



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
NILS WAHL
esitatud 29. mail 2013¹

Kohtuasi C-140/12

Peter Brey
versus
Pensionsversicherungsanstalt

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Oberster Gerichtshof (Austria))

Liidu kodakondsus — Isikute vaba liikumine — Direktiivi 2004/38/EÜ artikli 7 lõike 1 punkt b — Õigus elada teise liikmesriigi territooriumil kauem kui kolm kuud — Kutsetegevuse lõpetanud isikud — Elamisõiguse tingimused — Mitteosamakselise rahalise erihüvitise (Ausgleichszulage) taotlus — Mõiste „sotsiaalabi”

1. Idee, et Euroopa Liidu kodanik võib öelda „*civis europeus sum*” ja tugineda teistes liikmesriikides tõusetunud raskuste korral sellele staatusele, kuulutati üldiselt teadaolevalt välja 20 aastat tagasi.² Käesolevas asjas on kõne all küsimus, kas sellele staatusele saab tugineda ka nüüd, praeguse aja majandusraskuste taustal.

2. Eelotsusetaotluse on esitanud Oberster Gerichtshof (Austria ülemkohus), kes peab viimase astme kohtuna otsustama selle üle, kas P. Brey on Austria õigusnormide kohaselt õigus nn kompensatoorsele lisatoetusele (*Ausgleichszulage*, edaspidi „kompensatoorne lisatoetus”), mida Pensionsversicherungsanstalt (pensionikindlustusamet) on keeldunud talle andmast. Eelkõige soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas kompensatoorset lisatoetust võib käsitada sotsiaalabina direktiivi 2004/38/EÜ³ (edaspidi „direktiiv”) artikli 7 lõike 1 punkti b tähenduses.

3. Kuigi vaidlus käesolevas asjas jääb sotsiaalõiguse valdkonda, on selle aluseks tegelikult küsimus, kas P. Brey elab Austrias seaduslikult, mis on Austria õigusnormide kohaselt kompensatoorse lisatoetuse saamise eeltingimus. Ilmselt teeb Austria valitsusele muret, et Austriasse asub elama üha rohkem liidu kodanikke, kes on majanduslikult mitteaktiivsed ja taotlevad kompensatoorset lisatoetust.⁴ Euroopa Kohus on kompensatoorse lisatoetuse teemat varem käsitlenud⁵ määruse (EMÜ) nr 1408/71⁶ kontekstis. Käesolevas asjas soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas direktiivis kasutatud mõiste „sotsiaalabi” hõlmab kompensatoorset lisatoetust.

1 — Algkeel: inglise.

2 — Kohtujurist Jacobsi 9. detsembri 1992. aasta ettepanek kohtuasjas C-168/91: Konstantinidis, milles otsus tehti 30. märtsil 1993 (EKL 1993, lk I-1191, ettepaneku punkt 46).

3 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ (ELT 2004, L 158, lk 77; ELT eriväljaanne 05/05, lk 46).

4 — Austria valitsuse andmetel oli isikute arv, kes said samal ajal välisriigi pensioni ja Austria kompensatoorset lisatoetust, 2009. aasta I kvartalis 498, kuid 2011. aasta I kvartalis juba 764 ja 2012. aasta I kvartalis 940.

5 — 29. aprilli 2004. aasta otsus kohtuasjas C-160/02: Skalka (EKL 2004, lk I-5613).

6 — Nõukogu 14. juuni 1971. aasta määrus (EMÜ) nr 1408/71 sotsiaalkindlustuskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate ja nende pereliikmete suhtes (EÜT 1971, L 149, lk 2; ELT eriväljaanne 05/01, lk 35), muudetud kujul.

I – Õiguslik raamistik

A – EL-i õigusnormid

1. Direktiiv 2004/38

4. Direktiivi artikli 7 lõike 1 punkt b annab isikutele, kes ei tegutse töötajate või füüsilisest isikust ettevõtjatena ega õpi õppeasutuses, õiguse elada teises liikmesriigis kauem kui kolm kuud muu hulgas tingimusel, et neil „on enda ja oma pere jaoks piisavalt vahendeid, et mitte koormata oma elamisperioodi ajal vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalsüsteemi”.

5. Direktiivi artikli 8 lõige 4 keelab liikmesriikidel näha ette konkreetse summa, mida tuleb pidada „piisavateks vahenditeks” artikli 7 lõike 1 punkti b tähenduses, ning nõuab selle asemel asjaomase isiku olukorra arvesse võtmist.

6. Direktiivi artikli 14 lõige 2 sätestab seoses elamisõiguse säilitamisega muu hulgas, et liidu kodanikud võivad vastuvõttas liikmesriigis elada seni, kuni nad vastavad artiklis 7 sätestatud tingimustele. Liikmesriik võib kontrollida, kas need tingimused on täidetud, kui tekib põhjendatud kahtlus, kas liidu kodanik vastab nimetatud tingimustele, kuid süstemaatilist kontrolli ei tehta. Lõpuks sätestab artikli 14 lõige 3, et vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalsüsteemi kasutamine ei too automaatselt kaasa väljasaatmist.

2. Määrus nr 883/2004

7. Määruse nr 883/2004⁷ (edaspidi „määrus”) põhjenduse 1 kohaselt mahuvad riiklike sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimismõisted isikute vaba liikumise raamesse. Põhjendus 4 rõhutab siiski vajadust arvestada siseriiklike sotsiaalkindlustusalaste õigusaktide erijooni ning rajada üksnes koordineerimissüsteem. Artikli 3 lõike 5 punktiga a on sotsiaalabi jäetud määruse kohaldamisalast välja.

8. Artikli 3 lõike 3 kohaselt kohaldatakse määrust siiski ka artiklis 70 loetletud kriteeriumidele vastavate mitteosamakseliste rahaliste erihüvitiste suhtes. Põhjus on artikli 70 lõike 1 kohaselt selles, et kõnealustel hüvitistel on nii sotsiaalkindlustuse kui ka sotsiaalabi tunnused.

9. Määruse artikli 70 lõikes 2 on loetletud põhitunnused, mis peavad hüvitisel olema, et selle võiks liigitada mitteosamakseliseks rahaliseks erihüvitiseks.⁸ Sellega kaasnev õiguslik tagajärg on see, et artikli 70 lõike 3 kohaselt ei kohaldata kõnealuste hüvitiste suhtes teatavaid määruses sätestatud norme, sh artiklis 7 sätestatud elukohaeskirjadest loobumist. Artikli 70 lõige 4 täpsustabki, et osutatud hüvitisi antakse eranditult asjaomaste isikute elukohajärgses liikmesriigis kooskõlas selle riigi õigusaktidega ja elukohajärgse asutuse kulul.

7 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määrus (EÜ) nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta (ELT 2004, L 166, lk 1; ELT eriväljaanne 05/05, lk 72), muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. septembri 2009. aasta määrusega (EÜ) nr 988/2009 (ELT 2009, L 284, lk 43), komisjoni 9. detsembri 2010. aasta määrusega (EL) nr 1244/2010 (ELT 2010, L 338, lk 35) ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. mai 2012. aasta määrusega (EL) nr 465/2012 (ELT 2012, L 149, lk 4).

8 — Lühidalt, selline hüvitis peab tagama kaitse ühe artikli 3 lõikes 1 osutatud riski eest. See peab tagama saajale minimaalse toimetulekutulu, mille suurus määratakse kindlaks asjaomase liikmesriigi majanduslikku ja sotsiaalset olukorda arvestades. Lisaks tuleb seda rahastada üldisloomuga maksude abil, mitte hüvitisesaaja osamaksetega. Peale selle peab hüvitis olema loetletud määruse X lisas, nagu see kompensatoorse lisatoetuse puhul ka nii on.

10. Määruse artikli 90 lõige 1 tunnistas määruse nr 1408/71 kehtetuks alates selle kohaldamiskuupäevast (1. mai 2010), kuid mitme erandiga. Nagu määruse puhul, oli ka määruse nr 1408/71 artikli 4 lõikega 4 sotsiaalabi selle määruse kohaldamisalast välja jäetud. Lisaks sisaldasid määruse nr 1408/71 artikli 4 lõige 2a ja artikkel 10a ning ka selle määruse Iia lisa eespool nimetatutega sarnaseid sätteid, mis olid lisatud määrusega (EMÜ) nr 1247/92⁹.

B – Siseriiklikud õigusnormid

1. Austria Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz

11. Seaduslikku sisenemist Austriasse reguleerib Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (Austriasse elama asumise ja seal elamise seadus, edaspidi „NAG“). NAG § 51 lõike 1 punkt 2 sätestab, et direktiivi alusel võivad Euroopa Majanduspiirkonna (EMP) majanduslikult mitteaktiivsed kodanikud riigis elada kauem kui kolm kuud muu hulgas juhul, kui neil endil ja nende pereliikmetel on piisavalt vahendeid toimetulekuks, nii et nad ei vaja Austrias elamise ajal sotsiaalabi ega kompensatoorset lisatoetust.

12. NAG § 53 kohaselt peavad EL-i õiguse alusel Austrias elamise õigust omavad EMP kodanikud, kes kavatsesid viibida Austrias kauem kui kolm kuud, registreerima ennast nelja kuu jooksul alates riiki sisenemisest asjaomases asutuses, kes väljastab taotluse alusel registreerimistunnistuse, kui kõik vajalikud tingimused on täidetud. Majanduslikult mitteaktiivsed kodanikud peavad esitama tõendi piisavate vahendite olemasolu kohta.

