



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
ELEANOR SHARPSTON
esitatud 16. veebruaril 2012¹

Kohtuasi C-542/09

**Euroopa Komisjon
versus**

Madalmaade Kuningriik

Hariduse kättesaadavus — Õppetoetus kõrghariduse omandamiseks välismaal — Elukohanõue —
„Kuuest aastast kolm”-reegel

1. Rotterdami elanik Erasmus oli üks esimestest, kes sai välismaal õppimiseks õppetoetust. Chambray piiskop Henry of Bergen (kelle juures Erasmus oli alustanud tööd sekretärina) andis talle 1495. aastal nii puhkuse kui ka õppetoetuse, et viimane saaks asuda õppima Pariisi Ülikoolis. Erasmus leidis oma kutsumuse ning tema karjääri jooksul, mis möödus Pariisis, Leuven'is, Cambridge'is ja Baselis, sai temast oma aja kohta silmapaistev humanitaarteadlane: *Prince of the Humanists*. Võib väita, et ta kasutas välismaal toimunud ülikooliõpinguteks antud toetuse väga hästi ära² ja tänapäeval kannab liidu ülikoolide vaheline üliõpilaste vahetusprogramm tema nime.

2. Tänapäeva Erasmuse tudengitel on samasugused head võimalused. Wet Studiefinanciering (kõrghariduse rahastamise seadus; edaspidi „WSF”) alusel saavad nad taotlelda väljaspool Madalmaid kõrghariduse omandamiseks õppetoetust. Kas niisuguse õppetoetuse andmist reguleerivad üksikasjalikud normid – eelkõige norm, mille kohaselt peab taotleja peale selle, et tal on õigus saada õppetoetust Madalmaades, olema viimasest kuuest aastast Madalmaades seaduslikult elanud vähemalt kolm aastat („kuuest aastast kolm”-reegel) – lähevad aga vastuollu ELTL artikliga 45 (endine EÜ artikkel 39)³ ja määruse (EMÜ) nr 1612/68⁴ artikli 7 lõikega 2, kuna need diskrimineerivad kaudselt ja põhjendamatult võortöotajaid ja nende pereliikmeid?

1 — Algkeel: inglise.

2 — On selge, et ta pühendus oma õpingutele, nagu seda tõendab üks tema kuulsamaid tsitaate: „Kui mul on natuke raha, ostan ma raamatuid, ja kui mul jääb veidi üle, ostan ma süüa ja riideid”. Vt ka kohtujurist Ruiz-Jarabo Colomeri ettepanek 23. oktoobri 2007. aasta otsuses liidetud kohtuasjades C-11/06 ja C-12/06: Morgan ja Bucher, EKL 2007, lk I-9161, punkt 43.

3 — Liikmesriigi õigusnormide komisjoni põhjendatud arvamusega kooskõlla viimise tähtaeg lõppes 15. juunil 2009 ning seega enne Lissaboni lepingu jõustumist. Selguse ja järjepidevuse huvides tuleb mul viidata ELTL artiklile 45. EÜ artikli 39 ja muude asjassepuutuvate asutamislepingu sätete sõnastus jäi Lissaboni lepingus samaks.

4 — Nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta määrus (EMÜ) nr 1612/68 töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires (EÜT L 257, lk 2; ELT eriväljaanne 5/1, lk 15). Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. aprilli 2011. aasta määrus (EL) nr 492/2011 töötajate liikumisvabaduse kohta liidu piires (ELT L 141, lk 1) tunnistas määruse nr 1612/68 kehtetuks alates 16. juunist 2011, seega pärast komisjoni põhjendatud arvamuses märgitud tähtaja lõppu. Määruse nr 1612/68 artikli 7 lõike 2 ja artikli 12 sõnastus jäi määruuses nr 492/2011 muutmatusks.

Õiguslik raamistik

Aluslepingu sätted

3. ELTL artikkel 45 sätestab:

„1. Tagatakse töötajate liikumisvabadus liidu piires.

2. Selline liikumisvabadus nõuab igasuguse kodakondsusel põhineva liikmesriikide töötajate diskrimineerimise kaotamist nii töölevõtmisel, töö tasustamisel kui ka muude töötingimuste puhul.

[...]”

4. Vastavalt ELTL artikli 165 lõikele 1 (endine EÜ artikli 149 lõige 1) vastutab liikmesriik „õpetuse sisu ja haridussüsteemide korralduse” eest. Artikli 165 lõige 1 sätestab, et „[l]iit aitab kaasa kvaliteetse hariduse arendamisele, soodustades koostööd liikmesriikide vahel ning vajaduse korral toetades ja täiendades nende tegevust”. Liidu tegevusega püütakse ka „ergutada õppijate [...] liikuvust”.⁵

Määrus nr 1612/68

5. Määruse nr 1612/68 eesmärk oli tagada ühe liikmesriigi kodanikele vabadus töötada teises liikmesriigis ning selle kaudu rakendada asutamislepingu sätted töötajate liikumisvabaduse kohta. Määruse preambuli põhjenduse 1 kohaselt oli määruse üldine eesmärk saavutada „igasuguse kodakondsusel põhineva liikmesriikide töötajate diskrimineerimise kaotami[ne] nii töölevõtmisel, töö tasustamisel kui ka muude töötingimuste puhul, samuti töötajate õigu[s] tasustatud töö tegemiseks vabalt liikuda [liidu] piires, arvestades piiranguid, mis on õigustatud avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu seisukohalt”.

6. Põhjendused 3 ja 4 sätestasid, et „liikumisevabadus on töötajate ja nende perede põhiõigus”, ning et seda õigust pidid saama kasutada „alalised, hooaja- ja piirialatöötajad ning need, kes teevad tööd seoses teenuste osutamisega”.

7. Põhjenduse 5 kohaselt oli selle põhiõiguse kasutamiseks „objektiivse mõõdupuu järgi vabalt ja väärikalt [tarvis] tegeliku ja seadusjärgse võrdse kohtlemise tagamist kõiges, mis on seotud töötamise ja eluaseme saamisega, samuti töötajate liikumist takistavate piirangute kõrvaldamist, eelkõige selliste piirangute kõrvaldamist, mis on seotud töötaja õigusega olla koos oma perega ja tema pere integreerimistingimustega vastuvõtjariiki”.

8. Määruse nr 1612/68 artikli 7 lõige 2 sätestas, et töötajal, kes on liikmesriigi kodanik, on teise liikmesriigi territooriumil, „samad sotsiaalsed ja maksusoodustused kui selle riigi kodanikest töötajatel”.

9. Määruse 1612/68 artikkel 12 sätestas:

„Teise liikmesriigi territooriumil töötava või töötanud liikmesriigi kodaniku lapsi, kes elavad selle riigi territooriumil, võetakse selle riigi üldhariduskooli, töö käigus toimuva väljaõppe kursustele ja kutseõppekursustele samadel tingimustel kui selle riigi kodanikke.

[...]”

5 — ELTL artikli 165 lõike 2 teine taane (endine EÜ artikli 149 lõige 2). Erasmus programm ja liidu tegevus selles valdkonnas põhinevad ELTL artiklitel 165 ja 166. Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. novembri 2006. aasta otsus nr 1720/2006/EÜ, millega luuakse tegevusprogramm elukestva õppe alal (ELT 2006 L 327, lk 45), muudetud otsusega nr 1357/2008/EÜ (ELT L 350, lk 56).

Direktiiv 2004/38

10. Direktiivi 2004/38⁶ artikkel 7 reguleerib tingimusi, millistel liidu kodanik võib teises liikmesriigis elada kauem kui kolm kuud. See sätestab:

- „1. Kõikidel liidu kodanikel on õigus elada teise liikmesriigi territooriumil kauem kui kolm kuud, kui
- a) nad tegutsevad vastuvõtvast liikmesriigis töötajate või füüsilisest isikust ettevõtjatena või
 - b) neil on enda ja oma pere jaoks piisavalt vahendeid, et mitte koormata oma elamisperioodi ajal vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalsüsteemi ja neil on vastuvõtva liikmesriigi üldine ravikindlustus või

[...]”

