare cu cele menționate mai sus, care au fost introduse prin Regulamentul (CEE) nr. 1247/92⁹.

B – Legislația națională

1. Legea austriacă privind dreptul de stabilire și de ședere

11. Intrarea legală pe teritoriul Austriei este reglementată de Legea privind dreptul de stabilire și de ședere (Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, denumită în continuare „NAG”). Articolul 51 alineatul (1) punctul 2 din NAG prevede că, în temeiul directivei, cetățenii inactivi din punct de vedere economic ai Spațiului Economic European (denumit în continuare „SEE”) au drept de ședere pentru o perioadă mai mare de trei luni dacă, printre altele, dispun de suficiente resurse pentru ei și pentru membrii familiilor lor, astfel încât să nu solicite prestații de ajutor social sau alocații compensatorii pe perioada șederii.

12. Potrivit articolului 53 din NAG, în cazul în care cetățenii SEE cu drept de ședere în temeiul legislației Uniunii intenționează să rămână în Austria pentru o perioadă mai mare de trei luni, aceștia au obligația ca în termen de patru luni de la data sosirii în țară să anunțe autoritățile competente, care, dacă sunt îndeplinite condițiile relevante, vor elibera, la cerere, un permis de ședere. Pentru persoanele inactice din punct de vedere economic, trebuie să se facă dovada unor resurse suficiente.

13. Instanța de trimitere și guvernul austriac precizează că actualul text al articolului 51 alineatul (1) din NAG este rezultatul unei modificări aduse NAG prin Legea bugetului din 2011, care a adăugat condiția reședinței legale începând cu 1 ianuarie 2011¹⁰. Potrivit instanței de trimitere, modificarea a avut drept scop să prevină situațiile în care cetățenii inactivi ai Uniunii și membrii familiilor acestora ar putea deveni o sarcină nejustificată pentru bugetul austriac.

8 — Pe scurt, o astfel de prestație trebuie să aibă un caracter de ajutor în legătură cu unul dintre riscurile menționate la articolul 3 alineatul (1). Aceasta trebuie să îi asigure beneficiarului un venit de bază, al cărui quantum este stabilit prin raportare la situația economică și socială din statul membru în cauză. De asemenea, prestația trebuie finanțată mai curând prin intermediul veniturilor fiscale generale decât prin contribuțiile efectuate de beneficiar. În sfârșit, aceasta trebuie să fie prevăzută în anexa X la regulament, cum este cazul alocației compensatorii.

9 — Regulamentul (CEE) nr. 1247/92 al Consiliului din 30 aprilie 1992 de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1408/71 privind aplicarea regimurilor de securitate socială în raport cu lucrătorii salariați, cu lucrătorii care desfășoară activități independente și cu membrii familiilor acestora care se deplasează în cadrul Comunității (JO L 136, p. 1).

10 — BGBl. I nr. 111/2010.

2. Legea austriacă privind asigurarea socială generală

14. Articolul 292 alineatul (1) din Legea privind asigurarea socială generală (Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, denumită în continuare „ASVG”¹¹) prevede că pensionarii au dreptul la o alocație compensatorie pe lângă pensie dacă pensia împreună cu venitul net obținut din alte surse nu atinge pragul minim de subzistență. De la adoptarea Legii bugetului menționate la punctul 13 de mai sus, acest drept este recunoscut cu condiția de a fi rezident în mod obișnuit și legal în Austria.

II – Situația de fapt, procedura și întrebările preliminare

15. Domnul Brey este resortisant german. Acesta și soția sa, care are de asemenea cetățenie germană, s-au mutat în Austria în martie 2011, dorind să se stabilească permanent în această țară.

16. La 22 martie 2011, Bezirkshauptmannschaft Deutschlandsberg (autoritatea administrativă principală din Deutschlandsberg) a eliberat pentru domnul Brey și pentru soția acestuia, în temeiul NAG, un permis de ședere pentru cetățeni ai SEE.

17. Potrivit cererii de decizie preliminară, în momentul în care a sosit în Austria, domnul Brey primea din Germania două tipuri de venit: o pensie de invaliditate în cuantum brut lunar de 864,74 EUR și o alocație de îngrijire de 225 EUR lunar. Acesta nu dispune de alte venituri sau de alte bunuri. În perioada în care cuplul a locuit în Germania, soția sa a primit o prestație socială minimă, care a fost însă sistată la 1 aprilie 2011 din cauza mutării cuplului în Austria. Domnul Brey și soția sa plătesc o chirie lunară de 532,29 EUR pentru apartamentul în care locuiesc în Austria.

18. Prin decizia din 2 martie 2011, Pensionsversicherungsanstalt a respins cererea domnului Brey de acordare a unei alocații compensatorii în cuantum de 326,82 EUR lunar, pentru motivul că acesta nu dispunea de resurse suficiente și, în consecință, nu se putea considera că era rezident în mod legal în Austria.

19. Domnul Brey a atacat această decizie în fața Landesgericht für Zivilrechtssachen (Tribunalul Regional în materie civilă din Graz), care a anulat decizia Pensionsversicherungsanstalt prin hotărârea din 17 mai 2011. Ulterior s-a formulat apel la Oberlandesgericht (Tribunalul Regional Superior din Graz), care a confirmat, în esență, hotărârea pronunțată în primă instanță. Pensionsversicherungsanstalt a declarat recurs la instanța de trimitere, care a decis să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Alocația compensatorie trebuie considerată prestație [acordată în cadrul sistemului] de «asistență socială» în sensul articolului 7 alineatul (1) litera (b) din [directivă]?”.

20. Au depus observații scrise domnul Brey, guvernele german, elen, irlandez, olandez, austriac, suedez, guvernul Regatului Unit și Comisia. În ședința din 7 martie 2013, au prezentat observații orale guvernele german, irlandez, olandez, austriac, suedez, precum și guvernul Regatului Unit și Comisia.

III – Observațiile instanței de trimitere și ale intervenienților în fața Curții de Justiție

21. Oberster Gerichtshof prezintă Curții două ipoteze. Potrivit primei argumentații, directiva și regulamentul trebuie interpretate armonios și uniform. Noțiunea „asistență socială” astfel cum este utilizată în regulament ar putea fi, așadar, transpusă integral în cazul directivei. În această privință, regulamentul exclude asistența socială din domeniul său de aplicare, însă reglementează prestațiile speciale în numerar de tip necontributiv la articolul 3 alineatul (3), în pofida faptului că aceste

11 — Legea din 9 septembrie 1955, BGBl. nr. 189/1955, cu modificările ulterioare.

prestații nu sunt exportabile. Având în vedere că în Hotărârea Skalka s-a decis că alocația compensatorie în discuție în cauza respectivă era o prestație specială de tip necontributiv, ar rezulta că o astfel de alocație nu constituie asistență socială potrivit regulamentului și, în consecință, nu poate constitui asistență socială nici în temeiul directivei. Această opinie este susținută de domnul Brey și de Comisie.

22. Potrivit celei de a doua argumentații, noțiunea „asistență socială” astfel cum este utilizată în directivă este legată de obiectivul special al acestei directive și trebuie, așadar, diferențiată de noțiunea „asistență socială” astfel cum este utilizată în regulament. Se susține că această abordare ar fi mai conformă cu considerentul (13) al Directivei 2003/109/CE (denumită în continuare „Directiva privind șederea pe termen lung”)¹². În consecință, noțiunea „asistență socială” astfel cum este utilizată în directivă ar include ajutorul de bază acordat de un stat din veniturile fiscale generale, indiferent dacă există sau nu există drepturi legale sau anumite riscuri specifice. Potrivit Pensionsversicherungsanstalt, care achiesează la această opinie, alocația compensatorie este acordată pe baza unor nevoi reale și nu este finanțată din contribuții, ci din bugetul public. În consecință, alocația respectivă intră în sfera „asistenței sociale” astfel cum este menționată la articolul 7 alineatul (1) litera (b) din directivă. Aceasta este abordarea adoptată de legiuitorul austriac.