13. Eelotsusetaotluse esitanud kohus ja Austria valitsus selgitavad, et NAG § 51 lõike 1 praegune sõnastus tuleneb NAG muudatusest, mis tehti 2011. aasta eelarveseadusega¹⁰ ja millega lisati 1. jaanuaril 2011 jõustunud seadusliku elamise nõue. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul oli muudatuse eesmärk vältida olukorda, kus majanduslikult mitteaktiivsed liidu kodanikud ja nende pereliikmed koormavad ülemäära Austria eelarvet.

2. Austria Allgemeines Sozialversicherungsgesetz

14. Allgemeines Sozialversicherungsgesetz¹¹ (üldine sotsiaalkindlustusseadus, edaspidi „ASVG“) § 292 lõige 1 sätestab, et pensionäriil on õigus pensioni kompensatoorsele lisatoetusele, kui tema pension koos muu netotuluga on alla kohaldatavat toimetulekumiinimumi. Alates eespool punktis 13 viidatud eelarveseaduse vastuvõtmisest on sellise õiguse tingimuseks püsiv ja seaduslik Austrias elamine.

II – Asjaolud, menetlus põhikohtuasjas ja eelotsuse küsimus

15. P. Brey on Saksamaa kodanik. Tema ja tema abikaasa, kes on samuti Saksamaa kodanik, kolisid 2011. aasta märtsis Austriasse, soovides sinna püsivalt elama asuda.

16. Bezirkshauptmannschaft Deutschlandsberg (Deutschlandsbergi esimese tasandi haldusasutus) väljastas 22. märtsil 2011 kooskõlas NAG-ga P. Breyle ja tema abikaasale EMP kodaniku registreerimistunnistuse.

9 — Nõukogu 30. aprilli 1992. aasta määrus (EMÜ) nr 1247/92, millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1408/71 sotsiaalkindlustuskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate, füüsilisest isikust ettevõtjate ja nende pereliikmete suhtes (EÜT 1992, L 136, lk 1; ELT eriväljaanne 05/02, lk 41).

10 — *Bundesgesetzblatt*, edaspidi „*BGBL*“, I nr 111/2010.

11 — 9. septembri 1955. aasta seadus, *BGBL* nr 189/1955, muudetud kujul.

17. Eelotsusetaotluse kohaselt sai P. Brey Austriasse saabumise ajal Saksamaalt kaht eri liiki sissetulekut: igakuist töövõimetuspensioni brutosummas 864,74 eurot ja igakuist 225 euro suurust hooldustoetust. Muid sissetulekuid ega muud vara tal ei ole. Saksamaal elamise ajal sai tema abikaasa toimetulekutoetust, mille maksmine aga lõpetati 1. aprillil 2011 seoses abielupaari Austriasse elama asumisega. P. Brey ja tema abikaasa tasuvad Austrias oma korteri eest iga kuu 532,29 euro suurust üüri.

18. Pensionsversicherungsanstalt jättis 2. märtsi 2011. aasta otsusega rahuldamata P. Brey taotluse 326,82 euro suuruse kompensatoorse lisatoetuse saamiseks kuus, tuues põhjenduseks, et P. Brey puuduvad piisavad vahendid ja seega ei saa ta olla seaduslik elanik.

19. P. Brey vaidlustas nimetatud otsuse Landesgericht für Zivilrechtssachen (liidumaa tsiviilkohus Grazis), kes tegi 17. mail 2011 otsuse Pensionsversicherungsanstalti kahjuks. Sellele järgnes apellatsioonimenetlus Oberlandesgerichtis (liidumaa kõrgem kohus Grazis), kes sisuliselt kinnitas esimese astme kohtu otsust. Pensionsversicherungsanstalt esitas kassatsioonkaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtule, kes otsustas menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas kompensatoorset lisatoetust tuleb käsitada „sotsiaalabina” [direktiivi] artikli 7 lõike 1 punkti b tähenduses?”

20. Kirjalikud seisukohad on esitanud P. Brey, Saksamaa, Kreeka, Iirimaa, Madalmaade, Austria, Rootsi ja Ühendkuningriigi valitsus ning komisjon. 7. märtsil 2013 toimunud kohtuistungil esitasid suulised seisukohad Saksamaa, Iirimaa, Madalmaade, Austria, Rootsi ja Ühendkuningriigi valitsus ning komisjon.

III – Eelotsusetaotluse esitanud kohtu ja Euroopa Kohtu menetlusosaliste seisukohad

21. Oberster Gerichtshof palub Euroopa Kohtul kaaluda kahte hüpoteesi. Esimese kohaselt tuleks direktiivi ja määrust tõlgendada kooskõlalisel ja ühtsel. Määruses kasutatud mõiste „sotsiaalabi” oleks seega täielikult ülekantav direktiivile. Selle osas jätab määrus sotsiaalabi oma kohaldamisalast välja, kuid reguleerib siiski artikli 3 lõikega 3 mitteosamakselisi rahalisi erihüvitisi, vaatamata asjaolule, et need ei ole eksporditavad. Kuna kohtuotsuses Skalka loeti kompensatoorne lisatoetus mitteosamakseliseks erihüvitiseks, tuleneks sellest, et kõnealune hüvitis ei ole määruse tähenduses sotsiaalabi ja järelikult ei saa ta seda olla ka direktiivi tähenduses. Seda seisukohta toetavad P. Brey ja komisjon.

22. Teise hüpoteesi kohaselt on direktiivis kasutatud „sotsiaalabi” mõiste seotud direktiivi enda erilise eesmärgiga, mistõttu ta peab erineva määruses kasutatud „sotsiaalabi” mõistest. Selline tõlgendus on väidetavalt paremini kooskõlas direktiivi 2003/109/EÜ¹² (edaspidi „pikaajaliste elanike direktiiv”) põhjendusega 13. Seega hõlmaks direktiivis kasutatud mõiste „sotsiaalabi” minimaalse heaolutaseme tagamist liikmesriigi üldisest maksutulust, olenemata seaduslike õiguste või konkreetsete riskide olemasolust. Seda seisukohta toetava Pensionsversicherungsanstalti väitel antakse kompensatoorset lisatoetust tegeliku vajaduse põhjal ning seda ei rahastata osamaksetest, vaid riiklikest vahenditest. Seetõttu on see „sotsiaalabi” direktiivi artikli 7 lõike 1 punkti b tähenduses. See oli Austria seadusandja lähenemisviis.

23. Kõik asjas oma seisukohad esitanud valitsused toetavad sisuliselt teist hüpoteesi.

12 — Nõukogu 25. novembri 2003. aasta direktiiv 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta (ELT 2004, L 16, lk 44; ELT eriväljaanne 19/06, lk 272), muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. mai 2011. aasta direktiiviga 2011/51/EL (ELT 2011, L 132, lk 1).

IV – Analüüs

A – Eelotsuse küsimuse ulatus

24. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib oma küsimusega teada, kas selline mitteosamakseline rahaline erihüvitis nagu kompensatoorne lisatoetus on direktiivi tähenduses „sotsiaalabi”. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et Euroopa Kohus on kompensatoorse lisatoetuse juba liigitanud määruse nr 1408/71 tähenduses mitteosamakseliseks erihüvitiseks. Seetõttu palub ta täiendavat selgitust direktiivis kasutatud mõiste „sotsiaalabi” ja selle suhte kohta muudes õigusaktides, eelkõige määruses kasutatud sama mõistega.

25. Mitu Euroopa Kohtus oma seisukohad esitanud menetlusosalist ei piirdu nendes seisukohtades üksnes selle küsimusega. Kokkuvõttes käsitlevad nende seisukohad veel kahte küsimust: i) kas riigis seadusliku elamise seadmine kompensatoorse lisatoetuse saamise õiguse eeltingimuseks on kooskõlas mitte ainult määruse, vaid ka direktiiviga ja ii) kas P. Brey olukorras oleva isiku puhul on täidetud direktiivi artikli 7 lõike 1 punktis b sätestatud piisavate vahendite nõue.

26. Komisjon väidab oma kirjalikes seisukohtades, et Austria õigusnormid ei ole kooskõlas ei direktiivi ega määrusega. Komisjon palub Euroopa Kohtul küsimus ümber sõnastada ja teha otsus selle kohta, kas EL-i õigus ja eelkõige direktiiv lubab keelduda P. Brey olukorras olevale isikule kompensatoorse lisatoetuse maksimisest.