11. Selle direktiivi artikkel 24 näeb ette:

„1. Kui asutamislepingu ja teiseste õigusaktide erisätetes ei ole selgelt ette nähtud teisiti, koheldakse kõiki käesoleva direktiivi kohaselt vastuvõtva liikmesriigi territooriumil elavaid liidu kodanikke asutamislepingu reguleerimisalas võrdselt kõnealuse liikmesriigi kodanikega. Seda õigust saavad kasutada ka pereliikmed, kes ei ole liikmesriigi kodanikud ja kellel on seal elamisõigus või alaline elamisõigus.

2. Erandina lõikest 1 ei ole vastuvõttev liikmesriik kohustatud [...] enne alalise elamisõiguse omandamist andma stipendiumide või õppelaenu toimetulekutoetust õpinguteks, sealhulgas tööalaseks koolituseks, muudele isikutele kui töötajatele, füüsilisest isikust ettevõtjatele, sellise staatuse säilitanud isikutele ja nende pereliikmetele.”

Siseriiklik õigus

12. WSF määrab kindlaks, kes võivad Madalmaades ja välismaal õppimiseks toetust saada. Välisõppe toetust nimetatakse „meeneembare studiefinanciering” (edaspidi „MNSF”) ehk „ülekantavaks” õppetoetuseks.

13. Madalmaades kõrghariduse omandamiseks võivad õppetoetust saada õppijad vanuses 18–29 eluaastat, kes õpivad määratud või akrediteeritud õppeasutuses ja vastavad kodakondsuse tingimusele.⁷ Kodakondsuse tingimus on sätestatud artikli 2 lõikes 2. Tingimusele vastavad: (i) Madalmaade kodanikud, (ii) muud kui Madalmaade kodanikud, keda koheldakse kui Madalmaade kodanikke aluslepingu või mõne rahvusvahelise organisatsiooni otsuse alusel ja (iii) muud kui Madalmaade kodanikud, kes elavad Madalmaades ja kuuluvad selliste isikute kategooriasse, keda õppetoetuse andmise kohas koheldakse kui Madalmaade kodanikke üldise haldusmeetme alusel.

14. Teise kategooriasse kuuluvad Madalmaades majandustegevuses osalevad liidu kodanikud ja nende pereliikmed. Nad ei pea seda liiki toetuse saamiseks Madalmaades elama. Nii on ka piiriülesed töötajad ja nende pereliikmed hõlmatud. Kolmas kategooria hõlmab liidu kodanikke, kes Madalmaades majandustegevuses ei osale. Neil tekib õigus toetusele pärast viieaastast seaduslikku Madalmaades elamist.

⁶ — 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; parandatud ELT 2004 L 229, lk 35; ELT 2005 L 30, lk 27; ELT 2005 L 197, lk 34; ELT 2007 L 204, lk 28).

⁷ — WSF artikli 2 lõige 1.

15. Väljaspool Madalmaid omandatava kõrghariduse jaoks toetuse saamiseks peab õppijatel olema õigus saada õppetoetust Madalmaades ja vastavalt WSF artikli 2 lõike 14 punkti 2 alapunktile c peavad nad lisaks olema Madalmaades seaduslikult elanud vähemalt kolm aastat viimasest kuuest aastast, mis eelnevad välismaal õppeasutusse sisseastumisele.

16. Kui õppijad vastavad nõutud tingimustele, on neil õigus taotleda toetust õpinguteks Madalmaades ja siis MNSF-i õpinguteks välismaal.

17. Kuni 1. jaanuarini 2014 ei kehti „kuuest aastast kolm”-reegel õppijatele – nende kodakondsusest sõltumata –, kes omandavad kõrgharidust Madalmaade „piirialadel” (Flaami ja pealinna Brüsseli piirkond Belgias, Nordrhein-Westfaleni, Alam-Saksi ja Bremeni liidumaa Saksamaal).

18. MNSF koosneb kolmest osast: (i) põhistipendium, mis on kindlaksmääratud summa, mida makstakse iga kuu ja mis põhineb sellel, kas õppija elab kodus või omaette; sellele lisandub reisikulude toetus ja lisatoetus, kui õppijal on elukaaslane või ta on üksikvanem; (ii) ülemmääraga lisastipendium, mis põhineb õppija vanemate sissetulekul ja panusel; (iii) ülemmääraga põhilaen, kui seda taotletakse, ja (iv) laen kulude katteks, kui seda taotletakse, mis on põhimõtteliselt piiratud nende maksimumkuludega, mis vastavad Madalmaade õppeasutuste õppemaksule samaväärse kursuse eest.

19. Põhistipendium, lisastipendium (välja arvatud esimese õppeaasta jaoks) ja reisitoetus antakse laenuna. Need muutuvad stipendiumiks siis, kui õpingud lõpetatakse kümne aasta jooksul nende alustamisest.

20. MNSF-i ülemmäär koos toetustega on 739,15 kuni 929,69 eurot kuus, sõltuvalt sellest, kas õppija elab kodus või omaette. Sama ülemmäär kehtib Madalmaades õppimiseks antavate toetuste suhtes.

Menetlus

21. Lähtudes tavapärasest kohtueelsest menetlusest palub komisjon Euroopa Kohtul tuvastada, et kuna Madalmaade Kuningriik nõuab, et võõrtöötajad, sealhulgas piiriülesed töötajad, ja nende ülalpidamisel olevad pereliikmed vastaksid elukohanõudele („kuuest aastast kolm”-reegel) selleks, et saada õigus välisõppe toetusele WSF alusel, diskrimineerib Madalmaade Kuningriik kaudselt võõrtöötajaid ja on rikkunud ELTL artiklist 45 ja määruse nr 1612/68 artikli 7 lõikest 2 tulenevaid kohustusi; lisaks palub komisjon mõista kohtukulud välja Madalmaade Kuningriigilt.

22. Madalmaade Kuningriik palub Euroopa Kohtul jätta hagi rahuldamata ja mõista kohtukulud välja komisjonilt.

23. Belgia, Taani, Saksamaa ja Rootsi valitsus astusid menetlusse Madalmaade nõuete toetuseks.

24. Kohtuasja pooled ja menetlusse astujad esitasid suulised märkused 10. novembri 2011. aasta kohtuistungil.

Hinnang

Sissejuhatavad märkused

25. Komisjoni hagi on viidatud vaid ELTL artiklile 45 ja määruse nr 1612/68 artikli 7 lõikele 2. Komisjon väidab, et tegemist on Madalmaades töötavate võõrtöötajate ja nende ülalpeetavate pereliikmete kaudse diskrimineerimisega MNSF-i osas. Komisjon ei esita nõudeid direktiivi 2004/38 artikli 24, ELTL artikli 21 ega ühegi muu liidu õiguses kodanike õigusi reguleeriva sätte alusel.

26. Määruse nr 1621/68 artikli 7 lõige 2 väljendab võrdse kohtlemise põhimõtet, mis on sätestatud ELTL artiklis 45 seoses sotsiaalsete ja maksualaste soodustustega ja mida tuleb tõlgendada samamoodi.⁸ Niisiis, kui õigust sotsiaalsetele soodustustele reguleeriv meede rikub artikli 7 lõiget 2, kuna see kohtleb võõrtöötajaid vähem soodsalt kui kodanikest töötajaid, siis on see meede vastuolus ka ELTL artikliga 45. Kui aga meede on kooskõlas artikli 7 lõikega 2, võib see siiski rikkuda artiklit 45.⁹ Seetõttu tuleb mul esiteks analüüsida elukohanõuet määruse nr 1612/68 artikli 7 lõiget 2 arvestades.