23. Toate guvernele care au prezentat observații cu privire la acest aspect susțin a doua argumentație.

IV – Analiză

A – Obiectul întrebării preliminare

24. Prin intermediul întrebării adresate, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă prestația specială în numerar de tip necontributiv, precum alocația compensatorie, constituie „asistență socială” în sensul directivei. Instanța de trimitere precizează că alocația compensatorie a fost deja calificată de Curte drept prestație specială de tip necontributiv în sensul Regulamentului nr. 1408/71. În consecință, aceasta solicită clarificări suplimentare cu privire la noțiunea „asistență socială” astfel cum este utilizată în directivă și la raportul său cu aceeași noțiune astfel cum este utilizată în alte reglementări, în special în regulament.

25. Multe dintre părțile participante la procedura în fața Curții nu își limitează comentariile numai la acest aspect. În ansamblu, observațiile lor privesc două alte aspecte: (i) dacă cerința privind șederea legală ca o condiție prealabilă pentru a beneficia de dreptul la alocația compensatorie este compatibilă nu numai cu regulamentul, ci și cu directiva și (ii) dacă o persoană aflată într-o situație precum cea a domnului Brey îndeplinește cerința cu privire la resursele suficiente prevăzută la articolul 7 alineatul (1) litera (b) din directivă.

26. În observațiile scrise, Comisia susține că legislația austriacă nu este compatibilă nici cu directiva, nici cu regulamentul. Ea solicită Curții să reformuleze întrebarea și să statueze dacă dreptul Uniunii, și în special directiva, permite ca plata alocației compensatorii să fie refuzată unei persoane aflate în situația domnului Brey.

27. Totuși, în această etapă, având în vedere că litigiul privește dreptul securității sociale, singurul aspect cu privire la care instanța de trimitere trebuie să decidă este dacă domnul Brey are dreptul să primească această prestație. Din modul de formulare a întrebării rezultă clar că instanța de trimitere solicită să se stabilească numai dacă alocația compensatorie poate fi considerată „asistență socială” în

12 — Directiva 2003/109/CE a Consiliului din 25 noiembrie 2003 privind statutul resortisanților țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung (JO 2004, L 16, p. 44, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 225), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2011/51/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 mai 2011 (JO L 132, p. 1).

sensul articolului 7 alineatul (1) litera (b) din directivă. Dat fiind că aceasta nu a adresat Curții alte întrebări – de exemplu, cu privire la legalitatea cerinței privind șederea – nu este necesar să se analizeze argumentele în legătură cu alte aspecte formulate de Comisie și de diferitele state membre care au prezentat observații¹³.

28. Pentru același motiv, respingem propunerea guvernului olandez conform căreia Curtea ar trebui să se pronunțe, cu titlu subsidiar, dacă o persoană inactivă din punct de vedere economic care nu îndeplinește cerințele prevăzute la articolul 7 alineatul (1) litera (b) din directivă are totuși dreptul să primească o alocație în statul membru gazdă. Într-adevăr, potrivit articolului 267 TFUE, numai instanța națională care este sesizată cu soluționarea litigiului și care va trebui să își asume răspunderea pentru hotărârea judecătorească ce urmează a fi pronunțată are competența să aprecieze, luând în considerare particularitățile fiecărei cauze, atât necesitatea unei hotărâri preliminare pentru a fi în măsură să pronunțe propria hotărâre, cât și relevanța întrebărilor pe care le adresează Curții¹⁴.

29. În orice caz, pentru a aprecia dacă un cetățean al Uniunii aflat în situația domnului Brey îndeplinește cerința resurselor suficiente, alocația compensatorie trebuie să fie considerată „asistență socială” în contextul directivei. Această apreciere poate fi distinsă de problema privind dreptul de ședere, care nu face obiectul procedurii principale. În mod evident, instanța de trimitere poate totuși să adreseze o altă întrebare cu privire la acest aspect în temeiul articolului 267 al treilea paragraf TFUE.

30. Cu toate acestea, suntem conștienți că soluția pronunțată în prezenta cauză poate influența dreptul de ședere în Austria al domnului Brey. În consecință, în ipoteza în care Curtea decide să analizeze aspecte care nu fac obiectul întrebării preliminare, vom prezenta observații suplimentare cu privire la acest aspect în partea finală a prezentelor concluzii.

B – Noțiunea „asistență socială” astfel cum este utilizată la articolul 7 alineatul (1) litera (b) din directivă

1. Observații introductive

31. Directiva nu definește noțiunea „asistență socială”. În consecință, revine Curții sarcina de a interpreta această noțiune.

32. Comisia și domnul Brey atrag atenția nu numai asupra directivei, ci și asupra regulamentului. În opinia acestora, niciuna dintre prestațiile care intră în domeniul de aplicare al regulamentului – indiferent de modul, de natura sau de forma sub care sunt reglementate – nu poate constitui asistență socială.

33. Pe de altă parte, multe dintre guvernele care au prezentat observații fac trimitere, în esență, la alte două acte legislative de drept derivat, și anume la Directiva privind șederea pe termen lung și la „Directiva privind reîntregirea familiei”¹⁵, susținând că noțiunea „asistență socială” astfel cum este utilizată în aceste directive prezintă un grad mai mare de similitudine cu noțiunea utilizată în directivă.

13 — A se vedea Hotărârea din 16 ianuarie 2007, Perez Naranjo (C-265/05, Rep., p. I-347, punctul 60).

14 — A se vedea, printre altele, Hotărârea din 4 decembrie 2008, Zablocka-Weyhermüller (C-221/07, Rep., p. I-9029, punctul 20), și Hotărârea din 21 ianuarie 2010, SGI (C-311/08, Rep., p. I-487, punctul 22 și jurisprudența citată). Observăm că în Hotărârea din 18 noiembrie 2008, Förster (C-158/07, Rep., p. I-8507), Curtea – spre deosebire de avocatul general Mazák (a se vedea punctele 61 și 76-90 din Concluziile acestuia) – nu a dat curs propunerii Comisiei de a analiza întrebarea dacă doamna Förster și-a menținut statutul de lucrător în temeiul unui alt act legislativ. Dimpotrivă, Curtea și-a limitat răspunsul la obiectul întrebării preliminare.

15 — Directiva 2003/86/CE a Consiliului din 22 septembrie 2003 privind dreptul la reîntregirea familiei (JO L 251, p. 12, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 164).

34. În general, este preferabil ca noțiunile de drept al Uniunii să primească o interpretare uniformă, întrucât astfel se poate ajunge la un nivel mai ridicat al securității juridice. Cu toate acestea, interpretarea uniformă nu este întotdeauna posibilă în practică¹⁶. În prezenta cauză, părțile din procedura pendinte pe rolul Curții care au prezentat observații ajung la concluzii opuse cu privire la noțiunea „asistență socială” astfel cum este utilizată în directivă, prin interpretarea noțiunii în discuție în lumina unor diferite alte acte legislative de drept derivat. Având în vedere diferențele dintre aceste măsuri, este clar că expresia „asistență socială” astfel cum este utilizată în toate aceste contexte diferite nu poate să denote aceeași noțiune. În consecință, este necesar să se aleagă semnificația adecvată.

2. Analiza noțiunii „asistență socială” astfel cum este utilizată în directivă

35. Directiva reglementează dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și pentru membrii familiilor acestora. Directiva este structurată astfel încât să se poată face distincție între dreptul de ședere pentru o perioadă de cel mult trei luni, dreptul de ședere pentru o perioadă mai mare de trei luni și dreptul de ședere permanentă, care poate fi dobândit după o perioadă neîntreruptă de ședere de cinci ani.

36. Din structura menționată rezultă condiții diferite cu privire la dreptul de ședere. În special, potrivit articolului 6 din directivă, toți cetățenii Uniunii au dreptul de ședere pe teritoriul altui stat membru pe o perioadă de cel mult trei luni. În cazul șederii pentru o perioadă mai mare de trei luni, articolul 7 prevede condiții pentru dreptul de ședere după cum cetățeanul Uniunii este sau nu este activ din punct de vedere economic. Persoanele care nu au statut de lucrători, care nu desfășoară activități independente sau care nu urmează studii trebuie să îndeplinească, printre altele, cerința resurselor suficiente menționată la punctul 4 de mai sus. Potrivit articolului 16 din directivă, ulterior dobândirii dreptului de ședere permanentă, articolul 7 nu mai condiționează dreptul de ședere.