27. Arvestades aga, et vaidlus puudutab sotsiaalõigust, on praegu ainus küsimus, mille kohta eelotsusetaotluse esitanud kohus peab otsuse tegema, kas P. Breyle tuleks kõnealune hüvitis välja maksta. Küsimuse sõnastusest on selge, et eelotsusetaotluse esitanud kohus tahab teada ainult seda, kas kompensatoorset lisatoetust võib pidada „sotsiaalabiks” direktiivi artikli 7 lõike 1 punkti b tähenduses. Kuna nimetatud kohus ei ole Euroopa Kohtule esitanud muid küsimusi, näiteks elukohanõude seaduslikkuse kohta, ei ole ka alust kaaluda teisi küsimusi puudutavaid argumente, mille on esitanud komisjon ja mitu oma seisukohad esitanud liikmesriiki.¹³

28. Samal põhjusel lükkaksin tagasi Madalmaade valitsuse ettepaneku, et Euroopa Kohus peaks lisaks hindama, kas majanduslikult mitteaktiivsel isikul, kes ei vasta direktiivi artikli 7 lõike 1 punkti b nõuetele, võib siiski olla õigus vastuvõtva liikmesriigi hüvitisele. Nimelt on ELTL artikli 267 raames üksnes asja menetleval ja selle lahendamise eest vastutaval siseriiklikul kohtul iga kohtuasja eripära arvesse võttes õigus hinnata eelotsuse vajalikkust asjas otsuse langetamiseks ning Euroopa Kohtule esitatavate küsimuste asjakohasust.¹⁴

29. Igatahes eeldab küsimus, kas P. Brey olukorras oleva liidu kodaniku puhul on piisavate vahendite olemasolu nõue täidetud, et kompensatoorset lisatoetust käsitataks direktiivi tähenduses „sotsiaalabina”. See hinnang on lahutatav elamisõiguse küsimusest, mis põhikohtuasjas kõne all ei ole. Loomulikult võib eelotsusetaotluse esitanud kohus esitada selle kohta ELTL artikli 267 kolmanda lõigu alusel uue eelotsusetaotluse.

30. Kuid ma tean siiski, et käesoleva menetluse tulemus võib mõjutada P. Brey õigust Austrias elada. Seetõttu lisan juhuks, kui Euroopa Kohus otsustab käsitleda küsimusi, mida eelotsusetaotlus oma praeguses sõnastuses ei sisalda, täiendavad märkused selle teema kohta käesoleva ettepaneku lõpuosas.

13 — Vt 16. jaanuari 2007. aasta otsus kohtuasjas C-265/05: Perez Naranjo (EKL 2007, lk I-347, punkt 60).

14 — Vt muu hulgas 4. detsembri 2008. aasta otsus kohtuasjas C-221/07: Zablocka-Weyhermüller (EKL 2008, lk I-9029, punkt 20) ja 21. jaanuari 2010. aasta otsus kohtuasjas C-311/08: SGI (EKL 2010, lk I-487, punkt 22 ja seal viidatud kohtupraktika). Juhin tähelepanu, et 18. novembri 2008. aasta otsuses kohtuasjas C-158/07: Förster (EKL 2008, lk I-8507) ei nõustunud Euroopa Kohus erinevalt kohtujurist Mazákist (vt kohtujuristi 10. juuli 2008. aasta ettepanek, punktid 61 ja 76–90) komisjoni ettepanekuga analüüsida küsimust, kas J. Förster oli säilitanud oma staatuse töötajana ühe teise õigusakti alusel. Euroopa Kohus vastas ainult eelotsusetaotluses esitatud küsimusele.

B – *Direktiivi artikli 7 lõike 1 punktis b kasutatud mõiste „sotsiaalabi”*

1. Sissejuhatavad märkused

31. Direktiivis ei ole mõistet „sotsiaalabi” määratletud. Järelikult peab seda tõlgendama Euroopa Kohus.

32. Komisjon ja P. Brey viitavad lisaks direktiivile ka määrusele. Nende arvates ei saa ükski määruse kohaldamisalasse jääv hüvitis – ükskõik, kuidas või mis kujul see on reguleeritud – olla sotsiaalabi.

33. Teisalt viitavad mitu oma seisukohad esitanud valitsust peamiselt kahele muule teisele õiguse aktile, nimelt pikaajaliste elanike direktiivile ja perekonna taasühinemise direktiivile¹⁵, väites, et neis kasutatud mõiste „sotsiaalabi” on direktiivis kasutatuga sarnasem.

34. Üldiselt on õiguskindluse huvides soovitatav tõlgendada EL-i õiguse mõisteid ühtselt. See aga ei ole alati võimalik.¹⁶ Käesoleval juhul tõlgendavad Euroopa Kohtu menetlusosalised direktiivis kasutatud mõistet „sotsiaalabi” mitmele muule teisele õiguse aktile tuginedes, mistõttu nad jõuavad vastandlikele järeldustele. Kõnealuste õigusaktide erinevust arvestades on selge, et kõikides nendes erisugustes raamistikutes kasutatuna ei saa mõiste „sotsiaalabi” tähistada sama kontsepti. Seega tuleb teha valik.

2. Direktiivis kasutatud mõiste „sotsiaalabi” analüüs

35. Direktiiv reguleerib liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikmesriikide territooriumil vabalt liikuda ja elada. Direktiiv on üles ehitatud nii, et eristatakse kuni kolmekuulist, üle kolmekuulist ja alalist elamisõigust, mis saadakse viieaastase pideva elamise järel.

36. Sellisest ülesehitusest tulenevad erinevad elamisõigusega seonduvad tingimused. Konkreetsemalt on kõigil liidu kodanikel direktiivi artikli 6 alusel õigus elada teise liikmesriigi territooriumil kuni kolm kuud. Artikkel 7 teeb üle kolmekuulise elamisõiguse sõltuvaks sellest, kas liidu kodanik on majanduslikult aktiivne või mitte. Isikute puhul, kes ei tegutse töötajate või füüsilisest isikust ettevõtjatena ega õpi õppeasutuses, peab muu hulgas olema täidetud eespool punktis 4 nimetatud piisavate vahendite olemasolu nõue. Direktiivi artikli 16 kohaselt ei ole pärast alalise elamisõiguse omandamist elamisõiguse aluseks enam artikkel 7.

37. Direktiivi analüüsidest ilmneb, et üks selle sätetest, nimelt artikli 8 lõige 4, seob mõiste „sotsiaalabi” mõistega „sotsiaalkindlustus” [inglisekeelsele mõistele „social security” vastavat mõistet ei ole direktiivi eestikeelses tõlkes kasutatud; allpool on see arusaadavuse huvides siiski lisatud sõnade „sotsiaalkindlustusskeemi alusel” näol]. Selle sätte kohaselt ei tohi artikli 7 lõike 1 punktis b sätestatud „piisavateks vahenditeks” loetav summa olla suurem kui lävi, millest allpool võivad vastuvõtva liikmesriigi kodanikud saada sotsiaalabi, või – juhul kui see kriteerium ei ole kohaldatav – suurem kui vastuvõtvas liikmesriigis sotsiaalkindlustusskeemi alusel makstav miinimumpension. Sellises olukorras kasutatakse sotsiaalabi asemel mõõdupuuna sotsiaalkindlustusskeemi alusel makstavat miinimumpensioni, mis võimaldab kindlaks teha, kas liidu kodanikul on piisavalt vahendeid. Seega on liidu konkreetse kodaniku teises liikmesriigis elamise õiguse kindlaksmääramisel mõisted „sotsiaalabi” ja „sotsiaalkindlustus” teatud määral kattuvad.

15 — Nõukogu 22. septembri 2003. aasta direktiiv 2003/86/EÜ perekonna taasühinemise õiguse kohta (ELT 2003, L 251, lk 12; ELT eriväljaanne 19/06, lk 224).

16 — Vt selle kohta 12. mai 1998. aasta otsus kohtuasjas C-85/96: Martínez Sala (EKL 1998, lk I-2691, punkt 31), 23. märtsi 2004. aasta otsus kohtuasjas C-138/02: Collins (EKL 2004, lk I-2703, punkt 32) ja 14. oktoobri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-345/09: van Delft jt (EKL 2010, lk I-9879, punkt 88).

38. Kui direktiivi üldeesmärk on lihtsustada ja tugevdada kõikide liidu kodanike vaba liikumise ja elamise õigust,¹⁷ siis artikli 7 lõike 1 punkti b konkreetne eesmärk on tagada, et elamisõigust kasutavad isikud ei koormaks esialgse elamisperioodi jooksul põhjendamatult vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalsüsteemi.¹⁸ See näitab, et nimetatud sättega on püütud vältida võimalust, et majanduslikult mitteaktiivsed liidu kodanikud kasutavad vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalkindlustussüsteemi elatise hankimiseks.

39. On leitud, et „liikmesriigi sotsiaalsüsteem” on EL-i õiguse autonoomne mõiste.¹⁹ Tõsi küll, Euroopa Kohus tegi sellise järelduse seoses ühe teise, täpsemalt perekonna taasühinemise direktiiviga. Ent Euroopa Kohtu sõnastus ei viita sellele, et tema järeldus piirduks nimetatud direktiiviga. Lisaks ei ole direktiivi artikli 7 lõike 1 punktis b ühtki viidet siseriiklikule õigusele.

40. Isegi kui mõiste „sotsiaalabi” on EL-i õiguse autonoomne mõiste, ei pea seda nii, nagu seda kasutatakse direktiivis, tõlgendama tingimata samamoodi kui EL-i teiste õigusaktide raames.

41. Keeleliselt on mõistel „sotsiaalabi” ainult tehnilised konnotatsioonid, aga mitte ilmset tavatähendust. Lisaks selgub eri ametlike keeleversioonide võrdlusest, et seda mõistet ei kasutata ühtselt.²⁰ See näitab, et direktiivis ei pidanudki mõiste „sotsiaalabi” olema täpse tähendusega. Direktiivi eesmärke arvestades võiks pigem tunduda, et kui üldse midagi, on silmas peetud pigem hüvitisi, millesse liidu kodanik ei ole osamakseid teinud ja mida rahastatakse riiklikest vahenditest.