27. Madalmaad, keda toetavad menetlusse astunud liikmesriigid, väidab, et määruse nr 1612/68 artikli 7 lõige 2 ei ole kohaldatav. Teise võimalusena leiab Madalmaad, et elukohanõue ei ole võõrtöötajate suhtes kaudselt diskrimineeriv.

28. Madalmaad ja menetlusse astunud liimesriigid jäävad igal juhul kindlaks sellele, et elukohanõuet õigustavad kaks põhjendust. Esiteks on selle nõude eesmärk määrata kindlaks õppijate sihtgrupp: nimelt need, kes õpiksid Madalmaades ka ilma MNSF-ita ja pöörduksid pärast välismaal õppimist Madalmaadesse tagasi. Teiseks aitab elukohanõue vältida seda, et süsteem muutuks ebamõistlikult koormavaks, millel võiks olla tagajärjed kõigi antavate toetuste üldisele tasemele. Seda eesmärki rõhutas Euroopa Kohus otsuses Bidar ja kinnitas otsuses Förster.¹⁰

Kas elukohanõue põhimõtteliselt rikub määruse nr 1612/68 artikli 7 lõiget 2?

Määruse nr 1612/68 artikli 7 lõikes 2 sätestatud võrdse kohtlemise subjektid

29. Madalmaad väidab, et määruse nr 1612/68 artikli 7 lõige 2 ei ole põhimõtteliselt kohaldatav võõrtöötajate pereliikmetele, sõltumata nende elukohast. Ta möönab, et erand esineb võõrtöötajate laste kaudsel diskrimineerimise juhtudel. Üldiselt on need isikud aga hõlmatud määruse nr 1612/68 artikliga 12, mitte artikli 7 lõikega 2. Seda seetõttu, et artikkel 12 on võrdse kohtlemise konkreetne väljendus, kuna seda kohaldatakse laste võtmisel üldhariduskooli, töö käigus toimuva väljaõppe kursustele ja kutseõppekursustele. Artikli 7 lõike 2 tõlgendamine kohaldatavana võõrtöötajate laste suhtes võib muuta artiklis 12 toodud elukohanõude mõtteks.

30. Komisjoni väitel kinnitab Euroopa Kohtu praktika, et artikli 7 lõige 2 on kohaldatav võõrtöötajate kõigi pereliikmete suhtes.

31. Ma nõustun komisjoniga.

32. Artikli 7 lõikega 2 tagatud võrdse kohtlemise otsesed subjektid on liimesriikide kodanikud, kes töötavad teises liikmesriigis. Sellesse kategooriasse kuuluvad piiriülesed töötajad, kes määratluse kohaselt elavad väljaspool liikmesriiki.¹¹ Niisiis ei pea töötajad elama seal, kus nad töötavad, et saada artikli 7 lõike 2 alusel kaitset, ning samuti ei muuda artikli 7 lõige 2 õigust võrdsele kohtlemisele sõltuvaks sellest, kus sotsiaalset soodustust tegelikult kasutatakse.

33. Võõrtöötaja ülalpidamisel olevad pereliikmed on artikli 7 lõikes 2 sätestatud võrdse kohtlemise kohustuse kaudsed subjektid, kuna nende diskrimineerimine sotsiaalse soodustuse andmisel diskrimineerib ka võõrtöötajat, kes peab siis pereliiget ülal pidama. Euroopa Kohus on juba selgelt väljendanud, et see kaudsete subjektide kategooria hõlmab töötaja ülalpeetavaid pereliikmeid ülenevas ja alanevas liinis ning abikaasasid.¹² Nad ei pea selleks, et saada artikli 7 lõike 2 kohast kaitset, elama liikmesriigis, kus võõrtöötaja töötab.¹³

8 — 11. septembri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-287/05: Hendrix, EKL 2007, lk I-6909, punkt 53, ja seal viidatud kohtupraktika.

9 — Vt 16. juuli 2009. aasta otsus kohtuasjas C-208/07: Chamier-Glisczinski, EKL 2009, lk I-6095, punkt 66 ja seal viidatud kohtupraktika.

10 — 15. märtsi 2005. aasta otsus kohtuasjas C-209/03: Bidar, EKL 2005, lk I-2119, ja 18. novembri 2008. aasta otsus kohtuasjas C-158/07: Förster, EKL 2008, lk I-8507.

11 — Määruse nr 1612/68 põhjendus 4 ja 10. septembri 2009. aasta otsus kohtuasjas C-269/07: komisjon vs. Saksamaa, EKL 2009, lk I-7811, punkt 52 ja seal viidatud kohtupraktika.

12 — Eespool 11. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa, punkt 65 ja seal viidatud kohtupraktika (abikaasad); 15. septembri 2005. aasta otsus kohtuasjas C-258/04: Ioannidis, EKL 2005, lk I-8275, punkt 35 ja seal viidatud kohtupraktika (järglased); ja 12. juuli 1984. aasta otsus kohtuasjas 261/83: Castelli, EKL 1984, lk 3199, punkt 12 (vanemad).

13 — 8. juuni 1999. aasta otsus kohtuasjas C-337/97: Meeusen, EKL 1999, lk I-3289, punkt 25. See kohtuasi käsitles otsest diskrimineerimist elukohanõude alusel (kuna seda kohaldati ainult muudele isikutele kui Madalmaade kodanikud).

34. Artikli 7 lõikes 2 toodud mõiste „sotsiaalsed soodustused” hõlmab võõrtöötajate ja nende ülalpeetavate pereliikmete kõrghariduse omandamiseks antavaid õppetoetusi.¹⁴ Käesolevas asjas võivad Madalmaades töötava võõrtöötaja ülalpeetavad lapsed eelkõige soovida taotleda MNSF-i, et õppida mujal kui Madalmaades.

35. Madalmaad rõhutab asjaolu, et kohtuasjad, milles Euroopa Kohus leidis, et artikli 7 lõige 2 kohaldub võõrtöötaja laste suhtes, puudutasid kõik otsest diskrimineerimist. Erinevalt Madalmaadest arvan ma, et tõlgendus, mis seab võrdse kohtlemise kohustuse isikulise kohaldamisala sõltuvusse diskrimineerimise laadist, ei ole loogiline. Seetõttu leiab ma, et tähtsust ei oma see, kas diskrimineerimine on otsene või kaudne.

36. Määruse nr 1612/68 artikkel 12 annab võõrtöötajate lastele nende endi õigustest eraldiseisvad õigused.

37. Vastavalt sellele peab vastuvõttev liikmesriik tagama võõrtöötajate laste vastuvõtmise riigi üldhariduskooli, töö käigus toimuva väljaõppe kursustele ja kutseõppekursustele. Artiklit 12 kohaldatakse ka nende laste suhtes, kes õpivad väljaspool vastuvõtvat liikmesriiki.¹⁵

38. Artiklit 12 kohaldatakse konkreetselt „[t]eise liikmesriigi territooriumil töötava või töötanud liikmesriigi kodaniku [laste]” suhtes ja nende laste suhtes, kes „elavad selle riigi territooriumil”. Euroopa Kohus on otsustanud, et artikkel 12 annab lastele, kes on asunud elama liikmesriigi territooriumile ajal, mil nende vanematel oli selles liikmesriigis elamise õigus võõrtöötajana, iseseisva riigis elamise õiguse, et nad saaksid minna üldhariduskooli.¹⁶ Lapsel on see õigus hoolimata sellest, kas tema vanemal säilib vastuvõtvast liikmesriigist võõrtöötaja seisund või mitte.¹⁷

39. Lisaks sellele ei pea laps artiklile 12 tuginemiseks tõendama, et ta on võõrtöötaja ülalpeetav. Kui vanem ei ole enam võõrtöötaja, kellel on õigus võrdsele kohtlemisele artikli 7 lõike 2 alusel või kes peab oma last üleval, võib laps siiski tugineda omaenda õigusele saada seda laadi sotsiaalset soodustust, mis on määratletud artiklis 12, ning samadel tingimustel kui kodanikud, tingimusel, et see laps elab vastuvõtvast liikmesriigis.¹⁸

40. Erinevalt Madalmaadest ei arva ma, et tulenevalt sellest, et artikkel 12 määratles otseste subjektidena sõnaselgelt piiritletud pereliikmete grupi, tuleb artikli 7 lõiget 2 isikulist kohaldamisala tõlgendada nii, et sellest on välistatud see grupp kaudsete subjektidena. Madalmaad tugineb oma seisukoha põhjendamiseks mitmetele kohtuotsustele. Ükski neist kohtuotsustest ei lahenda küsimust, kas artikli 7 lõige 2 kaitseb võõrtöötaja ülalpeetavaid pereliikmeid, kes taotleavad toetust kõrghariduse omandamiseks.