37. O analiză a directivei arată că una dintre dispozițiile sale – articolul 8 alineatul (4) – raportează noțiunea „asistență socială” la noțiunea „asigurări sociale”. Potrivit acestei dispoziții, valoarea care este considerată a constitui „resurse suficiente” în sensul articolului 7 alineatul (1) litera (b) nu poate fi mai mare decât pragul stabilit pentru resortisanții statului membru gazdă pentru a beneficia de asistență socială sau, dacă acest criteriu nu este aplicabil, decât pensia minimă de asigurări sociale plătită de statul membru gazdă. În această situație, elementul de reper nu îl reprezintă asistența socială, ci pensia minimă de asigurări sociale și, în consecință, pe baza acesteia din urmă se stabilește dacă cetățeanul Uniunii dispune de resurse suficiente. Astfel, noțiunea „asistență socială” se suprapune într-o oarecare măsură cu noțiunea „asigurări sociale” în ceea ce privește stabilirea existenței sau a inexistenței unui drept de ședere în alt stat membru al unui anumit cetățean al Uniunii.

38. În timp ce obiectivul principal al directivei este simplificarea și întărirea dreptului la liberă circulație și a dreptului de ședere pentru toți cetățenii Uniunii¹⁷, obiectivul special al articolului 7 alineatul (1) litera (b) este de a asigura că persoanele care își exercită dreptul de ședere nu devin o sarcină excesivă pentru sistemul de asistență socială din statul membru gazdă în perioada inițială de ședere¹⁸. Aceasta arată că dispoziția menționată urmărește să împiedice cetățenii Uniunii care sunt inactivi din punct de vedere economic să recurgă la sistemul de asigurări sociale al statului membru gazdă pentru a-și finanța existența.

16 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 12 mai 1998, Martínez Sala (C-85/96, Rec., p. I-2691, punctul 31), Hotărârea din 23 martie 2004, Collins (C-138/02, Rec., p. I-2703, punctul 32), și Hotărârea din 14 octombrie 2010, van Delft și alții (C-345/09, Rep., p. I-9879, punctul 88).

17 — A se vedea considerentul (3) al directivei, precum și Hotărârile din 23 februarie 2010, Teixeira (C-480/08, Rep., p. I-1107, punctul 60), și Ibrahim și Secretary of State for the Home Department (C-310/08, Rep., p. I-1065, punctul 49).

18 — A se vedea considerentul (10) al directivei.

39. S-a statuat că noțiunea „sistem de asistență socială al statelor membre” este o noțiune autonomă de drept al Uniunii¹⁹. Într-adevăr, Curtea a ajuns la această concluzie în legătură cu o altă directivă, și anume Directiva privind reîntregirea familiei. Modul de formulare utilizat de Curte nu indică însă că aprecierile sale se limitau la directiva respectivă. În plus, la articolul 7 alineatul (1) litera (b) nu se face nicio trimitere la legislația națională.

40. Deși este o noțiune autonomă de drept al Uniunii, expresia „asistență socială” astfel cum este utilizată în directivă nu trebuie să fie interpretată în mod necesar în același fel în care este interpretată în contextul altor reglementări de drept al Uniunii.

41. Din punctul de vedere al semnificației sale literale, noțiunea „asistență socială” are conotații tehnice și nu are nicio semnificație uzuală clară. În plus, din comparația diverselor versiuni lingvistice oficiale rezultă că termenul nu este utilizat în mod uniform²⁰. Aceasta denotă că nu s-a intenționat ca expresia „asistență socială” astfel cum este utilizată în directivă să aibă o semnificație exactă. Având în vedere obiectivele directivei, s-ar părea, în orice caz, că aceasta se concentrează asupra prestațiilor la care cetățeanul Uniunii nu a contribuit și care sunt finanțate din bugetul public.

42. Comisia susține că semnificația noțiunii „asistență socială” astfel cum este utilizată în directivă trebuie analizată în lumina propunerii legislative care a condus la adoptarea directivei²¹. Aceasta susține că, prin trimiterea la principiul neexportabilității asistenței sociale, principiu de bază al regulamentului, lucrările pregătitoare arată că interpretarea directivei trebuie să reflecte regulamentul. Cu toate acestea, în pofida lipsei de precizie a textului expunerii de motive („[...] nu este, în general [...]”), faptul că celelalte instituții nu au reacționat cu privire la acest aspect specific în cursul procesului de elaborare a legislației nu validează, dar nici nu invalidează, în sine, observațiile prezentate de Comisie în propriul document. În plus, raportul menționat mai sus dintre noțiunea „asistență socială” și noțiunea „asigurări sociale” de la articolul 8 alineatul (4) din directivă diminuează forța acestui argument.

43. În orice caz, dacă neexportabilitatea ar reprezenta, contrar opiniei Comisiei, criteriul principal pentru noțiunea „asistență socială” menționată la articolul 7 alineatul (1) litera (b) din directivă, ceea ce par de altfel să sugereze lucrările pregătitoare, alocația compensatorie ar reprezenta asistență socială. Într-adevăr, prestațiile speciale în numerar de tip necontributiv sunt neexportabile în temeiul articolului 70 alineatul (4) din regulament.

44. Din considerațiile care precedă, deducem următoarele: (i) în conformitate cu obiectivul directivei, noțiunea „asistență socială” astfel cum este utilizată în directivă este concepută să instituie o restricție privind dreptul la liberă circulație al cetățenilor Uniunii prin protejarea resurselor financiare publice ale unui stat membru (a se vedea punctul 38 de mai sus), (ii) noțiunea nu este în mod necesar în

19 — Hotărârea din 4 martie 2010, Chakroun (C-578/08, Rep., p. I-1839, punctul 45), în care Curtea a utilizat, în acel caz particular, expresia „o noțiune autonomă de drept al Uniunii” [în limba engleză „its own independent meaning in European Union law”].

20 — Unele versiuni reflectă aceeași semnificație cu cea din versiunea în limba engleză. În versiunea în limba franceză expresia „social assistance” este redată sub forma „assistance sociale”, în versiunea în limba italiană sub forma „assistenza sociale”, în versiunea în limba spaniolă sub forma „asistencia social” și în versiunea în limba română sub forma „asistență socială”. Pe de altă parte, versiunea în limba portugheză a directivei utilizează expresia „segurança social”, în pofida faptului că la articolul 8 alineatul (4) din aceeași directivă este utilizată expresia „assistência social”. În mod similar, termenul finlandez utilizat la articolul 7 alineatul (1) litera (b), „sosiaalihuoltojärjestelmälle”, nu corespunde termenului utilizat la articolul 8 alineatul (4), și anume „sosiaalivastusta”, iar în versiunea în limba germană a articolului 7 alineatul (1) litera (b) din directivă se utilizează termenul „Sozialhilfeleistungen”, în timp ce la articolul 8 alineatul (4) se utilizează „Sozialhilfe”. Cu toate acestea, versiunea în limba germană a articolului 7 alineatul (1) litera (b) este diferită de celelalte versiuni lingvistice, întrucât impune cetățenilor Uniunii să dispună de suficiente resurse pentru ei și pentru membrii familiilor lor, „astfel încât să nu fie nevoiți să recurgă la serviciile de asistență socială ale statului membru gazdă în cursul șederii în acest stat”. Vom aborda acest aspect la punctul 74 de mai jos.

21 — Propunerea Comisiei din 23 mai 2001 de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, COM(2001) 257 final, p. 10 și 11 (JO C 270 E, p. 150). Aceasta menționează, cu privire la articolul 7 alineatul (1) litera (b), că „[d]eși trebuie să se faciliteze exercitarea [dreptului de ședere], faptul că în prezent prestațiile de asistență socială nu sunt acoperite de dreptul comunitar și, ca regulă, nu pot fi «exportate» nu permite o egalitate de tratament completă în materie de prestații sociale, fără riscul ca anumite categorii de beneficiari ai dreptului de ședere, în special cei care nu exercită o activitate economică, să devină o sarcină [nerezonabilă] pentru bugetul public al statului membru gazdă” [sublinierea noastră].

interdependență cu alte reglementări de drept al Uniunii (a se vedea punctele 39 și 40 de mai sus) și (iii) aparent, noțiunea este în mod deliberat lipsită de precizie (a se vedea punctele 37 și 47 de mai sus). Vom analiza în continuare dacă această interpretare este confirmată sau infirmată de alte acte legislative de drept derivat menționate de instanța de trimitere și de părțile care au prezentat observații.