42. Komisjoni väitel tuleb direktiivis kasutatava mõiste „sotsiaalabi” tähendust hinnata direktiivi vastuvõtmiseni viinud ettepaneku²¹ põhjal. Komisjon väidab, et kuna ettevalmistavates materjalides on viidatud sellele, et sotsiaalabi ei ole eksporditav, mis on määruse aluspõhimõte, viitab see sellele, et direktiivi tuleb tõlgendada kooskõlas määrusega. Ent vaatamata sellele, et seletuskiri on ebamäärane („ei ole üldjuhul”), siis asjaolu ise, et teised institutsioonid sellele konkreetsele punktile õigusloomemenetluse käigus tähelepanu ei juhtinud, ei kinnita ega lükka ümber komisjoni enda dokumendis tehtud tähelepanekuid. Lisaks nõrgendab seda argumenti eespool mainitud direktiivi artikli 8 lõikes 4 esinev seos „sotsiaalabi” ja „sotsiaalkindlustuse” vahel.

43. Kui mitteeksporditavus oleks direktiivi artikli 7 lõike 1 punkti b kohase mõiste „sotsiaalabi” peamine kriteerium, nagu näib ilmnevat ettevalmistavatest materjalidest, oleks kompensatoorne lisatoetus vastupidi komisjoni arvamusel igal juhul sotsiaalabi. Nimelt ei ole määruse artikli 70 lõike 4 kohaselt mitteosamakselised rahalised erihüvitised eksporditavad.

17 — Vt direktiivi põhjendus 3, ning 23. veebruari 2010. aasta otsus kohtuasjas C-480/08: Teixeira (EKL 2010, lk I-1107, punkt 60) ja 23. veebruari 2010. aasta otsus kohtuasjas C-310/08: Ibrahim ja Secretary of State for the Home Department (EKL 2010, lk I-1065, punkt 49).

18 — Vt direktiivi põhjendus 10.

19 — 4. märtsi 2010. aasta otsus kohtuasjas C-578/08: Chakroun (EKL 2010, lk I-1839, punkt 45), kus Euroopa Kohus kasutas selle konkreetse mõiste puhul väljendit „liidu õiguse autonoomne mõiste”.

20 — Mõnes keeles ühtib see mõiste ingliskeelsega („social assistance”). Prantsuse keeles on see „assistance sociale”, itaalia keeles „assistenza sociale”, hispaania keeles „asistencia social” ja rumeenia keeles „asistență socială”. Ent direktiivi portugali keelses versioonis on kasutatud mõistet „segurança social”, kuigi direktiivi artikli 8 lõikes 4 on kasutatud väljendit „assistência social”. Samamoodi erineb direktiivi soomekeelse versiooni artikli 7 lõike 1 punktis b kasutatud sõna „sosiaalihuoltojärjestelmälle” artikli 8 lõikes 4 kasutatust („sosiaaliavustusta”) ning saksakeelses versioonis on direktiivi artikli 7 lõike 1 punktis b kasutatud sõna „Sozialhilfeleistungen”, artikli 8 lõikes 4 aga sõna „Sozialhilfe”. Artikli 7 lõike 1 punkti b saksakeelne versioon erineb teistest keeltest siiski selle poolest, et see nõuab liidu kodanikelt piisavate vahendite olemasolu enda ja pereliikmete jaoks, „nii et nad ei vaja vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalabi teenuseid seal elamise jooksul”. Käsitlen seda küsimust allpool punktis 74.

21 — Komisjoni 23. mai 2001. aasta ettepanek Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi kohta, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil, KOM(2001) 257 (lõplik), lk 10 ja 11 (EÜT 2001, C 270 E, lk 150). Selles on artikli 7 lõike 1 punkti b kohta märgitud, et „kuigi [elamisõiguse] kasutamist tuleb hõlbustada, tähendab asjaolu, et praegu ei hõlma ühenduse õigus sotsiaalabi ja see ei ole üldjuhul „eksporditav”, seda, et täiesti võrdne kohtlemine sotsiaaltoetuste osas ei ole võimalik ilma ohuta, et teatavad elamisõigusega inimeste rühmad, eelkõige need, kes ei osale majandustegevuses, võivad hakata põhjendamatult koormama vastuvõtva liikmesriigi eelarvet” [mitteametlik tõlge] (kohtujuristi kursiiv).

44. Eelnevast järeldan, et: i) direktiivi eesmärgi kohaselt on direktiivis kasutatud mõiste „sotsiaalabi” kavandatud sellisena, et liikmesriigi vahendeid kaitstes piirab see liidu kodanike vaba liikumise õigust (vt eespool punkt 38); ii) see mõiste ei ole tingimata seotud teiste EL-i õigusaktidega (vt eespool punktid 39 ja 40), ja iii) see mõiste näib tahtlikult ebatäpne (vt eespool punktid 37 ja 47). Järgnevates punktides hindan, kas ülejäänud eelotsusetaotluse esitanud kohtu ja oma seisukohad esitanud menetlusosaliste viidatud teisese õiguse aktid kinnitavad sellist tõlgendust või lükkavad selle ümber.

3. Võrdlus määruses kasutatud mõistega „sotsiaalabi”

45. Nagu ma eespool osutasin, pakuvad komisjon ja eelotsusetaotluse esitanud kohus välja võimaluse tõlgendada direktiivi kooskõlas määrusega. Väidetavalt kaasneks sellega see, et kompensatoorne lisatoetus jääb mõiste „sotsiaalabi” alt välja, kuna väidetakse, et see kuulub määruse kohaldamisalasse.

46. Määrus koordineerib liikmesriikide sotsiaalkindlustussüsteeme. Selle kohta on määruse I jaotises esitatud üldsätted, sh artikli 3 lõikes 1 sisalduv loetelu sotsiaalkindlustusliikidest, mille suhtes määrus on kohaldatav. II jaotises on sätestatud eeskirjad kohaldatava siseriikliku õiguse kindlaksmääramiseks. Seetõttu moodustavad määruse sätted kollisiooninormide süsteemi.²² Lõviosa sätteid kuulub III jaotisse, mis koordineerib üksikasjalikumalt eri liiki hüvitisi, mille suhtes määrust kohaldatakse, ja sisaldab 9. peatükki mitteosamakseliste rahaliste erihüvitiste kohta. IV, V ja VI jaotis sisaldavad mitmesuguseid muid sätteid (näiteks liikmesriikide pädevate asutuste koostöö kohta). Määrusel on hulk lisasid (I–XI), milles on muu hulgas loetletud õigusaktid, mida igas konkreetses liikmesriigis kohaldatakse määruse reguleerimisalasse kuuluvate, konkreetselt nimetatud liiki hüvitiste suhtes.

47. Kuid määruse ülesehituse ja konteksti mõistmiseks tuleb lähemalt vaadata, kuidas on seal tõmmatud piirid sotsiaalkindlustuse, sotsiaalabi ja mitteosamakseliste erihüvitiste vahele.

48. Määruse artikli 3 lõike 5 punkt a eristab sotsiaalabi sotsiaalkindlustusest. Kohtupraktika kohaselt võivad teatavat liiki hüvitised täita aga nii sotsiaalabi kui ka sotsiaalkindlustuse funktsiooni (nn hübriidhüvitised).²³ Seda liiki hüvitisi reguleerib nüüd määruse artikkel 70. Artikli 70 lõikes 1 on sätestatud nende põhitunnused.

49. Kohtupraktikas on välja kujunenud seisukoht, et määruse kohaldamisala piires saab hüvitist pidada *sotsiaalkindlustushüvitiseks* siis, kui seda antakse hüvitisesaajale seaduses määratletud olukorra alusel, isiku vajadusi individuaalselt ja kaalutluslikult hindamata, ning kui see on seotud artikli 3 lõikes 1 konkreetselt nimetatud kindlustusliigiga hõlmatud riskiga.²⁴ *Mitteosamakselised erihüvitised* määratletakse nende eesmärgist lähtudes. Need peavad olema mõeldud mõne sotsiaalkindlustushüvitise asendamiseks või täiendamiseks, kuid samas sellest eristuma, ning nad peavad oma olemuselt olema sotsiaalabi, mida antakse majanduslikel ja sotsiaalsetel põhjustel, mis määratakse kindlaks objektiivsete õiguslike kriteeriumide põhjal.²⁵ Mõisted „sotsiaalkindlustushüvitis” ja „mitteosamakseline erihüvitis” on seega teineteist välistavad.²⁶

22 — Vt seoses määrusega nr 1408/71 eespool viidatud kohtuotsus van Delft jt, punkt 51 ja seal viidatud kohtupraktika.

23 — Vt nt 16. juuli 1992. aasta otsus kohtuasjas C-78/91: Hughes (EKL 1992, lk I-4839, punkt 19).

24 — Vt selle kohta 18. detsembri 2007. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-396/05, C-419/05 ja C-450/05: Habelt jt (EKL 2007, lk I-11895, punkt 63 ja seal viidatud kohtupraktika).

25 — Vt selle kohta 18. oktoobri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-299/05: komisjon vs. parlament ja nõukogu (EKL 2007, lk I-8695, punkt 55 ja seal viidatud kohtupraktika).

26 — 21. veebruari 2006. aasta otsus kohtuasjas C-286/03: Hosse (EKL 2006, lk I-1771, punkt 36).