41. Kohtuotsuses Brown keelduti hagejale kaitse andmisest artikli 7 lõike 2 alusel, kuna ta sai võõrtöötaja seisundi üksnes selle tulemusena, et ta võeti vastu vastuvõtja liikmesriigi kõrgkooli.¹⁹ Tal ei olnud võimalik taotleda kaitset artikli 12 alusel (ning minu hinnangul samuti artikli 7 lõike 2 otsese subjektina), kuna kummalgi vanematest ei olnud pärast tema sündi võõrtöötaja seisundit.²⁰ Kohtuotsused Lair ja Matteucci, aga puudutasid artikli 7 lõike 2 kohaldamist taotlejate suhtes, kes olid ise võõrtöötajad.²¹

14 — Eespool 13. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas Meeusen, punkt 19 ja seal viidatud kohtupraktika.

15 — 13. novembri 1990. aasta otsus kohtuasjas C-308/89: di Leo, EKL 1990, lk I-4185, punkt 12.

16 — Vt 17. septembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-413/99: Baumbast ja R, EKL 2002, lk I-7091, punkt 63, ja 23. veebruari 2010. aasta otsus kohtuasjas C-480/08: Teixeira, EKL 2010, lk I-1107, punkt 46.

17 — Eespool 16. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas Teixeira, punkt 51, ja 23. veebruari 2010. aasta otsus kohtuasjas C-310/08: Ibrahim, EKL 2010, lk I-1065, punkt 39.

18 — 4. mai 1995. aasta otsus kohtuasjas C-7/94: Gaal, EKL 1995, lk I-1031, punkt 30.

19 — 21. juuni 1988. aasta otsus kohtuasjas 197/86: Brown, EKL 1988, lk 3205, punkt 28).

20 — Eespool 19. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Brown, punktid 29 ja 31.

21 — 27. novembri 1988. aasta otsus kohtuasjas 39/86: Lair, EKL 1988, lk 3161, ja 27. septembri 1988. aasta otsus kohtuasjas 235/87: Matteucci, EKL 1988, lk 5589). Kohtuasjas oli hageja töötanud vastuvõtvast liikmesriigis, kuid mitte piisavalt kaua, et vastata tingimusele (mis oli kohaldatav välismaalastele, aga mitte kodanikele): viis aastat seaduslikku liikmesriigis töötamist enne, kui saab õppetoetust taotleda. Kohtuasjas Matteucci leiti, et hageja ei olnud mitte ainult võõrtöötaja laps, vaid tegi ka ise tegelikku ja tulemuslikku tööd (vt otsuse punktid 9 ja 10).

42. Kohtuotsuses Casagrande tõlgendas Euroopa Kohus artiklit 12 vaidluse suhtes, mis puudutas võõrtöötaja last, kes elas vanema töökoha asukohas, ning leidis, et kõnealune säte hõlmas ka üldisi meetmeid, mille eesmärk on lihtsustada hariduse kättesaadavust.²² Kohtuotsus di Leo²³ puudutas samuti artikli 12 kohaldamist võõrtöötaja lapse suhtes, kes lahkus vastuvõtvast liikmesriigist, et õppida välismaal.

43. Kokkuvõtvalt võib öelda, et ülalpeetavatel pereliikmetel, sealhulgas lastel, on õigus tugineda õigusele võõrtöötaja võrdsele kohtlemisele määruse nr 1612/68 artikli 7 lõike 2 alusel. See järeldus kehtib sõltumata sellest, kus nemad ise või võõrtöötaja elavad, ning sellest, kas väidetav diskrimineerimine on otsene või kaudne.

Kas Madalmaades elavate võõrtöötajate ja väljaspool Madalmaid elavate võõrtöötajate vahel on objektiivne erinevus?

44. Komisjon väidab, et Madalmaades töötavaid võõrtöötajaid (sealhulgas piiriülesed töötajad) ja nende ülalpeetavaid pereliikmeid koheldakse vähem soodsalt kui Madalmaade töötajaid ja nende ülalpeetavaid pereliikmeid.

45. Madalmaad väidab, et Madalmaades elavate võõrtöötajate ja väljaspool Madalmaid elavate võõrtöötajate vahel on objektiivne erinevus, kuna viimaste puhul ei ole vaja stiimulit välismaal õppimiseks. See argument tähendab, et teises liikmesriigis elavate ja Madalmaades töötavate võõrtöötajate olukord ei ole võrreldav Madalmaades töötavate ja elavate Madalmaade töötajate (ja lisaks võõrtöötajate) omaga.

46. Ma ei nõustu Madalmaadega.

47. Artikli 7 lõike 2 alusel diskrimineerimisega on tegemist siis, kui võõrtöötajaid koheldakse vähem soodsalt kui kodanikest töötajaid võrreldavas olukorras. Otsustamaks, kas see on nii, on vaja kindlaks teha, keda soodustatakse võrdsest kohtlemisest ja millise konkreetse soodustuse ta saab. Selles osas on erineva kohtlemise kehtestavate normide ese asjakohane küsimus, kas vastavate isikukategooriate vahel on objektiivne erinevus.²⁴ Lisan, et minu arvates peab väidetav objektiivne erinevus üldiselt väljendama *muud* õiguslikku või faktilist vahetegemist kui see, mis on sätestatud käsitletavas õigusnormis endas.

48. Käesolevas kohtuasjas on saadav soodustus toetus õppimiseks kõikjal väljaspool Madalmaid. Artikli 7 lõike 2 alusel on võõrtöötajatel Madalmaades õigus võrdsele kohtlemisele.

49. On suhteliselt kerge nõustuda sellega, et järgmised kaks kategooriat hõlmavad töötajaid, keda saab üksteisega tegelikult võrrelda. Esiteks on Madalmaades elavad ja töötavad võõrtöötajad ilmselgelt võrreldavad Madalmaades elavate ja töötavate Madalmaade kodanikega ja neid tuleb kohelda võrdselt. Teiseks on Madalmaades töötavad, kuid mujal elavad võõrtöötajad ilmselgelt võrreldavad Madalmaades töötavate, kuid mujal elavate Madalmaade kodanikega ja neid tuleb kohelda võrdselt.

50. Madalmaad kasutab asjaolu, et need kaks tuvastavat kategooriat on olemas, põhjendamaks väidet, et neid kategooriaid ei saa võrrelda – see tähendab, et ta väidab, et need, kes elavad Madalmaades, on objektiivselt erinevad neist, kes elavad väljaspool Madalmaid. Ühest küljest on see muidugi tõsi. Amsterdamis elamine ei ole sama, mis Pariisis elamine. Kuid kas see erinevus on selline, et see objektiivselt õigustab erinevat kohtlemist?²⁵

22 — 3. juuli 1974. aasta otsus kohtuasjas 9/74: Casagrande, EKL 1974, lk 773, punkt 9.