3. Comparație cu noțiunea „asistență socială” astfel cum este utilizată în regulament

45. După cum am menționat mai sus, Comisia și instanța de trimitere sugerează posibilitatea ca directiva să fie interpretată în conformitate cu regulamentul. Se susține că această interpretare ar determina excluderea alocației compensatorii din sfera noțiunii „asistență socială”, în sensul în care s-a susținut că este utilizată în regulament.

46. Regulamentul coordonează sistemele de securitate socială existente în statele membre. În vederea acestei coordonări, titlul I stabilește dispozițiile generale aplicabile, inclusiv o listă, la articolul 3 alineatul (1), a ramurilor de securitate socială cărora li se aplică regulamentul. Titlul II prevede regulile pentru stabilirea legislației naționale aplicabile. Dispozițiile din regulament formează, așadar, un sistem de norme de conflict²². Titlul III conține partea cea mai importantă a dispozițiilor, coordonând în mod mai detaliat diferitele tipuri de prestații cărora li se aplică regulamentul, și include capitolul 9 privind prestațiile speciale în numerar de tip necontributiv. Titlurile IV, V și VI conțin diverse alte dispoziții (precum cooperarea dintre autoritățile competente ale statelor membre). Regulamentul are mai multe anexe (I-IX) în care se precizează, printre altele, legislația aplicabilă în fiecare stat membru cu privire la categoriile de prestații, enumerate în funcție de denumire, cărora li se aplică regulamentul.

47. Totuși, pentru a înțelege structura și contextul regulamentului, trebuie analizate și diferențele stabilite între securitatea socială, asistența socială și prestațiile speciale de tip necontributiv.

48. La articolul 3 alineatul (5) litera (a), regulamentul stabilește o distincție între asistența socială și securitatea socială. Totuși, potrivit jurisprudenței, anumite categorii de prestații pot îndeplini o funcție dublă, de asistență socială și de securitate socială (prestații „mixte”)²³. Aceste categorii de prestații sunt în prezent reglementate la articolul 70 din regulament. Articolul 70 alineatul (1) prevede principalele caracteristici ale prestațiilor respective.

49. Potrivit unei jurisprudențe constante, în sensul regulamentului, o prestație poate fi considerată o *prestație de securitate socială* în măsura în care este acordată beneficiarilor independent de orice apreciere individuală și discreționară a nevoilor personale, pe baza unei situații definite conform prevederilor legale, și se referă la unul dintre riscurile expres enumerate la articolul 3 alineatul (1)²⁴. *Prestațiile speciale de tip necontributiv* sunt definite în funcție de scopul lor. Acestea trebuie să înlocuiască sau să completeze o prestație de securitate socială, fiind în același timp diferite de aceasta, și să constituie, prin caracterul lor, un ajutor social justificat prin rațiuni economice și sociale și stabilit prin criterii juridice obiective²⁵. În consecință, noțiunile „prestație de securitate socială” și „prestație specială de tip necontributiv” se exclud reciproc²⁶.

22 — În ceea ce privește Regulamentul nr. 1408/71, a se vedea Hotărârea van Delft și alții (citată anterior, punctul 51 și jurisprudența citată).

23 — A se vedea de exemplu Hotărârea din 16 iulie 1992, Hughes (C-78/91, Rec., p. I-4839, punctul 19).

24 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 18 decembrie 2007, Habelt și alții (C-396/05, C-419/05 și C-450/05, Rep., p. I-11895, punctul 63 și jurisprudența citată).

25 — A se vedea în această privință Hotărârea din 18 octombrie 2007, Comisia/Parlamentul European și Consiliul (C-299/05, Rep., p. I-8695, punctul 55 și jurisprudența citată).

26 — Hotărârea din 21 februarie 2006, Hosse (C-286/03, Rec., p. I-1771, punctul 36).

50. Totuși, asistența socială nu este definită de regulament. Aceasta tinde, așadar, să fie definită în termeni negativi, în sensul că include acele prestații care nu se încadrează în definiția pozitivă a „prestației de securitate socială” menționată la punctul 49 de mai sus²⁷. Cu toate acestea, o caracteristică importantă a „asistenței sociale” este nevoia. Curtea a statuat că a condiționa acordarea unei prestații de o analiză individuală a nevoilor personale ale solicitantului „*este o trăsătură caracteristică a asistenței sociale*”²⁸. Rezultă de asemenea că articolul 3 alineatul (5) din regulament, care exclude, printre altele, asistența socială, trebuie interpretat în mod strict²⁹.

51. Obiectul general și scopul regulamentului este, potrivit articolului 42 CE (în prezent articolul 48 TFUE), să asigure libera circulație a lucrătorilor migranți salariați și a lucrătorilor care desfășoară o activitate independentă, precum și a persoanelor aflate în întreținerea acestora prin stabilirea unor dispoziții adecvate în materie de securitate socială. Regulamentul are drept obiectiv, printre altele, să asigure posibilitatea exportării contribuțiilor realizate în sistemul de securitate socială al unui stat membru către alt stat membru, îmbunătățind astfel dreptul la liberă circulație și contribuind la îmbunătățirea nivelului de viață și a condițiilor de încadrare în muncă³⁰. Acest regim este extins în general la persoanele care nu au statut de lucrători în conformitate cu articolul 308 CE (în prezent articolul 352 TFUE).

52. Cu toate acestea, din considerentul (4) rezultă că obiectivul regulamentului nu este armonizarea, ci doar coordonarea sistemelor de securitate socială ale statelor membre. Într-adevăr, Curtea a statuat că asistența socială și alte prestații similare, care nu intră în domeniul de aplicare al regulamentului, rămân în competența statelor membre³¹.

53. În acest context, se pare că scopul specific al articolului 3 alineatul (5) litera (a) din regulament este să garanteze că asistența socială ca atare rămâne necoordonată și în competența statelor membre. Pentru aceleași motive, scopul dispozițiilor din regulament care reglementează prestațiile speciale în numerar de tip necontributiv este să asigure că aceste alocații, care au o natură mixtă și care altfel ar fi exportabile, rămân supuse condiției șederii în statul membru care trebuie să le suporte³².

54. În această etapă, este oportun să se facă o comparație între modul în care noțiunea „asistență socială” este utilizată în regulament și modul în care este utilizată în directivă.

55. În afara faptului că niciuna dintre măsuri nu face o trimitere la cealaltă, terminologia utilizată în diversele versiuni lingvistice ale celor două măsuri nu este uniformă. În plus, directiva creează, astfel cum am menționat mai sus, o anumită suprapunere între „asistența socială” și „securitatea socială”. Regulamentul, dimpotrivă, face o distincție clară între aceste două noțiuni. În plus, interpretarea restrictivă a noțiunii „asistență socială” astfel cum este utilizată în regulament (a se vedea punctul 50 de mai sus) nu poate fi aplicată în mod judicios directivei, având în vedere că aceasta din urmă nu utilizează aceeași dihotomie.

27 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 7 noiembrie 2002, Maaheimo (C-333/00, Rec., p. I-10087, punctele 21-23).

28 — Hotărârea Hughes (citată anterior, punctul 17) [sublinierea noastră]. A se vedea, printre altele, și Hotărârea din 9 octombrie 1974, Biason (24/74, Rec., p. 999, punctul 10).

29 — A se vedea în acest sens Hotărârea Habelt și alții (citată anterior, punctele 65 și 108).

30 — A se vedea considerentul (1) al regulamentului.

31 — A se vedea în acest sens, printre altele, Hotărârea din 26 octombrie 2006, Tas-Hagen și Tas (C-192/05, Rec., p. I-10451, punctul 21), Hotărârea din 22 mai 2008, Nerkowska (C-499/06, Rep., p. I-3993, punctul 23), și Hotărârea Zablocka-Weyhermüller (citată anterior, punctul 27). În plus, dreptul Uniunii nu aduce atingere competenței statelor membre de organizare a sistemelor lor de asigurări sociale; a se vedea Hotărârea van Delft și alții (citată anterior, punctul 84).