50. *Sotsiaalabi* aga ei ole määruses määratletud. Seetõttu määratletakse seda enamasti eituse kaudu, s.o selliseid hüvitisi hõlmavana, mis ei vasta eespool punktis 49 viidatud „sotsiaalkindlustushüvitise” positiivsele kirjeldusele.²⁷ Kuid „sotsiaalabi” üks oluline tunnus on vajadus. Euroopa Kohus on sedastanud, et hüvitiste andmine iga taotleja isiklike vajaduste individuaalse hindamise alusel „*on sotsiaalabile iseloomulik tunnus*”.²⁸ Lisaks järeldeb sellest, et määruse artikli 3 lõiget 5, mis jätab määruse kohaldamisalast välja muu hulgas sotsiaalabi, tuleb tõlgendada kitsalt.²⁹

51. Määruse üldine eesmärk on kooskõlas EÜ artikliga 42 (nüüd ELTL artikkel 48) tagada võõrtöötajate ja teise liikmesriigi füüsilisest isikust ettevõtjate ja nende ülalpeetavate liikumisvabadus, sätestades sotsiaalkindlustuse valdkonnas vajalikud meetmed. Määruse mõte on muu hulgas tagada, et ühe liikmesriigi sotsiaalkindlustussüsteemi tehtud sissemaksed on eksporditavad teise liikmesriiki, tugevdades seejuures vaba liikumise õigust ja aidates kaasa elatusaseme ja tööhõive tingimuste paranemisele.³⁰ EÜ artikliga 308 (nüüd ELTL artikkel 352) laieneb see kord üldisemalt mittetöötavatele isikutele.

52. Põhjendusest 4 tuleneb siiski, et määruse eesmärk ei ole ühtlustada, vaid üksnes koordineerida liikmesriikide sotsiaalkindlustusskeeme. Euroopa Kohus on tõepoolest sedastanud, et sotsiaalabi ja muud samalaadsed hüvitised, mis jäävad määruse kohaldamisalast välja, kuuluvad liikmesriikide pädevusse.³¹

53. Seda silmas pidades näib, et määruse artikli 3 lõike 5 punkti a erieesmärk on tagada, et sotsiaalabi kui selline jääb koordineerimata ja liikmesriikide pädevusse. Samadel põhjustel on määruse mitteosamakselisi rahalisi erihüvitisi reguleerivate sätete eesmärk tagada, et selliste hüvitiste puhul, mis on olemuselt hübriidid ja mis muul juhul oleksid eksporditavad, on jätkuvalt kriteeriumiks elukoht liikmesriigis, mille kulul hüvitist antakse.³²

54. Siinkohal ongi asjakohane võrrelda mõiste „sotsiaalabi” kasutamist määruses ja direktiivis.

55. Lisaks sellele, et kumbki õigusakt ei viita ühelgi moel teisele, ei ole nende eri keeleversioonides kasutatud terminoloogia ühtne. Peale selle on mõisted „sotsiaalabi” ja „sotsiaalkindlustus” direktiivis, nagu eespool mainitud, mõneti kattuvad. Määruses aga on nad selgelt eristatud. Ja veel: kui määruse puhul on mõiste „sotsiaalabi” kitsas tõlgendamine asjakohane (vt eespool punkt 50), siis ei ole see mõistlik direktiivi puhul, mis ei lähtu samast dihhotoomiast.

27 — Vt selle kohta 7. novembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-333/00: Maaheimo (EKL 2002, lk I-10087, punktid 21–23).

28 — Eespool viidatud kohtuotsus Hughes, punkt 17 (kohtujuristi kursiiv). Vt ka muu hulgas 9. oktoobri 1974. aasta otsus kohtuasjas 24/74: BIASON (EKL 1974, lk 999, punkt 10).

29 — Vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Habelt jt, punktid 65 ja 108.

30 — Vt määruse põhjendus 1.

31 — Vt selle kohta muu hulgas 26. oktoobri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-192/05: Tas-Hagen ja Tas (EKL 2006, lk I-10451, punkt 21); 22. mai 2008. aasta otsus kohtuasjas C-499/06: Nerkowska (EKL 2008, lk I-3993, punkt 23) ja eespool viidatud kohtuotsus Zablocka-Weyhermüller, punkt 27. Lisaks ei kahanda EL-i õigus liikmesriikide pädevust oma sotsiaalkindlustusskeemide korraldamisel, vt eespool viidatud kohtuotsus van Delft jt, punkt 84.

32 — Vt määruse nr 1247/1992 põhjendus 8.

56. Ennekõike ei saa mõlemas õigusaktis kasutatud mõiste „sotsiaalabi” olla sama põhjusel, et kummalgi on erinev eesmärk.³³ Määruse artikli 3 lõike 5 punkti a ja artikli 70 lõike 4 eesmärk on vältida nende kohaldamisalasse kuuluvate hüvitiste ekspordi. Direktiivi artikli 7 lõike 1 punkti b eesmärk on seevastu tagada, et elamisõigusega isikud ei koormaks põhjendamatult vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalisüsteemi. Direktiiv ühtlustab kõnealust valdkonda ja seetõttu puudub liikmesriikidel pädevus seda reguleerida; nii see ei ole aga määruses kasutatud mõiste „sotsiaalabi” sisu puudutavas.

57. Sellest tulenevalt ei leia ma, et määruses kasutatud mõiste „sotsiaalabi” sisu võiks eespool punktis 44 esitatud esialgse seisukoha kuidagi kehtetuks muuta, sest need kaks mõistet ei puuduta sama valdkonda. Nüüd tuleb veel analüüsida ülejäänud kahte õigusakti, millele on mõiste „sotsiaalabi” selgitamisel tuginetud.

4. Võrdlus perekonna taasühinemise direktiivis ja pikaajaliste elanike direktiivis kasutatud mõistega „sotsiaalabi”

58. Madalmaade, Austria, Rootsi ja Ühendkuningriigi valitsus viitavad perekonna taasühinemise direktiivi artikli 7 lõike 1 punktile c, mis on nende väitel sarnane direktiivi artikli 7 lõike 1 punktiga b ja mida Euroopa Kohus on tõlgendanud kohtuotsuses Chakroun.

59. Perekonna taasühinemise direktiiv reguleerib kolmandate riikide kodanikele EL-i õigusest tulenevat õigust perekonna taasühinemisele. Selle eesmärk on määrata kindlaks perekonna taasühinemise õiguse kasutamise tingimused kolmandate riikide kodanikele, kes elavad seaduslikult liikmesriikide territooriumil, ning see kehtestab kõnealuse õiguse kasutamise nõuded.³⁴ Sellega seoses on see õigus artikli 7 lõike 1 punkti c kohaselt üksnes kolmanda riigi kodanikul, kellel on stabiilne ja korrapärane sissetulek, millega ta suudab oma leibkonda „ilma asjaomase liikmesriigi sotsiaalisüsteemi abita ülal pidada”. VI peatükk reguleerib pereliikmete sisenemist liikmesriigi territooriumile ja seal elamist.

60. Kohtuotsuses Chakroun leidis Euroopa Kohus, et perekonna taasühinemise direktiivi artikli 7 lõike 1 punktis c kasutatud mõistet „sotsiaalabi” tuleb tõlgendada nii, et sellega peetakse silmas abi, mis kompenseerib stabiilse, korrapärase ja piisava sissetuleku puudumist, mitte aga abi, mis võimaldab rahuldada erakorralisi või ootamatuid vajadusi.³⁵

61. Pikaajaliste elanike direktiiv, millele viitavad eelotsusetaotluse esitanud kohus ja Austria valitsus, ei reguleeri üksnes pikaajalise elaniku staatuse omandamist liikmesriigis, vaid ka selle staatuse alusel teistes liikmesriikides elamist ja selle suhtes kehtivaid majanduslikke nõudeid. Selle direktiivi artikli 11 lõige 4 sätestab, et liikmesriigid võivad võrdsel kohtlemisel sotsiaalabi ja sotsiaalkaitse puhul piirduda „põhitoetustega”. Selle küsimuse puhul juhivad Austria valitsus ja eelotsusetaotluse esitanud kohus tähelepanu põhjendusele 13³⁶ ja Austria valitsus ka kohtuotsusele Kamberaj.³⁷

33 — Õigusaktide õiguslik alus ei ole sama. Direktiiv võeti vastu EÜ artiklite 12, 18, 40, 44 ja 52 (nüüd ETL artiklid 18, 21, 46, 50 ja 59) alusel, mis käsitlevad vastavalt diskrimineerimiskeelu aluspõhimõtet, liidu kodakondsust, töötajate liikumisvabadust, asutamisõigust ja teenuste vaba liikumist. Määrus aga võeti vastu EÜ artiklite 42 ja 308 (nüüd ETL artiklid 48 ja 352) alusel, mis puudutavad sotsiaalkindlustuse valdkonda seoses töötajate liikumisvabadusega ning meetmeid, mis toetavad sellist EL-i poliitikat, mille kohta ETL ei ole sätestanud piisavat õiguslikku alust.

34 — Vt perekonna taasühinemise direktiivi artikkel 1 ja IV peatükk.

35 — Kohtuotsuse punkt 49; vt ka 6. detsembri 2012. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-356/11 ja C-357/11: O ja S (punkt 73).

36 — Selles põhjenduses on sätestatud, et „[s]otsiaalabi puhul tuleb võimalust, et pikaajaliste elanike hüvitised piiratakse üksnes põhitoetustega, mõista nii, et põhihüvitised hõlmavad vähemalt minimaalset sissetulekutoetust ja abi haiguse, raseduse, vanemlike kohustuste täitmise ja pikaajalise hooldusvajaduse juhtudel. Selliste hüvitiste andmise vormid nähakse ette siseriiklikus õiguses.”