23 — Viidatud eespool 15. joonealuses märkuses.

24 — Vt 18. novembri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-356/09: Kleist, EKL 2010, lk I-11939, punkt 34 ja seal viidatud kohtupraktika.

25 — Selle kohta, millised on arvesse tulevad erinevused õiguse võrdsele kohtlemisele kontekstis vt ka minu ettepanek 23. septembri 2008. aasta otsuseks kohtuasjas C-427/06: Bartsch, EKL 2008, lk I-7245, punkt 44).

51. Ma ei ole sellisel arvamusel.

52. Madalmaad möönab (õigesti), et võõrtöötajate lastel, kes soovivad õppida Madalmaades, peab olema õigus selle õppe toetusele täpselt samadel tingimustel kui Madalmaade kodanikel, sõltumata sellest, kas need võõrtöötajad (ja nende lapsed) elavad Madalmaades või mujal.

53. Sellega möönab Madalmaad kaudselt ka seda, et vähemalt mõned võõrtöötajate lapsed – nagu ka Madalmaade töötajate lapsed – asuvad eelduste kohaselt õppima Madalmaades (*hoolimata sellest, kas nad elavad seal või mitte*) ning neil peab olema õigus saada selleks toetust. Sellega kaasneb – minu arvates – ilmingimata see, et Madalmaad ei saa enam õiguspäraselt väita, et elukoht määrab peaaegu automaatselt kindlaks selle, kus võõrtöötaja või tema ülalpeetav laps hakkab õppima. Ja kui see on õige, siis ei ole õiguspärane kasutada elukohta kui väidetavalt „objektiivset” kriteeriumi erinevaks kohtlemiseks. Vastupidi: Madalmaades töötavat, kuid teises liikmesriigis elavat võõrtöötajat saab tõesti võrrelda Madalmaade kodanikust töötajaga, kes elab ja töötab Madalmaades.

Kas elukohanõue tingib kaudse diskrimineerimise?

54. Liikmesriigi kohustuste rikkumise menetlustes väljakujunenud kohtupraktika kohaselt peab komisjon tuvastama väidetava rikkumise ja esitama Euroopa Kohtule vajalikud tõendid, et kindlaks teha, et teatavat kohustust ei ole täidetud. Seejuures ei või komisjon tugineda oletusele.²⁶

55. Käesolevas kohtuasjas peab komisjon tõendama, et võõrtöötajaid koheldakse Madalmaade kodanikest töötajatest erinevalt, mis väljendub kodakondsuse kriteeriumi kohaldamisega sarnases tulemuses.

56. Komisjon väidab, et elukohanõue rikub määruse nr 1612/68 artikli 7 lõiget 2, sest kodanikest töötajatel on sellele nõudele vastamine tõenäoliselt alati hõlpsam kui võõrtöötajatel. Ta lisab, et kohtuasjades Meeusen²⁷ ja Meints²⁸ tuvastati, et elukohanõue on juba määratluse kohaselt kaudselt diskrimineeriv. Käesolevas kohtuasjas on elukohanõue igal juhul kaudselt diskrimineeriv, kuna see välistab konkreetselt piiriülesed töötajad ja nende ülalpeetavad pereliikmed. Madalmaad väidavad – kohtuotsustele Sotgiu ja Kaba II tuginedes –, et elukohanõue ei ole alati diskrimineeriv.²⁹

57. Ma ei ole Euroopa Kohtu praktika kummagi tõlgendusega nõus.

58. Kohtuasjas Meeusen leidis Euroopa Kohus, et „liikmesriik ei või muuta sotsiaalset soodustust artikli 7 tähenduses [...] sõltuvaks tingimusest, et saaja elab tema territooriumil”.³⁰ Kohtuasi Meeusen puudutas elukohanõuet, mis oli otseselt diskrimineeriv ja seega keelatud. Euroopa Kohtu seisukoht kohtuasjas Meeusen põhines seisukohal kohtuasjas Meints.³¹ Selles kohtuasjas jõudis Euroopa Kohus järeldusele, et kõnealune elukohanõue oli kaudselt diskrimineeriv, alles pärast seda, kui ta oli uurinud, kas kodanikest töötajatel oli seda nõuet hõlpsam täita (ning kas seda sai põhjendada).³² Kumbki neist kohtuotsustest ei tuvasta seega, et elukohanõue on alati kaudselt diskrimineeriv.

59. Kuid samuti ei anna kohtuotsused Sotgiu ja Kaba II alust vastupidisele seisukohale, nimelt et kaudset diskrimineerimist põhjustamata võib olla võimalik kehtestada elukohanõude kodanikele ja mittekodanikele, kes on võrreldavas olukorras. Kohtuasjas Sotgiu kuulusid asjaomased töötajad erinevatesse kategooriatesse selle põhjal, kas nad olid sunnitud kolima. Seetõttu leidis Euroopa Kohus,

26 — 24. märtsi 2011. aasta otsus kohtuasjas C-400/08: komisjon vs. Hispaania, EKL 2011, lk I-1915, punkt 58 ja seal viidatud kohtupraktika.

27 — Viidatud eespool 13. joonealuses märkuses, punkt 21.

28 — 27. novembri 1997. aasta otsus kohtuasjas C-57/96: Meints, EKL 1997, lk I-6689.

29 — 12. veebruari 1974. aasta otsus kohtuasjas 152/73: Sotgiu, EKL 1974, lk 153, ja 6. märtsi 2003. aasta otsus kohtuasjas C-466/00: Kaba II, EKL 2003, lk I-2219.

30 — Viidatud eespool 13. joonealuses märkuses, punkt 21.

31 — Viidatud eespool 28. joonealuses märkuses, punkt 51.

32 — Eespool 28. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Meints, punktid 45 ja 46.

et elukohanõue oli objektiivselt erinevas olukorras olevate töötajate erineva kohtlemise objektiivne kriteerium. Kohtuasjas Kaba II jõuti seisukohale, et niisuguse võõrtöötaja abikaasa, kes oli Ühendkuningriigist erineva liikmesriigi kodanik, ei ole võrreldav niisuguse isiku abikaasaga, kes oli Ühendkuningriigis „viibiv ja sinna elama asunud”, *muus* kui käsitletavas siseriikliku õiguse sättes sisalduva vahetegemise tõttu.³³

60. Ma nõustun siiski komisjoniga selles, et elukohanõue diskrimineerib kaudselt võõrtöötajaid.

61. Minevikus, olevikus või tulevikus riigis elamise nõue (eriti, kui see näeb ette riigis elamise konkreetse kestuse) kahjustab oma olemusest tulenevalt tõenäoliselt liikmesriigi kodanikest töötajaid vähem kui samasuguses olukorras olevaid võõrtöötajaid. Seda seetõttu, et selline tingimus teeb alati vahet nende töötajatel, kes ei pea sellele vastamiseks kolima, ja nendel töötajatel, kes kolima peavad. Esimesena mainitu on enamasti, kuigi mitte alati, pigem vastuvõtva liikmesriigi kodanik.

62. „Kuuest aastast kolm”-reegel kehtestab teatava kestusega varasema elukohanõude. Ma leian, et sellele tingimusele vastavad pigem Madalmaade kodanikest töötajad kui Madalmaades elavad võõrtöötajad.

63. On võimalik, et selline elukohanõue ei pruugi diskrimineerida iga piiriülest töötajat.³⁴ Samas on tõenäoline, et märkimisväärse osa piiriüleste töötajate ja nende ülalpidamisel olevate pereliikmete puhul on MNSF-i saamine välistatud, kuna pere elab koos piirialal ja seega väljaspool Madalmaid.