32 — A se vedea al optulea considerent al Regulamentului nr. 1247/92.

56. Înainte de toate, noțiunea „asistență socială” astfel cum este utilizată în cele două instrumente juridice nu poate fi aceeași, întrucât ele au obiective diferite³³. Obiectivul articolului 3 alineatul (5) litera (a) și al articolului 70 alineatul (4) din regulament este să prevină exportul prestațiilor pe care le reglementează. Pe de altă parte, obiectivul articolului 7 alineatul (1) litera (b) din directivă este să asigure că beneficiarii unui drept de ședere nu devin o sarcină excesivă pentru sistemul de asigurare socială al statului membru gazdă. Acest aspect este armonizat de directivă și, în consecință, statele membre nu au competența de a reglementa această materie, spre deosebire de conținutul noțiunii „asistență socială” astfel cum este utilizat în regulament.

57. Pe această bază, nu considerăm că conținutul noțiunii „asistență socială” astfel cum este utilizat în regulament invalidează în vreun fel opinia preliminară menționată la punctul 44 de mai sus, întrucât cele două noțiuni nu privesc același aspect. Prin urmare, ne mai rămân ultimele două instrumente juridice care au fost invocate pentru a clarifica noțiunea „asistență socială”.

4. Comparație cu noțiunea „asistență socială” astfel cum este utilizată în Directiva privind reîntregirea familiei și în Directiva privind șederea pe termen lung

58. Guvernele olandez, austriac, suedez și al Regatului Unit fac trimitere la articolul 7 alineatul (1) litera (c) din *Directiva privind reîntregirea familiei*, despre care susțin că este similar cu articolul 7 alineatul (1) litera (b) din directivă și că a fost interpretat de Curte în Hotărârea Chakroun.

59. Directiva privind reîntregirea familiei reglementează dreptul la reîntregirea familiei pe care îl au resortisanții țărilor terțe în temeiul dreptului Uniunii. Directiva are ca obiectiv să stabilească condițiile de exercitare a dreptului la reîntregirea familiei de către resortisanții țărilor terțe care au reședința în mod legal pe teritoriul statelor membre și să definească cerințele pentru exercitarea acestui drept³⁴. Astfel, articolul 7 alineatul (1) litera (c) conferă acest drept numai resortisanților țărilor terțe care dispun de resurse stabile și constante suficiente pentru a-și întreține familia „fără a recurge la sistemul de asistență socială al statului membru în cauză”. Capitolul IV reglementează intrarea și șederea membrilor familiei.

60. În Hotărârea Chakroun, Curtea a statuat că noțiunea „asistență socială” menționată la articolul 7 alineatul (1) litera (c) din Directiva privind reîntregirea familiei trebuie interpretată în sensul că vizează ajutorul care acoperă o lipsă de resurse stabile, constante și suficiente, iar nu ajutorul care ar permite să se facă față unor necesități extraordinare sau neprevăzute³⁵.

61. În ceea ce privește *Directiva privind șederea pe termen lung*, la care fac trimitere guvernul austriac și instanța de trimitere, aceasta nu reglementează numai dobândirea statutului de rezident pe termen lung într-un stat membru, ci și șederea în alte state membre pe baza statutului menționat și condițiile economice care trebuie îndeplinite în această privință. Articolul 11 alineatul (4) din directiva

33 — Cele două acte nu au același temei juridic. Directiva a fost adoptată în temeiul articolelor 12 CE, 18 CE, 40 CE, 44 CE și 52 CE (în prezent articolele 18 TFUE, 21 TFUE, 46 TFUE, 50 TFUE și 59 TFUE) cu privire la principiul fundamental al nediscriminării, la cetățenia Uniunii, la libera circulație a lucrătorilor, la dreptul de stabilire și, respectiv, cu privire la libera circulație a serviciilor. Pe de altă parte, Regulamentul a fost adoptat în conformitate cu articolele 42 CE și 308 CE (în prezent articolele 48 TFUE și 352 TFUE), care privesc securitatea socială în contextul liberei circulații a lucrătorilor, și cu anumite norme care susțin politica Uniunii pentru care nu există un temei juridic suficient în TFUE.

34 — A se vedea articolul 1 și capitolul IV din Directiva privind reîntregirea familiei.

35 — Punctul 49 din hotărâre; a se vedea de asemenea Hotărârea din 6 decembrie 2012, O și S (C-356/11 și C-357/11, punctul 73).

menționată prevede că, în ceea ce privește asistența socială și protecția socială, statele membre pot limita aplicarea egalității de tratament la acordarea „indemnizațiilor de bază”. Cu privire la acest aspect, instanța de trimitere și guvernul austriac fac trimitere la considerentul (13)³⁶, iar în ceea ce privește primul aspect, ele invocă Hotărârea Kamberaj³⁷.

62. În Hotărârea Kamberaj, Curtea a statuat la punctul 90 că obiectivul Directivei privind șederea pe termen lung este să promoveze integrarea resortisanților țărilor terțe care au avut reședința în mod legal și pentru o perioadă lungă în statele membre. În continuare, Curtea a statuat la punctul 92 că asistența în ceea ce privește locuința constituie indemnizație socială de bază, în sensul articolului 11 alineatul (4) din Directiva 2003/109, cu condiția ca scopul acestei indemnizații să fie să asigure o viață demnă celor care nu dispun de resurse suficiente, în conformitate cu articolul 34 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. În plus, la punctul 85 din Hotărârea Kamberaj, Curtea a statuat că lista din cuprinsul considerentului (13) care cuprinde indemnizațiile de bază nu este exhaustivă.

63. Așadar, opinia prezentată la punctul 44 de mai sus cu privire la noțiunea „asistență socială” utilizată în directivă pare a fi confirmată de Directiva privind reîntregirea familiei și de Directiva privind șederea pe termen lung.

64. Toate cele trei directive indică o semnificație imprecisă și largă a noțiunii „asistență socială”. De exemplu, pentru a stabili dacă un resortisant al unei țări terțe dispune de resurse stabile și constante, astfel încât să îndeplinească condițiile pentru reîntregirea familiei potrivit articolului 7 alineatul (1) litera (c) din Directiva privind reîntregirea familiei, statele membre pot „ține seama de nivelul salariilor și pensiilor minime naționale”. Acest lucru este valabil, potrivit articolului 15 alineatul (2) litera (a) din Directiva privind șederea pe termen lung, și în cazul resortisanților țărilor terțe cu statut de rezidenți pe termen lung care doresc să aibă reședința în alt stat membru. Aceste dispoziții sunt comparabile cu cele ale articolului 8 alineatul (4) din directivă. În plus, articolul 11 alineatul (1) litera (d) din Directiva privind șederea pe termen lung nu distinge între securitate socială, asistență socială și protecție socială.

65. Deși directiva și celelalte două directive privesc categorii diferite de persoane și nu au un scop și un obiect absolute identice³⁸, acestea au toate obiectivul comun de a reglementa dreptul de ședere. În plus, normele privind asistența socială din toate cele trei directive par a avea la bază aceeași dorință comună de a proteja bugetul public. În consecință, „asistența socială” poate fi interpretată în sensul că denotă aceeași noțiune în toate cele trei directive. Aceasta pare a fi în concordanță cu opinia Curții, având în vedere că în Hotărârea Chakroun se face trimitere, legat de noțiunea „asistență socială”, la punctul 29 din Hotărârea Eind³⁹, care privea, printre altele, interpretarea Directivei 90/364/CEE⁴⁰.

66. Constatarea Curții conform căreia expresia „sistemul de asistență socială al statului membru în cauză” utilizată la articolul 7 alineatul (1) litera (c) din Directiva privind reîntregirea familiei se referă la un ajutor social acordat de autoritățile publice la nivel național, regional sau local⁴¹, este de asemenea relevantă în ceea ce privește directiva. Această constatare este în concordanță cu ideea că prestația trebuie să facă parte dintr-un sistem de asistență socială.