37 — 24. aprilli 2012. aasta otsus kohtuasjas C-571/10: Kamberaj.

62. Otsuse Kamberaj punktis 90 märkis Euroopa Kohus, et pikaajaliste elanike direktiivi eesmärk on edendada liikmesriikides seaduslikult ja pikaajaliselt elavate kolmandate riikide kodanike integratsiooni. Punktis 92 sedastas ta, et eluasemetoetus on sotsiaalabi põhitoetus direktiivi artikli 11 lõike 4 tähenduses, tingimusel et kõnealuse hüvitise eesmärk on tagada kooskõlas Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 34 rahuldav elu kõigile neile, kellel puuduvad piisavad elatusvahendid. Lisaks leidis ta kohtuotsuse Kamberaj punktis 85, et direktiivi põhjenduses 13 esitatud põhitoetuste loetelu ei ole ammendav.

63. Seega kinnitavad perekonna taasühinemise direktiiv ja pikaajaliste elanike direktiiv eespool punktis 44 esitatud tõlgendust direktiivis kasutatud mõiste „sotsiaalabi” kohta.

64. Kõik kolm direktiivi viitavad sellele, et mõiste „sotsiaalabi” on ebatäpne ja lai. Näiteks selleks, et kontrollida, kas kolmanda riigi kodanikul on perekonna taasühinemise direktiivi artikli 7 lõike 1 punktis c sätestatud perekonna taasühinemise õiguse kasutamist võimaldav stabiilne ja korrapärane sissetulek, võivad liikmesriigid „võtta arvesse siseriiklike palkade ja pensionide miinimumtasest”. Niisamuti on see kolmandate riikide kodanike puhul, kellele on antud pikaajalise elaniku staatus ja kes soovivad pikaajaliste elanike direktiivi artikli 15 lõike 2 punkti a alusel elada teises liikmesriigis. Nimetatud sätted on võrreldavad direktiivi artikli 8 lõikega 4. Lisaks ei tee pikaajaliste elanike direktiivi artikli 11 lõike 1 punkt d vahet sotsiaalkindlustusel, sotsiaalabil ja sotsiaalkaitsel.

65. Kuigi direktiiv ja ka mõlemad ülejäänud direktiivid käsitlevad erinevaid isikute kategooriaid ning nende eesmärk ja kohaldamisala ei ole rangelt identsed,³⁸ ühendab neid eesmärk reguleerida liikmesriigis elamise õigust. Lisaks tundub, et kõigi kolme direktiivi sotsiaalabi käsitlevad eeskirjad lähtuvad samast soovist kaitsta riiklikke vahendeid. Sellest võib järeldada, et „sotsiaalabi” tähistab kõigis kolmes direktiivis sama mõistet. See näib olevat kooskõlas Euroopa Kohtu seisukohaga, kui arvestada kohtuotsuses Chakroun seoses mõistega „sotsiaalabi” antud viidet muu hulgas direktiivi 90/364/EMÜ tõlgendamist käsitletud kohtuotsuse Eind³⁹ punktile 29.⁴⁰

66. Euroopa Kohtu sedastus, et perekonna taasühinemise direktiivi artikli 7 lõike 1 punktis c kasutatud väljend „asjaomase liikmesriigi sotsiaalabisüsteem” hõlmab sotsiaalabi, mida liikmesriigi asutused annavad kas riiklikul, piirkondlikul või kohalikul tasandil,⁴¹ on asjakohane ka direktiivi puhul. See on kooskõlas mõttega, et hüvitis peab olema osa sotsiaalabisüsteemist.

67. Nendel põhjustel leian, et direktiivis kasutatud mõiste „sotsiaalabi” on sarnane mõlemas ülejäänud direktiivis kasutatuga. Seetõttu tuleks seda ka vastavalt tõlgendada.

5. Vahekokkuvõte

68. Eelõeldu põhjal olen seisukohal, et direktiivi artikli 7 lõike 1 punkti b puhul tuleb mõistet „sotsiaalabi” tõlgendada vastavalt kohtuotsuses Chakroun esitatud määratlusele. Sellest tuleneb, et kõnealuse sätte tähenduses on „sotsiaalabi” abi, mida riigiasutused annavad kas riiklikul, piirkondlikul või kohalikul tasandil stabiilse, korrapärase ja piisava sissetuleku puudumise kompenseerimiseks, mitte aga abi, mis võimaldab rahuldada erakorralisi või ootamatuid vajadusi.

38 — Perekonna taasühinemise direktiivi õiguslik alus on endises EÜ asutamislepingu IV jaotises „Viisa-, varjupaiga-, siserände- ja muu isikute vaba liikumisega seotud poliitika” (mis kuulub nüüd, pärast Lissaboni lepingu jõustumist, ELTL V jaotise 2. peatükki uue pealkirjaga „Piirikontrolli-, varjupaiga- ja siserändepoliitika”) sisaldunud erisäte, nimelt artikli 63 punkti 3 alapunkt a (nüüd asendatud ELTL artikliga 79). Pikaajaliste elanike direktiivi õiguslik alus on EÜ artikli 63 lõiked 3 ja 4.

39 — 11. detsembri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-291/05: Eind (EKL 2007, lk I-10719).

40 — Nõukogu 28. juuni 1990. aasta direktiiv 90/364/EMÜ elamisõiguse kohta (EÜT 1990, L 180, lk 26; ELT eriväljaanne 20/01, lk 3).

41 — Eespool viidatud kohtuotsus Chakroun, punkt 45.

69. Kuigi küsimus, kas konkreetne hüvitis kuulub määruse kohaldamisalasse, ei peaks direktiivi artikli 7 lõike 1 punktis b kasutatud mõiste „sotsiaalabi” puhul olema määrav, ei tähenda see, et määrus ei ole üldse oluline ning samuti ei muuda see iganenuks Euroopa Kohtu järeldusi kohtuotsuses Skalka. Kui hüvitis on määruse tähenduses sotsiaalabi – mis tähendab, et õigus hüvitisele põhineb hüvitisesaaja vajadustel ja mitte osamaksetel – on see samamoodi ka direktiivi puhul.

70. Lisaks märkis Euroopa Kohus kohtuotsuses Skalka, et kompensatoorne lisatoetus tagab elatusmiinimumi isikutele, kelle kogusissetulek on seadusandja määratud alampiirist väiksem, ning see on tihedalt seotud Austria sotsiaal-majandusliku olukorraga, sh sealse elatustasemega. Kompensatoorse lisatoetuse maksmist ei rahastata hüvitisesaajate osamaksetest, vaid riik teeb seda oma eelarvehanditist. Seetõttu oli sedalaadi hüvitis „laadilt sotsiaalabi, kuivõrd selle eesmärk on tagada selle saajale ebapiisava pensioni korral elatusmiinimum”.⁴²

71. Nii et kuna sellise hüvitise ülesanne on kompenseerida stabiilse, korrapärase ja piisava sissetuleku puudumist ja mitte ainult rahuldada erakorralisi või ootamatuid vajadusi, tuleb kompensatoorset lisatoetust lugeda direktiivi artikli 7 lõike 1 punkti b tähenduses „sotsiaalabiks”.

C – Märkused küsimuste kohta, mida eelotsusetaotlus ei sisalda

72. Lisan, et kui Euroopa Kohus otsustab anda eelotsusetaotluse esitanud kohtule lisaselgitusi, mis aitaksid sellel oma menetluses olevat kohtuasja lahendada, tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, et ELTL artikli 267 kohaldamisel võib Euroopa Kohus eelotsuse küsimuse sõnastusest ja eelotsusetaotluses kirjeldatud asjaoludest arutusele võtta kõik elemendid, mis on seotud EL-i õiguse tõlgendamisega.⁴³ Kuigi Euroopa Kohtul ei tule ELTL artikli 267 alusel hinnata siseriikliku õiguse kooskõla EL-i õigusega, võib ta lisaks anda EL-i õiguse tõlgendamise kohta juhiseid, mis aitavad siseriiklikul kohtul seda kooskõla oma menetlusega seoses hinnata.⁴⁴

73. Sellest tulenevalt võiks lähemalt vaadelda veel kaht küsimust: i) kas sellised siseriiklikud õigusnormid, nagu kohaldatakse põhikohtuasjas, on direktiiviga kooskõlas, ja ii) kas kompensatoorse lisatoetuse maksmine koormab põhjendamatult Austria sotsiaalabisüsteemi.

1. Küsimus, kas direktiiviga on kooskõlas siseriiklikud õigusnormid, mille kohaselt sotsiaalabi saamise eeltingimus on seaduslik riigis elamine

74. Kõigepealt märgiksin, et direktiivi artikli 7 lõike 1 punkti b saksakeelses versioonis on fraas „so dass sie [...] während ihres Aufenthalts keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen müssen”. Seda võiks tõlkida kui „nii et nad ei vaja vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalabiteenuseid”, mis seega tähendab, et selle sätte sõnastus on saksa keeles rangem kui mitmes teises keeles. Tundub, et see tähendab, et vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalabisüsteemi ei tohi üldse kasutada.