64. Seetõttu leian ma, et elukohanõue kujutab endast kaudset diskrimineerimist, mis on määruse nr 1612/68 artikli 7 lõikega 2 põhimõtteliselt keelatud.

Kas elukohanõue on siiski õigustatud?

65. Kui elukohanõue kujutab endast kaudset diskrimineerimist, mis on määruse nr 1612/68 artikli 7 lõikega 2 keelatud, siis peab Euroopa Kohus kindlaks tegema, kas see on siiski õigustatud. Selleks peavad Madalmaad tõendama, et elukohanõudel (i) on õiguspärane eesmärk, mida õigustavad üldisest huvist tulenevad ülekaalukad põhjused, (ii) see on taotletava õiguspärase eesmärgi saavutamiseks sobiv (sobivus) (iii) ega lähe kaugemale sellest, mis on taotletava eesmärgi saavutamiseks vajalik (proportsionaalsus).³⁵

66. Madalmaad väidavad, et elukohanõue on õigustatud, kuna see on sobiv ega lähe kaugemale sellest, mis on vajalik, (i) et ära hoida MNSF-i kõigile õppijatele kättesaadavaks tegemisest tekkida võiv ebamõistlik finantskoormus (*majanduslik* eesmärk) ja samas (ii) tagada, et MNSF oleks kättesaadav vaid õppijatele, kes ilma selleta läbiksid oma kõrgkooliõpingud Madalmaades ja kes tõenäoliselt pöörduksid sinna tagasi, kui nad õpiksid välismaal (*sotsiaalne* eesmärk).

67. Enne elukohanõude õigustatuse analüüsi iga eesmärgi alusel tuleks mul kommenteerida tõendamiskoormust ja tõendamisstandardit reguleerivaid põhimõtteid. Teen seda, kuna kumbki käesoleva kohtuasja pooltest ei ole neid põhimõtteid õigesti rakendanud.

68. Euroopa Kohus on otsustanud, et liikmesriik peab esitama „[l]iikmesriigi poolt esitamisele tulla võiva[d] õigustus[ed]” ja „selle liikmesriigi poolt vastu võetud piirava meetme sobivuse ja proportsionaalsuse analüüs ning tõendid tema argumentatsiooni toetuseks”.³⁶ Seega on tal ilmne kohustus tõendada, et meede on sobiv ega lähe kaugemale sellest, mis on tema eesmärgi või eesmärkide saavutamiseks vajalik.

33 — Eespool 29. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsused: Sotgiu, punktid 12 ja 13, ning Kaba II, punkt 55.

34 — Näiteks võib piiriülese töötaja laps mingitel põhjustel siiski elada Madalmaades või olla seal elanud piisavalt kaua, et enne üle piiri tagasi kolimist vastata „kuuest aastast kolm”-reeglile.

35 — 16. märtsi 2010. aasta otsus kohtuasjas C-325/08: Olympique Lyonnais, EKL 2010, lk I-2177, punkt 38 ja seal viidatud kohtupraktika.

36 — 7. juuli 2005. aasta otsus kohtuasjas C-147/03: komisjon vs. Austria, EKL 2005, lk I-5969, punkt 63 ja seal viidatud kohtupraktika.

69. Kostjast liikmesriigi tõendamiskoormis ei saa siiski „minna nii kaugele, et sellelt liikmesriigilt nõuda, et ta kindlalt tõendaks, et ükski muu mõeldav meede ei võimalda selle eesmärgi saavutamist samadel tingimustel”.³⁷ Kuid teisalt ei saa liikmesriigilt nõuda negatiivse tõendamist.

70. Kui kostjast liikmesriik tõendab, et vaidlustatud meede on ilmselt proportsionaalne, siis on komisjoni ülesanne lükata liikmesriigi analüüs ümber, pakkudes vähem piiravaid meetmeid. Komisjon ei saa pakkuda lihtsalt alternatiivset meedet. Ta peab ka selgitama, miks ja kuidas on see meede eesmärgi või eesmärkide saavutamiseks sobiv ja eelkõige vähem piirav kui vaidlusalune meede. Ilma sellise selgituseta ei ole kostjast liikmesriigil võimalik teada saada, millele tema vastuväide peab keskenduma.

Kas majanduslik eesmärk õigustab elukohanõuet?

– Kas majanduslik eesmärk on õiguspärane eesmärk, mida õigustavad üldisest huvist tulenevad ülekaalukad põhjused?

71. Madalmaad väidavad, et elukohanõue on õigustatud, kuna sellega soovitakse tagada, et MNSF ei tekitaks ühiskonnale ülemäära finantskoormust. Kohtuotsustes Bidar ja Förster nõustus Euroopa Kohus, et liikmesriikidel on õigus tunda muret meetmete majanduslike tagajärgede pärast ning seetõttu nõuda enne õppetoetuste kättesaadavaks tegemist teatavat integratsioonitaset.³⁸ Madalmaad leiavad, et elukohanõude kaotamine tooks aastaks kaasa 175 miljoni euro suuruse täiendava finantskoormuse MNSF-i andmise näol eelkõige võõrtöötajate lastele ja Madalmaade kodanikele, kes kas elavad väljaspool Madalmaid või on Madalmaades viimase kuue aasta jooksul elanud vähem kui kolm aastat.

72. Komisjon leiab, et kohtuotsuste Bidar ja Förster arutluskäik ei kehti võõrtöötajate suhtes, kuna liidu õigus käsitleb majandustegevuses osalevaid liidu kodanikke erinevalt kodanikest, kes majandustegevuses ei osale. Direktiivi 2004/38 artikli 24 lõige 2 kinnitab seda vahetegemist. Isegi kui Madalmaadel oleks õigus nõuda teatavat seotuse taset, näitab juba võõrtöötaja seisund ise piisavalt lähedast suhet Madalmaadega, ning Euroopa Kohus tunnistas oma otsuses Bidar, et sellistel asjaoludel ei saa elukohanõuet seada.³⁹ Veelgi enam, pelgad eelarvelised tagajärjed ei saa kvalifitseeruda üldisest huvist tulenevate ülekaalukate põhjustena.

73. Ma nõustun komisjoniga.

74. Soovitan Euroopa Kohtul kohaldada võõrtöötajate suhtes kohtuotsustes Bidar ja Förster toodud arutluskäiku nende liidu kodanike kohta, kes majandustegevuses ei osale. Kuid esiteks: mida Euroopa Kohus oma otsustes Bidar and Förster konkreetselt otsustas?

75. Kohtuotsuses Bidar soovis Ühendkuningriik õigustada riigis kolmeaastase elamise nõuet vajadusega tagada, (i) et panus maksude maksmisel oleks piisav õigustamiseks toetuse andmist ning (ii) et toimetulekutoetust taotleva õppija ja vastuvõtva liikmesriigi tööturu vahel oleks tegelik side.⁴⁰ Põhimõtteliselt oli mure selles, et õppijad üle kogu Euroopa Liidu võivad tulla Ühendkuningriiki ja taotleda toetust seal õppimiseks.

76. Vastates Ühendkuningriigi argumendi esimesele poolele, möönis Euroopa Kohus, et „[...] liikmesriikidel on lubatud jälgida, et teistest liikmesriikidest tulevatele õppijatele antav toimetulekutoetus ei põhjustaks ebamõistlikku koormust, millel võiksid olla tagajärjed selles riigis võimaldatava toetuse kogumahule”.⁴¹ Seetõttu oli lubatud anda toetust „vaid neile õppijatele, kes on üles näidanud teatavat selle riigi ühiskonda integreerumise taset”.⁴²

37 — 10. veebruari 2009. aasta otsus kohtuasjas C-110/05: komisjon vs. Itaalia, EKL 2009, lk I-519, punkt 66.

38 — Eespool 10. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsused Bidar ja Förster.

39 — Eespool 10. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Bidar, punkt 58.