36 — Acest considerent prevede că „[i]n ceea ce privește asistența socială, posibilitatea de a limita beneficiile rezidenților pe termen lung la beneficiile de bază trebuie înțeleasă în sensul că noțiunea respectivă acoperă cel puțin venitul minim de subzistență, ajutorul acordat în caz de boală sau de sarcină, ajutorul acordat pentru creșterea copilului și pentru tratamentele îndelungate. Modalitățile de acordare a indemnizațiilor respective trebuie stabilite de legislația internă”.

37 — Hotărârea din 24 aprilie 2012 (C-571/10).

38 — Temeiul juridic al Directivei privind reîntregirea familiei este dispoziția specială din fostul titlu IV din Tratatul CE, și anume articolul 63 alineatul (3) litera (a) (înlocuit în prezent de articolul 79 TFUE), intitulat „Vize, drept de azil, imigrare și alte politici privind libera circulație a persoanelor” (în prezent, după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, este inclus în capitolul II din titlul V din TFUE, reintitulat „Politici privind controlul la frontiere, dreptul de azil și imigrarea”). Temeiul juridic pentru Directiva privind șederea pe termen lung este articolul 63 alineatele (3) și (4) CE.

39 — Hotărârea din 11 decembrie 2007 (C-291/05, Rep., p. I-10719).

40 — Directiva 90/364/CEE a Consiliului din 28 iunie 1990 privind dreptul de ședere (JO L 180, p. 26).

41 — Hotărârea Chakroun, citată anterior, punctul 45.

67. Pentru aceste motive, considerăm că noțiunea „asistență socială” astfel cum este utilizată în directivă este similară cu noțiunea utilizată în celelalte două directive. Prin urmare, ea trebuie interpretată în mod corespunzător.

5. Concluzie provizorie

68. Pe baza considerațiilor care precedă, apreciem că definiția „asistenței sociale” din Hotărârea Chakroun trebuie aplicată și în cazul articolului 7 alineatul (1) litera (b) din directivă. Rezultă că, în sensul acestei dispoziții, „asistență socială” se referă la ajutorul acordat de autoritățile publice la nivel național, regional sau local, care compensează o lipsă de resurse stabile, constante și suficiente, iar nu la ajutorul care permite acoperirea unor necesități excepționale sau neprevăzute.

69. Deși problema dacă o prestație este sau nu este reglementată de regulament nu ar trebui să fie decisivă în ceea ce privește noțiunea „asistență socială” astfel cum este utilizată la articolul 7 alineatul (1) litera (b) din directivă, aceasta nu înseamnă că regulamentul este total irelevant și nici că soluția Curții din Hotărârea Skalka este caducă. În măsura în care o prestație constituie asistență socială potrivit regulamentului – implicând faptul că dreptul de a primi prestația se bazează pe necesitățile beneficiarului, iar nu pe contribuțiile efectuate – acest lucru va fi de asemenea valabil și în temeiul directivei.

70. În plus, în Hotărârea Skalka, Curtea a observat că alocația compensatorie garantează un mijloc minim de subzistență pentru persoanele al căror venit total este sub pragul minim legal și că este strâns legată de situația socio-economică din Austria, ținând seama de nivelul de viață din acest stat membru. Costurile pentru finanțarea acestei alocații sunt suportate de bugetul federal, iar nu de beneficiari prin contribuțiile lor. O astfel de prestație constituie, așadar, „prin natura sa asistență socială, în măsura în care urmărește să asigure un minim vital beneficiarului său, în cazul unei pensii insuficiente”⁴².

71. În consecință, întrucât urmărește să compenseze o lipsă de resurse stabile, constante și suficiente, iar nu doar să acopere necesități excepționale sau neprevăzute, alocația compensatorie trebuie interpretată în sensul că este „asistență socială” în temeiul articolului 7 alineatul (1) litera (b) din directivă.

C – Observații cu privire la aspecte care nu fac obiectul întrebării preliminare

72. În cazul în care Curtea decide să furnizeze instanței de trimitere elemente suplimentare care pot fi utile pentru soluționarea cauzei cu care este sesizată, aceasta poate, potrivit unei jurisprudențe constante, atunci când aplică articolul 267 TFUE, să extragă din întrebarea preliminară și din situația de fapt prezentată în decizia de trimitere toate acele elemente care privesc interpretarea dreptului Uniunii⁴³. În plus, deși nu este de competența Curții, potrivit articolului 267 TFUE, să aprecieze conformitatea unor dispoziții din dreptul național cu normele de drept al Uniunii, aceasta este competentă să furnizeze instanței de trimitere elemente de interpretare proprii acestui drept care îi pot permite să aprecieze o asemenea conformitate în vederea soluționării cauzei cu care este sesizată⁴⁴.

73. În consecință, două aspecte par să merite o analiză suplimentară: (i) dacă normele de drept național, precum cele aplicabile în procedura principală, sunt compatibile cu directiva și (ii) dacă plata alocației compensatorii echivalează cu o sarcină excesivă pentru sistemul austriac de asistență socială.

42 — Punctele 24, 26 și 29 din hotărâre.

43 — Hotărârea din 8 noiembrie 2007, ING. AUER (C-251/06, Rep., p. I-9689, punctul 38), Hotărârea din 28 aprilie 2009, Apostolides (C-420/07, Rep., p. I-3571, punctul 63), și Hotărârea din 5 mai 2011, McCarthy (C-434/09, Rep., p. I-3375, punctul 24).

44 — Hotărârea din 26 ianuarie 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, Rep., p. I-635, punctul 23 și jurisprudența citată).

1. Conformitatea cu directiva a dispoziției naționale care prevede că reședința legală este o condiție preliminară pentru dobândirea dreptului la asistență socială

74. De la bun început, observăm că versiunea în limba germană a articolului 7 alineatul (1) litera (b) din directivă utilizează expresia „so dass sie [...] keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen müssen”. Aceasta ar putea fi tradusă „astfel încât să nu fie nevoiți să recurgă la serviciile de asistență socială ale statului membru gazdă”, ceea ce denotă că dispoziția în discuție pare a fi formulată în termeni mai stricți în limba germană comparativ cu alte versiuni lingvistice. Acest lucru ar sugera că nu trebuie să se recurgă deloc la sistemul de asistență socială al statului membru gazdă.

75. O astfel de interpretare ar fi în neconcordanță cu alte dispoziții ale directivei. Într-adevăr, articolul 8 alineatul (4) din directivă impune o analiză individuală a situației personale a cetățeanului Uniunii. Articolul 14 alineatul (2) prevede că numai în cazul în care există bănuiala rezonabilă că un cetățean al Uniunii nu mai îndeplinește condiția cu privire la resursele suficiente, astfel cum este prevăzută la articolul 7, statul membru poate verifica dacă sunt îndeplinite condițiile privind dreptul de ședere, deși această verificare nu se realizează în mod sistematic. Similar, articolul 14 alineatul (3) interzice explicit posibilitatea ca recurgerea la sistemul de asistență socială al statului membru gazdă să conducă în mod automat la luarea unei măsuri de expulzare. În Hotărârea Comisia/Belgia⁴⁵, care privea, printre altele, Directiva 90/364, Curtea și-a exprimat dezacordul cu privire la practica ce implică expulzarea automată a cetățenilor Uniunii care nu au putut să dovedească până la un anumit termen că dispun de resurse suficiente.

76. O astfel de interpretare nu se conciliază nici cu preambulul directivei. Într-adevăr, considerentul (10) nu se referă la o simplă sarcină, ci la o sarcină *disproporționată*. Altfel spus, nu orice sarcină poate justifica pierderea dreptului de ședere, ci doar acea sarcină care îngreunează suficient funcționarea corespunzătoare a sistemului de asistență socială al statului membru gazdă. Într-adevăr, statele membre trebuie să tolereze un anumit grad de solidaritate financiară între resortisanții statului membru gazdă și resortisanții altor state membre⁴⁶. Considerentul (16) enumeră criteriile relevante pentru a stabili dacă un cetățean al Uniunii constituie o sarcină excesivă pentru sistemul de asistență socială al statului membru. Aceste criterii includ dificultățile temporare, perioada de ședere, circumstanțele personale și cuantumul ajutoarelor acordate.