75. Selline tõlgendus oleks vastuolus direktiivi teiste sätetega. Nii näiteks nõuab direktiivi artikli 8 lõige 4 iga liidu kodaniku isikliku olukorra hindamist. Artikli 14 lõige 2 näeb ette, et vastuvõttev liikmesriik võib kontrollida, kas elamisõiguse tingimused on täidetud, ainult juhul, kui tekib põhjendatud kahtlus, kas liidu kodanik vastab artiklis 7 sätestatud piisavate vahendite olemasolu tingimusele, kuid süstemaatilist kontrolli ei tehta. Niisamuti keelab artikli 14 lõige 3 sõnaselgelt

42 — Kohtuotsuse punktid 24, 26 ja 29.

43 — 8. novembri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-251/06: ING. AUER (EKL 2007, lk I-9689, punkt 38); 28. aprilli 2009. aasta otsus kohtuasjas C-420/07: Apostolides (EKL 2009, lk I-3571, punkt 63) ja 5. mai 2011. aasta otsus kohtuasjas C-434/09: McCarthy (EKL 2011, lk I-3375, punkt 24).

44 — 26. jaanuari 2010. aasta otsus kohtuasjas C-118/08: Transportes Urbanos y Servicios Generales (EKL 2010, lk I-635, punkt 23 ja seal viidatud kohtupraktika).

väljasaatmise ainuüksi vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalabisüsteemi kasutamise tõttu. Kohtuotsuses komisjon *vs.* Belgia,⁴⁵ mis käsitles muu hulgas direktiivi 90/364, väljendas Euroopa Kohus pahameelt automaatse väljasaatmise pärast juhul, kui liidu kodanik ei suutnud määratud tähtjaks tõendada piisavate vahendite olemasolu.

76. Pealegi ei ole selline tõlgendus ühitatav direktiivi preambuliga. Selle põhjendus 10 viitab mitte lihtsalt koormamisele, vaid *ebaproportsionaalsele* koormamisele. Seega ei saa elamisõiguse äravõtmist põhjendada igasuguse koormamisega, vaid üksnes sellisega, mis takistab piisavalt liikmesriigi sotsiaalabisüsteemi nõuetekohast toimimist. Liikmesriigid peavad tõepoolest tagama teatava rahalise solidaarsuse oma ja teiste liikmesriikide kodanike vahel.⁴⁶ Põhjendus 16 sätestab kriteeriumid, mille alusel hinnatakse, kas liidu kodanik koormab põhjendamatult liikmesriigi sotsiaalabisüsteemi. Need on järgmised: kas raskused on ajutised; elamisperioodi kestus; isiklikud asjaolud; antud abi suurus.

77. Neid tähelepanekuid arvestades on direktiivi artikli 7 lõike 1 punkti b saksakeelne versioon üllatav. Kui liikmesriigis elamise õiguse tingimuseks oleks, et isik ei ole kunagi saanud sellelt sotsiaalabi, kaotaksid direktiivi eelnimetatud sätted täielikult mõtte. Seega peab nimetatud sätte tähenduse kindlakstegemiseks saksakeelset versiooni tõlgendamades arvestama direktiivi eesmärki ja ülesehitust. Sätte sõnastus ise ei saa olla selle tõlgendamise ainus alus ega kaalukam teistest keeleversioonidest.⁴⁷

78. Siinkohal on oluline märkida, et NAG § 51 lõige 1 on sarnane direktiivi artikli 7 lõike 1 punkti b saksakeelse versiooniga. Seetõttu võiks järeldada, et liidu kodaniku Austrias elamise õiguse tingimuseks on see, et ta ei ole saanud kompensatoorset lisatoetust. Lisaks on kompensatoorne lisatoetus ASVG § 292 lõike 1 kohaselt ette nähtud üksnes isikutele, kelle seaduslik elukoht on Austrias. Niisiis tundub, et liidu kodanikud, kes soovivad elada Austrias kauem kui kolm kuud (ja eeldatavalt kuni nad saavad direktiivi artikli 16 alusel alalise elamisõiguse), ei tohi kõnealuste sätete mõjul kasutada Austria sotsiaalabisüsteemi ega saada sellist hüvitist nagu kompensatoorne lisatoetus.

79. Kui siseriikliku õiguse selline tõlgendus oleks õige – mille üle peab Oberster Gerichtshof ise otsustama⁴⁸ –, peaksin nõustuma komisjoniga, et see asetab liidu kodanikud halvemasse olukorda võrreldes Austria kodanikega, kellel on Austria valitsuse kinnitusel sünnipärane õigus Austrias elada⁴⁹ ja seetõttu lihtsam kõnealust tingimust täita. Kuigi kõnealused eeskirjad ei diskrimineeri otseselt kodakondsuse alusel, tunduvad need mulle siiski kätkevat kaudset diskrimineerimist.⁵⁰

80. Vaatamata sellele on Euroopa Kohus eri asjaoludel otsustanud, et liikmesriigid võivad sotsiaalabihüvitiste andmise eeltingimusena nõuda seaduslikku riigis elamist, eeldusel et see on kooskõlas EL-i õigusega.⁵¹ Siseriikliku seadusandja puhul ongi õiguspärane soovida tagada taotleja ja hüvitise ja pädeva liikmesriigi vahelise tegeliku seose olemasolu.⁵² Lisaks sätestab määruse artikli 70 lõige 4 selgelt, et mitteosamakselisi rahalisi erihüvitisi antakse kooskõlas vastuvõtva liikmesriigi õigusaktidega.

45 — 23. märtsi 2006. aasta otsus kohtuasjas C-408/03: komisjon *vs.* Belgia (EKL 2006, lk I-2647).

46 — 20. septembri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-184/99: Grzelczyk (EKL 2001, lk I-6193, punkt 44) ja 15. märtsi 2005. aasta otsus kohtuasjas C-209/03: Bidar (EKL 2005, lk I-2119, punkt 56).

47 — Vt selle kohta 12. novembri 1998. aasta otsus kohtuasjas C-149/97: Institute of the Motor Industry (EKL 1998, lk I-7053, punkt 16 ja seal viidatud kohtupraktika).

48 — Lisan selle kohta, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu kinnitusel ongi kompensatoorse lisatoetuse puhul taotletud negatiivset mõju elamisõigusele.

49 — Vt selle kohta Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni protokolli nr 4 artikli 3 lõige 2.

50 — Vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Collins, punkt 65; eespool viidatud kohtuotsus Bidar, punkt 53; 15. septembri 2005. aasta otsus kohtuasjas C-258/04: Ioannidis (EKL 2005, lk I-8275), punkt 28, ja 1. oktoobri 2009. aasta otsus kohtuasjas C-103/08: Gottwald (EKL 2009, lk I-9117), punkt 28.

51 — Vt eespool viidatud kohtuotsus Martínez Sala, punkt 63; 7. septembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-456/02: Trojani (EKL 2004, lk I-7573), punkt 43; eespool viidatud kohtuotsus Bidar, punkt 37, ja eespool viidatud kohtuotsus Förster, punkt 39.

52 — 21. juuli 2011. aasta otsus kohtuasjas C-503/09: Stewart (EKL 2011, lk I-6497, punkt 89).

81. Direktiivi lugedes näib õigustatud liikmesriigi soov kaitsta oma sotsiaalisüsteemi majanduslikult mitteaktiivsete liidu kodanike eest, kes ei ole veel saanud alalist elamisõigust. Kuid vastupidi Saksamaa valitsuse seisukohale tuleneb eespool esitatud punktidest 75 ja 76, et direktiivi artikli 8 lõikega 4 ja artikli 14 lõikega 3 ei ole kooskõlas eeskirjad, mis näevad elamisõiguse tingimusena ette, et isik ei ole kasutanud vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalisüsteemi, ega nõua liidu kodaniku majandusliku olukorra individuaalset hindamist. Sotsiaalabitaotlus ise ei saa olla liikmesriigi sotsiaalisüsteemi põhjendamatu koormamine ega põhjustada elamisõiguse kaotamist, nagu Austria valitsus näib mõnivat. Kohtuotsuses Chakroun sedastaski Euroopa Kohus, et mõiste „sotsiaalabi” ei hõlma erakorraliste või ootamatute vajaduste rahuldamiseks antavat abi. Seega ei saa liidu kodanikku karistada sellise abi taotlemise eest. Lõpuks peab aga eelotsusetaotluse esitanud kohus ise kontrollima, kas liikmesriigi õigust saab tõlgendada viisil, mis on kooskõlas EL-i õigusega.⁵³

2. Küsimus, kas kompensatoorse lisatoetuse maksmine koormab põhjendamatu Austria sotsiaalisüsteemi

82. Eeldades, et Euroopa Kohus nõustub minu tõlgendusega mõistele „sotsiaalabi”, nii nagu seda kasutatakse direktiivi artikli 7 lõike 1 punktis b, ning et Austria õigust on võimalik tõlgendada kooskõlas olevana EL-i õigusega, jääb ikkagi alles küsimus, kas P. Brey õiguse kompensatoorse lisatoetusele tunnistamine koormab põhjendamatu Austria sotsiaalisüsteemi. Direktiivi põhjenduse 16 sisu arvestades näib, et koormab.

83. Faktiliste asjaolude kohaselt ei ole P. Brey muud sissetulekut kui kaks pensioni kogusummas 1 089,74 eurot kuus (ühe pensioni puhul on tegemist brutosummaga). Selle rahaga peab ta ülal pidama ennast ja oma abikaasat – kellel ei ole enam sissetulekut – ning maksma iga kuu 532,29 euro suurust üüri, mistõttu jääb maksimaalselt alles 557,45 eurot kuus toidu, kommunaalteenuste ja muude põhivajaduste jaoks. See summa jääb allapoole Austria õiguses sätestatud toimetulekumiinimumi, st tegemist on olukorraga, mille jaoks kompensatoorne lisatoetus mõeldud on ja mille tõttu P. Brey seda igakuises summas 326,82 eurot taotleski.