40 — Eespool 10. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Bidar, punkt 55.

41 — Eespool 10. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Bidar, punkt 56. Eespool 2. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsuses Morgan ja Bucher kinnitas Euroopa Kohus, et sarnaseid kaalutlusi võib kohaldada seoses liikmesriigi õppetoetuste andmisega neile õppijatele, kes soovivad oma õpinguid läbida teises liikmesriigis (vt punkt 44).

42 — Eespool 10. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Bidar, punkt 57.

77. Euroopa Kohus ei nõustunud Ühendkuningriikide argumendi teise osaga. Liikmesriigil ei olnud õigust seada toetuse andmist sõltuvusse õppija ja tööturu vahelisest seosest. Euroopa Kohus leidis sisuliselt, et kaudselt diskrimineerivat elukohanõuet ei saa õigustada vajadusega anda toetust ainult neile õppijatele, kes on juba vastuvõtnud liikmesriigis töötanud või töötaksid seal pärast õpingute lõpetamist. Euroopa Kohus leidis tõepoolest, et haridus üldiselt ei suuna õppijat teatud konkreetsele geograafilisele tööturule.⁴³ Erinevalt komisjonist ei tõlgenda ma seda osa kohtuotsusest Bidar nii, et see välistab mis tahes nõude, et võõrtöötajad tõendaksid teatavat seotuse taset vastuvõtva liikmesriigiga. Euroopa Kohus lihtsalt ei käsitlenud seda küsimust. Mida ta tegi, oli see, et ta lükkas tagasi argumendi, et õpingute koha sidumine töökoha asukohaga on eesmärk, mis võib õigustada kaudset diskrimineerimist.

78. Euroopa Kohus nõustus sellega, et varasem teatud perioodil vastuvõtnud liikmesriigis elamine võib tõendada vajaliku seotuse taseme olemasolu.⁴⁴ Toetuse saajate grupi piiritlemine toetava liikmesriigiga seotuse taset väljendava sellise kriteeriumi abil, nagu varasem elukoht, oli seega sobiv kriteerium tagamaks, et teiste liikmesriikide õppijate õpingute toetamine ei põhjustaks ebamõistlikku koormust, millel võiksid olla tagajärjed selles riigis võimaldatava toetuse kogumahule.

79. Madalmaad näivad tõlgendavat kohtuotsust Förster nii, et see kinnitab kohtuotsuses Bidar öeldut.

80. Ma ei ole kohtuotsuse Förster niisuguses tõlgenduses veendunud.

81. Kohtuotsuses Förster märkis Euroopa Kohus esiteks, et liikmesriikidel on lubatud jälgida, et sotsiaalne soodustus ei põhjustaks ebamõistlikku koormust, millel võiksid olla tagajärjed toetuse kogumahule.⁴⁵ See oli tõesti kohtuotsuses Bidar õiguspäraseks tunnistatud eesmärk.⁴⁶

82. Järgmisena sedastas Euroopa Kohus, et on õiguspärane anda toimetulekutoetust vaid neile õppijatele, kes on üles näidanud teatavat selle liikmesriigi ühiskonda integreerumise taset.⁴⁷ Euroopa Kohus viitas sellele lõigule kohtuotsusest Bidar, milles ta leidis, et õppija teatavat integreerumistaset vastuvõtnud liikmesriigis võib käsitada tõendatuna, kui õppija on seal elanud teatava aja.⁴⁸

83. Seejärel kohaldas Euroopa Kohus seda kaalutlust kohtuasja Förster asjaoludele. Euroopa Kohtul oli vaja välja selgitada, kas kaudselt diskrimineerivat viieaastast elukohanõuet võis „õigustada vastuvõtva liikmesriigi puhul eesmärgiga tagada oma territooriumil teiste liikmesriikide kodanikeks olevate õppijate teatav integreerumistase”.⁴⁹ Seetõttu uuris Euroopa Kohus kohtuasjas Förster elukohanõude proportsionaalsust *õppija integreerituse tagamise eesmärgi* suhtes, mitte aga eesmärgi suhtes hoida ära olemasoleva süsteemi kokkuvarisemine rahalise maksumuse tõttu.⁵⁰

84. Kohtuotsuses Bidar Euroopa Kohus seda eesmärki siiski ei tunnustanud. Selles kohtuotsuses käsitati integreerituse taseme ilmset olemasolu kui *vahendit* ebamõistliku finantskoormuse ärahoidmiseks.

85. Väga kahju oleks, kui kohtuotsuse Förster pinnapealne tõlgendus viiks vahendi ja eesmärgi segiajamiseni. On oht, et kohtuotsust Förster võidakse tõlgendada nii, et liikmesriik võib kehtestada elukohanõude sõltumata sellest, kas tema eesmärk on tagada, et sotsiaalse soodustuse kättesaadavuse tagajärjeks ei oleks tema eelarve stabiilsuse kahjustamine, või on tal mis tahes muu

43 — Eespool 10. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Bidar, punkt 58.

44 — Eespool 10. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Bidar, punkt 59.

45 — Eespool 10. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Förster, punkt 48.

46 — Eespool 10. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Bidar, punkt 56.

47 — Eespool 10. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Förster, punkt 49.

48 — Eespool 10. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Förster, punkt 50.

49 — Eespool 10. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Förster, punkt 51.

50 — Eespool 10. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Förster, punkt 54.

õiguspärane eesmärk, mida õigustavad üldisest huvist tulenevad ülekaalukad põhjused. Selle põhjal võivad liikmesriigid püüda õigustada liidu kodanike (nii majandustegevuses osalevate kui ka nende, kes selles ei osale) vähem soodsat kohtlemist sotsiaal(integratsiooni)poliitika valdkonnas, kohaldades niisugust õiguse andmise kriteeriumit nagu riigis elamise kestus, perekonnaseis, keel, diplomid, töökoht, jne, kunagi *selgitamata, miks* sotsiaalse soodustuse kättesaadavus peab olema sel viisil piiratud.

86. Kohtuotsuste Bidar ja Förster sellise tõlgenduse taustal asun ma uurima, kas niisuguse ebamõistliku finantskoormuse ärahoidmine, millel võiksid olla tagajärjed õppetoetuste kogumahule, on eesmärk, mille võib üle võtta nende liidu kodanike kontekstist, kes majandustegevuses ei osale, ning sellele tugineda võõrtöötajate kaudse diskrimineerimise õigustamisel.

87. Leian, et mitte.

88. Olen nõus, et sotsiaalse soodustuse laialdaselt kättesaadavaks tegemisega kaasnev finantskoormus võib kahjustada selle olemasolu üldiselt.⁵¹ Niisugustel asjaoludel on eelarvelisi tagajärgi puudutavad kaalutlused olemuslikult seotud sotsiaalse soodustuse enese olemasolu ja eesmärgiga ning seetõttu ei saa neid jätta täielikult tähelepanuta. Muidu võib liikmesriik koguni jõuda selleni, et pakub konkreetset laadi sotsiaalseid soodustusi üldist huvi kahjustades.

89. Olen siiski arvamusel, et Madalmaad ei saa tugineda eelarvekaalutlustele, et õigustada võõrtöötajate ja nende ülapeatavate pereliikmete diskrimineerivat kohtlemist. Kõik MNSF-iga seonduvad tingimused, mis peavad aitama hoida kulusid vastuvõetavates piirides, peavad võõrtöötajatele ja Madalmaade kodanikest töötajatele laienema võrdselt.