77. Versiunea în limba germană a articolului 7 alineatul (1) litera (b) din directivă pare surprinzătoare având în vedere aceste considerații. A condiționa dreptul de ședere într-un stat membru de nerecurgerea la asistență socială de către persoana în cauză ar lipsi în totalitate de scop dispozițiile din directivă menționate mai sus. Așadar, pentru a stabili semnificația acestei dispoziții este necesar ca versiunea în limba germană să fie interpretată având în vedere scopul și economia generală ale directivei. Formularea dispoziției nu poate să constituie, în sine, singurul temei pentru interpretarea sa sau să îi atribuie un caracter prioritar în raport cu celelalte versiuni lingvistice⁴⁷.

78. În prezenta cauză, este important să se observe că articolul 51 alineatul (1) din NAG reflectă versiunea în limba germană a articolului 7 alineatul (1) litera (b) din directivă. S-ar părea, așadar, că dreptul de ședere pe teritoriul Austriei al cetățenilor Uniunii este supus condiției ca aceștia să nu beneficieze de alocație compensatorie. În plus, potrivit articolului 292 alineatul (1) din ASVG, alocația compensatorie se acordă numai persoanelor care au reședința legală în Austria. Rezultatul ar fi că aceste dispoziții au drept efect excluderea cetățenilor Uniunii care doresc să aibă reședința în Austria

45 — Hotărârea din 23 martie 2006, Comisia/Belgia (C-408/03, Rec., p. I-2647).

46 — Hotărârea din 20 septembrie 2001, Grzelczyk (C-184/99, Rec., p. I-6193, punctul 44), și Hotărârea din 15 martie 2005, Bidar (C-209/03, Rec., p. I-2119, punctul 56).

47 — A se vedea în această privință Hotărârea din 12 noiembrie 1998, Institute of the Motor Industry (C-149/97, Rec., p. I-7053, punctul 16 și jurisprudența citată).

pentru o perioadă mai mare de trei luni (și, probabil, până în momentul în care obțin dreptul de ședere permanentă în Austria în temeiul articolului 16 din Directivă) de la posibilitatea de a recurge la sistemul de asistență socială al statului membru respectiv, precum și la o alocație cum este alocația suplimentară.

79. Dacă această interpretare a dreptului național ar fi corectă, ceea ce este de competența Oberster Gerichtshof să decidă⁴⁸, suntem înclinați să achiesăm la opinia Comisiei conform căreia aceasta ar plasa cetățenii Uniunii într-o poziție dezavantajoasă față de resortisanții austrieci, care, astfel cum admite guvernul austriac, au un drept inerent de ședere pe teritoriul Austriei⁴⁹ și îndeplinesc astfel mai ușor această condiție. Cu toate că normele în cauză nu constituie o discriminare directă pe motive de cetățenie, ele ar constitui totuși, în opinia noastră, o discriminare indirectă⁵⁰.

80. Acestea fiind spuse, Curtea a statuat în diferite împrejurări că statele membre pot impune condiția reședinței legale înainte de a acorda prestații de asistență socială, dacă această condiție este în conformitate cu dreptul Uniunii⁵¹. Este într-adevăr legitimă dorința legiuitorului național de a asigura existența unei legături reale între solicitantul unei prestații și statul membru competent⁵². În plus, articolul 70 alineatul (4) din regulament prevede în mod clar că prestațiile speciale în numerar de tip necontributiv se acordă în conformitate cu legislația statului membru gazdă.

81. Potrivit directivei, ar părea justificat ca un stat membru să protejeze sistemul său de asistență socială în raport cu cetățenii inactivi ai Uniunii care nu au obținut încă drept de ședere permanentă. Cu toate acestea, contrar opiniei guvernului german, rezultă din cuprinsul punctelor 75 și 76 de mai sus că normele care condiționează dreptul de ședere de nerecurgerea la sistemul de asistență socială al statului membru gazdă și care nu impun realizarea unei analize individuale a situației personale a unui cetățean al Uniunii nu sunt conforme cu articolul 8 alineatul (4) și cu articolul 14 alineatul (3) din directivă. O simplă cerere de asistență socială nu poate constitui *in sine* o sarcină excesivă pentru sistemul de asistență socială al unui stat membru și nu poate determina pierderea dreptului de ședere, astfel cum pare să admită guvernul austriac. Într-adevăr, în Hotărârea Chakroun, Curtea a exclus ajutorul care ar acoperi necesități excepționale sau neprevăzute din sfera noțiunii „asistență socială”. În consecință, un cetățean al Uniunii nu poate fi penalizat pentru motivul că a solicitat un astfel de ajutor. În final, revine totuși instanței de trimitere să verifice dacă legislația națională poate fi interpretată în așa fel încât să fie conformă cu dreptul Uniunii⁵³.

2. Problema dacă plata alocației compensatorii constituie o sarcină excesivă pentru sistemul de asistență socială austriac

82. Presupunând că Curtea acceptă interpretarea noastră dată noțiunii „asistență socială” utilizată la articolul 7 alineatul (1) litera (b) din directivă și că legislația austriacă poate fi interpretată într-un mod care este în conformitate cu dreptul Uniunii, rămâne întrebarea dacă dreptul domnului Brey la alocația compensatorie ar constitui o sarcină excesivă pentru sistemul de asistență socială austriac. Având în vedere cuprinsul considerentului (16) al directivei, s-ar părea că aceasta este situația în speță.

48 — Observăm în această privință că instanța de trimitere confirmă că primirea alocației compensatorii urmărește să influențeze în mod negativ dreptul de ședere.

49 — A se vedea în acest sens articolul 3 paragraful 2 din Protocolul nr. 4 la Convenția europeană a drepturilor omului.

50 — A se vedea în acest sens Hotărârea Collins (citată anterior, punctul 65), Hotărârea Bidar (citată anterior, punctul 53), Hotărârea din 15 septembrie 2005, Ioannidis (C-258/04, Rec., p. I-8275, punctul 28), și Hotărârea din 1 octombrie 2009, Gottwald (C-103/08, Rep., p. I-9117, punctul 28).

51 — A se vedea Hotărârea Martínez Sala (citată anterior, punctul 63), Hotărârea din 7 septembrie 2004, Trojani (C-456/02, Rec., p. I-7573, punctul 43), Hotărârea Bidar (citată anterior, punctul 37), și Hotărârea Förster (citată anterior, punctul 39).

52 — Hotărârea din 21 iulie 2011, Stewart (C-503/09, Rep., p. I-6497, punctul 89).

53 — Hotărârea din 10 aprilie 1984, von Colson și Kamann (14/83, Rec., p. 1891, punctul 26).

83. Potrivit situației de fapt, domnul Brey nu are niciun venit, cu excepția celor două pensii în cuantum total de 1 089,74 EUR pe lună (una dintre ele fiind impozabilă). Cu acest venit, domnul Brey trebuie să asigure traiul său și pe cel al soției sale, care nu mai are niciun venit, și să plătească o chirie lunară de 532,29 EUR, rămânându-le astfel cel mult 557,45 EUR pe lună pentru alimente, utilități și alte cerințe de trai esențiale. Acest cuantum este sub minimul de subzistență stabilit în legislația austriacă, situație pe care alocația compensatorie are menirea să o remedieze, și reprezintă motivul pentru care domnul Brey a solicitat o plată lunară în cuantum de 326,82 EUR.

84. Întrucât domnul Brey este pensionar, nu este clar că situația de dificultate financiară în care se află se va schimba în timp sau că prestația este solicitată pentru a acoperi greutăți excepționale sau neprevăzute⁵⁴.

85. Cuantumul solicitat nu pare a fi în mod vădit disproporționat. Cu toate acestea, cuantumul total al ajutorului se poate ridica la o sumă considerabilă în așteptarea deciziei autorităților austriece de revocare a permisului de ședere al domnului Brey.

86. Nu rezultă că domnul Brey, cetățean german de origine rusă, are legături personale cu Austria. Într-adevăr, potrivit instanței de trimitere, domnul Brey s-a mutat în Austria întrucât, susține acesta, în Germania a fost victima discriminării pe motivul originii sale.