84. Kuna P. Brey on pensionär, ei ole ette näha, et tema rahaline olukord aja jooksul paraneb või et ta taotleb hüvitist mõne erakorralise või ootamatu vajaduse rahuldamiseks.⁵⁴

85. Taotletav summa ei ole ilmselgelt ka ebaoproportsionaalne. Kuid seni, kui Austria ametiasutused otsustavad P. Brey elamisloa tühistamise üle, võib toetuse kogusumma paisuda märkimisväärseks.

86. Tundub, et P. Brey, kes on Vene päritolu Saksamaa kodanik, ei ole Austriaga isiklike sidemeid. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu andmetel kolis ta Austriasse väidetavalt sellepärast, et Saksamaal teda tema päritolu pärast diskrimineeriti.

87. Ja veel, algne haldusotsus, millega P. Brey taotlus tagasi lükati, on välja antud 2. märtsil 2011, s.o enne 22. märtsi 2011, mil P. Brey sai kätte oma elamisloa. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib nimelt, et abielupaar asus Austriasse elama 2011. aasta märtsis. Seega ei olnud P. Brey enne oma taotluse esitamist Austrias kaua elanud. Sellises olukorras tundub tõepoolest, et P. Brey ei vasta enam direktiivi artikli 7 lõike 1 punkti b kohastele riigis seadusliku elamise nõuetele.

88. Eespool nimetatud kaalutlusi edasi arendades näib esmapilgul raske mõista, kuidas üksainus füüsiline isik võib liikmesriigi sotsiaalisüsteemi põhjendamatu koormata. Kuid kui see oleks mõeldamatu, kaotaks direktiivi eeskirjad mõtte. Kui aga küsimus oleks ühekordses 326,82 euro suuruses makses, oleks ka kohatu rääkida „põhjendamatu koormamisest”. Põhjendamatus seisneb

53 — 10. aprilli 1984. aasta otsus kohtuasjas 14/83: von Colson ja Kamann (EKL 1984, lk 1891, punkt 26).

54 — Eespool viidatud kohtuotsus Grzelczyk, punkt 45, ja eespool viidatud kohtuotsus Chakroun, punkt 52.

selles, et kompensatoorse lisatoetuse maksmine on määramata aja jooksul korduv sündmus, kuid samas ei ole P. Brey suuteline tõendama enda varasemaid sidemeid Austria ühiskonnaga, mis selliseid makseid õigustaks. Kui tal oleksid Austria ühiskonnaga sidemed näiteks sel moel, et ta on seal varem töötanud, elanud ja makse maksnud, oleks olukord teine.

89. Siinkohal on minu seisukoht, et P. Breyl kompensatoorsele lisatoetusele õigust ei ole. Oma kolimisega Austriasse kaotas tema leibkond ka tema abikaasa pensioni ning muud elukohajärgsed toetused, mida P. Breyl oleks olnud õigus Saksamaal saada. See kurb olukord tuleb aga panna liikmesriikide sotsiaalabi käsitlevate eeskirjade puuduliku ühtlustamise arvele.

90. Igatahes leian ma, et P. Brey seadusliku elamise küsimust ei ole Euroopa Kohtu praeguses menetluses võimalik lõplikult lahendada. Ühelt poolt tähendaks see õiguse kohaldamist faktiliste asjaolude suhtes. Teiselt poolt jällegi oleks selline kohaldamine järgmistel põhjustel vastuolus elamisloa tühistamise menetlusega.

91. Austria valitsus väidab, et tema sotsiaalasutused otsustavad liidu kodaniku õiguse riigis elada seaduslikkuse üle eraldi, s.o sõltumata sellest, et P. Brey on immigratsiooniasutustelt juba elamisloa saanud. Kuna seaduslik elamine on kompensatoorse lisatoetuse maksmise eeltingimus, on Austria valitsus seisukohal, et sotsiaalasutustel peab olema õigus hinnata, kas taotleja elab Austrias seaduslikult.

92. Minu arvates ei ole sellel argumendil selle küsimuse puhul tähtsust.

93. Tõsi, liidu kodaniku elamisluba on üksnes deklaratiivne.⁵⁵ See tähendab, et liidu kodanik võib riigis elamise õiguse kaotada või omandada sõltuvalt sellest, kas direktiivi artiklis 7 sätestatud tingimused on tema puhul konkreetsel ajahetkel täidetud või mitte, ja mitte sellest, kas tal on olemas kehtiv elamisluba. NAG § 53 näitab, et Austria on kasutanud direktiivi artikli 8 lõike 3 teises taandes sätestatud võimalust nõuda elamisluba taotlevatelt liidu kodanikelt piisavate vahendite olemasolu tõendamist. Nii et see, et Austria ametiasutused väljastasid P. Breyle elamisloa, näitab, et nende arvates elas P. Brey sel ajal riigis seaduslikult. See toimus *pärast* algset otsust, millega tema taotlus kompensatoorse lisatoetuse saamiseks tagasi lükati. Lisaks on liidu kodanikel muidugi olemas direktiivi artiklis 15 osutatud menetluslikud tagatised ning menetlustes, kus kõne all ei ole ainult isiku õigus mingile hüvitisele, vaid ka tema õigus üldse riigis elada, nendest mööda minna ei saa.

94. Liikmesriik võib asuda seisukohale, et liidu kodanik, kes kasutab tema sotsiaalabi, ei täida enam tema elamisloa tingimusi, ning võib EL-i õigusega seatud piirides võtta meetmeid selle isiku elamisloa tühistamiseks. Piisavate vahendite kaotus on muidugi alati risk. Seepärast annab direktiivi artikkel 14 liikmesriikidele õiguse jälgida, kas liidu kodanikud vastavad jätkuvalt artiklis 7 sätestatud tingimustele.⁵⁶ Sellistel juhtudel on Euroopa Kohus siiski võtnud seisukoha, et kui liidu kodanik elab EL-i õiguse kohaselt seaduslikult teises liikmesriigis, võib ta sotsiaalhüvitiste taotlemisel tugineda EL-i õigusele, sh võrdse kohtlemise põhimõttele, olenemata sellest, et see võib hiljem ohtu seada tema seal elamise õiguse.⁵⁷

95. Sellega seoses tuleb märkida, et direktiivi artikli 24 lõikes 1 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõte ei ole ilma tingimusteta. Artikli 24 lõike 2 kohaselt võib vastuvõttev liikmesriik piirata sotsiaalabi saamise õigust riigis elamise esimese kolme kuu jooksul, välja arvatud juhul, kui see on mõeldud vastuvõtva liikmesriigi tööturule sisenemise hõlbustamiseks.⁵⁸ Hüvitisesaaja pensioni täiendamiseks

55 — Vt muu hulgas 21. juuli 2011. aasta otsus kohtuasjas C-325/09: Dias (EKL 2011, lk I-6387, punktid 48 ja 49 ning seal viidatud kohtupraktika).

56 — Vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Grzelczyk, punkt 42, ja eespool viidatud kohtuotsus komisjon vs. Belgia, punktid 47 ja 50.

57 — Vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Grzelczyk, punkt 36; eespool viidatud kohtuotsus Trojani, punkt 40; eespool viidatud kohtuotsus Bidar, punkt 46; ja eespool viidatud kohtuotsus Förster, punkt 43.

58 — 4. juuni 2009. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-22/08 ja C-23/08: Vatsouras ja Koupatantze (EKL 2009, lk I-4585, punkt 45).

mõeldud hüvitis tööturule sisenemist ilmselt ei hõlbusta. Sellegipoolest ei ole võrdse kohtlemise põhimõtte minu arvates ASVG § 292 lõikes 1 ette nähtud õiguse puhul saada kompensatoorset lisatoetust otseselt asjakohane. See säte teeb ainult seda, et seab selle õiguse tingimuseks püsiva ja seadusliku Austrias elamise, mida, nagu on näha eespool punktist 93, Austria ametiasutused on P. Brey puhul ka tunnustanud.

96. Kokkuvõtteks: seni, kuni vastuvõttev liikmesriik ei ole lõpetanud liidu kodaniku seaduslikku riigis elamist otsusega, mis on tehtud kooskõlas eelkõige direktiivi artiklites 15, 30 ja 31 sätestatud menetluslike tagatistega – mida käesolevas asjas ei ole tehtud –, võib kodanik nagu P. Brey riigis seaduslikult viibimise ajal tugineda EL-i õigusele. Selline otsus tuleb teha sõltumata küsimusest, kas kodaniku puhul on piisavate vahendite olemasolu nõue täidetud, st küsimusest, mis on kõne all eelotsusetaotluse esitanud kohtu sotsiaalõiguse-teemalises asjas.

V – Ettepanek

97. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Oberster Gerichtshofi esitatud eelotsuse küsimusele järgmiselt:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ, muudetud kujul artikli 7 lõike 1 punkti b tuleb tõlgendada nii, et Allgemeines Sozialversicherungsgesetz § 292 lõikes 1 sätestatud kompensatoorne lisatoetus on direktiivi nimetatud sätte tähenduses „sotsiaalabi”.