87. În sfârșit, decizia administrativă inițială de respingere a cererii domnului Brey a fost emisă la 2 martie 2011, înainte ca acesta să primească, la 22 martie 2011, permisul de ședere. Într-adevăr, instanța de trimitere afirmă că stabilirea cuplului în Austria a avut loc în cursul lunii martie 2011. În consecință, nu acumulasă o perioadă semnificativă de ședere în Austria anterior formulării cererii. În aceste împrejurări, ar rezulta, desigur, că domnul Brey nu mai îndeplinește cerințele privind șederea legală prevăzute la articolul 7 alineatul (1) litera (b) din directivă.

88. Dezvoltând considerațiile de mai sus, la prima vedere pare dificil de înțeles cum poate o singură persoană să devină o sarcină excesivă pentru bugetul unui stat membru. Totuși, normele din directivă ar fi lipsite de obiect dacă acest lucru nu ar fi posibil. În plus, în ipoteza în care cauza ar fi privit o plată forfetară unică de 326,82 EUR, nu s-ar fi putut vorbi în mod rezonabil despre o „sarcină excesivă”. Caracterul nerezonabil constă în faptul că plata alocației compensatorii reprezintă un eveniment care se repetă pe termen nedefinit, în condițiile în care domnul Brey nu poate demonstra existența vreunei legături anterioare cu societatea austriacă ce ar putea să justifice aceste plăți. Dacă ar fi construit o legătură cu societatea austriacă, de exemplu lucrând, având reședința și plătind taxe în statul respectiv în perioada anterioară, situația ar fi diferită.

89. În consecință, opinia noastră cu privire la acest aspect îl privează pe domnul Brey de alocația compensatorie. Din cauza mutării în Austria, gospodăria sa a fost de asemenea lipsită de pensia pe care o primea soția sa, precum și de alte prestații întemeiate pe dreptul de ședere de care domnul Brey ar fi putut beneficia în Germania. Totuși, această consecință nefericită trebuie atribuită lipsei de armonizare a legislațiilor statelor membre cu privire la asistența socială.

90. În orice caz, considerăm că problema șederii legale a domnului Brey nu poate fi rezolvată pe deplin în cadrul procedurii care se desfășoară în fața Curții. Pe de o parte, aceasta ar însemna o aplicare a legii la situația de fapt. Pe de altă parte, procedând astfel s-ar ignora, pentru următoarele motive, procedura de revocare a dreptului de ședere.

54 — Hotărârea Grzelczyk (citată anterior, punctul 45), și Hotărârea Chakroun (citată anterior, punctul 52).

91. Guvernul austriac susține că autoritățile sale sociale decid în mod separat cu privire la legalitatea dreptului de ședere al unui cetățean al Uniunii, independent de faptul că domnul Brey a primit deja un permis de ședere din partea autorităților de imigrare. Întrucât șederea legală este o condiție pentru plata alocației compensatorii, guvernul susține că autoritățile sociale trebuie să aibă posibilitatea de a aprecia dacă solicitantul are reședința legală în Austria.

92. În opinia noastră, argumentul menționat nu prezintă nicio relevanță pentru această problemă.

93. Într-adevăr, permisul de ședere al unui cetățean al Uniunii are numai caracter declarativ⁵⁵. Aceasta înseamnă că dreptul de ședere poate fi dobândit sau pierdut în funcție de îndeplinirea sau de neîndeplinirea la un moment dat a condițiilor prevăzute la articolul 7 din directivă, iar nu de faptul dacă cetățeanul Uniunii se află în posesia unui permis de ședere valid. Potrivit articolului 53 din NAG, Austria a uzat de posibilitatea acordată de articolul 8 alineatul (3) a doua liniuță din directivă de a impune cetățenilor Uniunii care solicită un permis de ședere să demonstreze că îndeplinesc condiția resurselor suficiente. Astfel, faptul că autoritățile austriece au emis un permis de ședere demonstrează că au considerat că domnul Brey era rezident legal în momentul respectiv. Acest lucru a avut loc *ulterior* deciziei inițiale de respingere a cererii sale de alocație compensatorie. În plus, cetățenii Uniunii beneficiază în mod cert de garanțiile procedurale menționate la articolul 15 din directivă, care nu pot fi eludate prin proceduri care privesc atât dreptul la prestație, cât și dreptul de ședere al persoanei respective.

94. Un stat membru poate considera că un cetățean al Uniunii care a recurs la asistență socială nu mai îndeplinește condițiile legate de dreptul său de ședere și poate lua măsuri, în limitele impuse de legislația Uniunii, de retragere a permisului de ședere al persoanei respective. Într-adevăr, pierderea resurselor suficiente reprezintă întotdeauna un risc esențial. Astfel, articolul 14 din directivă permite statului membru gazdă să monitorizeze dacă cetățenii Uniunii îndeplinesc în continuare condițiile prevăzute la articolul 7⁵⁶. Cu toate acestea, în astfel de cazuri, abordarea adoptată de Curte a fost că, atât timp cât cetățenii Uniunii au reședința legală, în conformitate cu dreptul Uniunii, pe teritoriul altui stat membru, ei pot invoca dreptul Uniunii, inclusiv principiul egalității de tratament pentru a beneficia de prestații sociale, în pofida faptului că aceasta ar putea compromite ulterior dreptul lor de ședere⁵⁷.

95. În acest context, se impune să observăm că principiul egalității de tratament prevăzut la articolul 24 alineatul (1) din directivă nu este necondiționat. Potrivit articolului 24 alineatul (2), statul membru gazdă poate limita dreptul la prestații de asistență socială în cursul primelor trei luni de ședere, cu excepția cazului în care aceste prestații sunt menite să faciliteze accesul pe piața muncii din statul membru gazdă⁵⁸. Prestația care este menită să completeze pensia beneficiarului nu ar facilita un astfel de acces. Totuși, după câte observăm, principiul egalității de tratament nu pare a avea o relevanță directă pentru acordarea dreptului la alocația compensatorie prevăzut la articolul 292 alineatul (1) din ASVG. Se pare că dispoziția menționată nu face altceva decât să condiționeze acest drept de deținerea unei reședințe obișnuite și legale, lucru confirmat de autoritățile austriece, astfel cum s-a menționat la punctul 93 de mai sus, în cazul domnului Brey.

55 — A se vedea, printre altele, Hotărârea din 21 iulie 2011, Dias (C-325/09, Rep., p. I-6387, punctele 48 și 49 și jurisprudența citată).

56 — A se vedea în acest sens Hotărârea Grzelczyk (citată anterior, punctul 42), și Hotărârea Comisia/Belgia (citată anterior, punctele 47 și 50).

57 — A se vedea în acest sens Hotărârea Grzelczyk (citată anterior, punctul 36), Hotărârea Trojani (citată anterior, punctul 40), Hotărârea Bidar (citată anterior, punctul 46), și Hotărârea Förster (citată anterior, punctul 43).

58 — Hotărârea din 4 iunie 2009, Vatsouras și Koupatantze (C-22/08 și C-23/08, Rep., p. I-4585, punctul 45).

96. Pe scurt, până în momentul în care statul membru gazdă a pus capăt șederii legale a unui cetățean al Uniunii printr-o decizie care respectă garanțiile procedurale prevăzute în special la articolele 15, 30 și 31 din directivă, situație care nu se regăsește în prezenta cauză, un cetățean precum domnul Brey poate invoca dreptul Uniunii în perioada șederii sale legale. O astfel de decizie nu trebuie să fie influențată de problema privind îndeplinirea condiției resurselor suficiente de către cetățeanul Uniunii, mai exact, de problema în discuție în litigiul de drept al securității sociale aflat pe rolul instanței de trimitere.

V – Concluzie

97. În lumina considerațiilor de mai sus, propunem Curții să răspundă la întrebarea adresată de Oberster Gerichtshof după cum urmează:

„Articolul 7 alineatul (1) litera (b) din 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, cu modificările ulterioare, trebuie interpretat în sensul că o alocație precum alocația compensatorie definită la articolul 292 alineatul (1) din Allgemeines Sozialversicherungsgesetz constituie «asistență socială» în sensul acestei dispoziții din directivă”.