90. Võõrtöötajail ja nende pereliikmetel on õigus liikuda vabalt teise liikmesriiki, mis põhineb kaalutlusel, et „tööjõu liikuvus [liidu] piires peab olema üks vahendeid, mille abil töötajale on tagatud võimalus parandada oma elu- ja töötingimusi ning edendada oma ühiskondlikku edasiminekut, aidates samal ajal rahuldada liikmesriikide majanduse vajadusi”.⁵² Selleks peavad liikmesriigid kõrvaldama kõik võõrtöötajate liikumisvabadust ja sellega seonduvaid vabadusi takistavad piirangud, sealhulgas need piirangud, mis kahjustavad „töötaja õigus[t] olla koos oma perega ja tema pere integreerimistingimus[i] vastuvõtjariiki”.⁵³

91. Minu arvates peavad liikmesriigid juhul, kui nad teevad sotsiaalse soodustuse kättesaadavaks omaenda töötajatele – sõltumata sellest, kas selle saamine on seotud isiku panusega või mitte –, andma seda soodustust samadel tingimustel ka võõrtöötajatele. Finantsterviklikkuse säilitamiseks ette nähtud mis tahes piirangut tuleb kohaldada samadel tingimustel nii kodanikest töötajatele kui ka võõrtöötajatele.⁵⁴

92. On tõsi, et Euroopa Kohus on möönnud, et eesmärk hoida ära ebamõistlik finantskoormus, millel võiksid olla tagajärjed võimaldatava sotsiaaltoetuse kogumahule, võib õigustada nende liidu kodanike diskrimineerimist, kes majandustegevuses ei osale. Minu hinnangul tegi Euroopa Kohus seda sellepärast, et liidu õiguse hetkeseisuga ei ole liidu kodanikele veel tagatud täielikku võrdset kohtlemist sotsiaalsete soodustuste osas.

51 — Eespool 10. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Bidar, punkt 56. Vt seoses tervisekaitse ja sotsiaalkindlustuse süsteemidega 16. mai 2006. aasta otsus kohtuasjas C-372/04: Watts, EKL 2006, lk I-4325, punkt 103, ja 10. märtsi 2009. aasta otsus kohtuasjas C-169/07: Hartlauer, EKL 2009, lk I-1721, punkt 50.

52 — Määruse nr 1612/68 põhjendus 3.

53 — Määruse nr 1612/68 põhjendus 5.

54 — Madalmaade valitsuse viidatud *sotsiaalne* eesmärk õigustusena teatavale seotuse tasemele kõigi taotlejate puhul on õiguspärane eesmärk, mida õigustavad üldisest huvist tulenevad ülekaalukad põhjused (vt tagapool punktid 135 ja 140).

93. Enne liidu kodaniku institutsiooni loomist nägid mitu direktiivi ette, et liikmesriikide kodanikele, kellel puudub majanduslik õigus vabalt liikuda, antakse õigus liikuda teise liikmesriiki ja seal elada tingimusel, et neil endil ja nende pereliikmetel on ravikindlustus ja „piisavad elatusvahendid selleks, et mitte koormata elamisperioodi vältel vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalsüsteemi”.⁵⁵ Tingimus oli seatud, kuna need kodanikud „ei tohi põhjendamatult koormata vastuvõtva liikmesriigi eelarvet”.⁵⁶ Direktiiv 93/96 piiritles õppijate õiguse teises liikmesriigis elamisega ega näinud ette mingisugust õigust toimetulekutoetuse maksmisele vastuvõtva liikmesriigi poolt.⁵⁷

94. Need kodanikud said nende tegevusvaldkonnast sõltumata pärast Maastrichti lepingu jõustumist liidu kodanikeks.⁵⁸ Sellele staatusele tuginedes on neil õigus vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil, arvestades liidu õiguses sätestatud piiranguid. Euroopa Kohus on otsustanud, vastuvõttev liikmesriik peab üles näitama teataval määral finantssolidaarsust õppijate suhtes, kes on teiste liikmesriikide kodanikud ja on kasutanud oma õigust vabalt liikuda vastuvõtvasse liikmesriiki ja seal elada.⁵⁹

95. Direktiiviga konsolideeriti suur osa varasemast regulatsioonist ja kohtupraktikast. Direktiiv teeb vahet nende liidu kodanike, kes on kasutanud majanduslikku õigust vabalt liikuda, ja muude liidu kodanike vahel ning säilitab sõnaselgelt liikmesriikide õiguse diskrimineerida viimaseid teatava aja jooksul. Nii sätestab direktiivi 2004/38 artikli 24 lõige 2, et „[e]randina” kohustusest kohelda oma kodanikke ja liidu kodanikke võrdselt ei ole vastuvõttev liikmesriik kohustatud enne seda, kui õppijad on omandanud liikmesriigis alalise elamisõiguse, andma neile stipendiumide või õppelaenuena õpinguteks toimetulekutoetust. Kuigi kohtuasja Bidar aluseks olnud asjaolud leidsid aset enne direktiivi 2004/38 vastuvõtmist, peegeldab selle kohtuasja arutluskäik liikmesriikide diskrimineerimisvabadust niisugustel asjaoludel. Erandit ei kohaldata siiski „töötajatele, füüsilisest isikust ettevõtjatele, sellise staatuse säilitanud isikutele ja nende pereliikmetele”. Need isikud on, vastupidi, üldise võrdse kohtlemise reeglga kaitstud.

96. Sellest järeldan ma, et *majanduslikku* eesmärki ei saa käsitada õiguspärase eesmärgina, mida õigustavad üldisest huvist tulenevad ülekaalukad põhjused. Sellest tuleneb, et kui *sotsiaalne* eesmärk ei leia kinnitust, tuleb Madalmaade kaitseargumentatsioon tagasi lükata.

97. Juhuks, kui Euroopa Kohus minu seisukohaga majandusliku eesmärgi osas ei nõustu, analüüsin ma lühidalt elukohanõude sobivust selle eesmärgi suhtes ning selle proportsionaalsust.

– Kas elukohanõue on majandusliku eesmärgi saavutamiseks sobiv?

98. Madalmaad väidab, et elukohanõue on sobiv meede tagamaks, et MNSF ei põhjustaks ülemäärast finantskoormust. Madalmaad esitasid uurimuse, mis esitaja väitel tõendab, et nõude kaotamisel oleks täiendav aastane koormus umbes 175 miljonit eurot.

99. Komisjon märgib lakooniliselt, et ta „kahtleb” Madalmaade seisukohas meetme sobivuse kohta.

55 — Nõukogu 28. juuni 1990. aasta direktiivi 90/364/EMÜ elamisõiguse kohta (EÜT 1990 L 180, lk 26; ELT eriväljaanne 20/01, lk 3) artikli 1 lõige 1. Riigis elamise õigus oli samadel tingimustel tagatud endistele võõrtöötajatele ja füüsilisest isikust ettevõtjatele, kes olid majandustegevuses osalemise lõpetanud. Vt nõukogu 28. juuni 1990. aasta direktiiv 90/365/EMÜ kutsetegevuse lõpetanud töötajate ja füüsilisest isikust ettevõtjate elamisõiguse kohta (EÜT 1990 L 180, lk 28; ELT eriväljaanne 20/01, lk 5) artikli 1 lõige 1. Vt ka nõukogu 28. juuni 1990. aasta direktiiv 90/366/EMÜ õpilaste õiguse kohta teises liikmesriigis elada (EÜT 1990 L 180, lk 30) ja sellele järgnenud nõukogu 29. oktoobri 1993. aasta direktiiv 93/96/EMÜ õpilaste õiguse kohta teises liikmesriigis elada (EÜT 1993 L 317, lk 59). Kõigi nende direktiivide sätted – välja arvatud direktiiv 90/366, mis oli kehtetuks tunnistatud Euroopa Kohtu 7. juuli 1992. aasta otsusega kohtuasjas C-295/90: parlament vs. nõukogu (EKL 1992, lk I-4193, punkt 21) – kajastuvad direktiivis 2004/38.

56 — Direktiivi 90/364 põhjendus 4.

57 — Direktiivi 93/96 artiklid 1 ja 3.

58 — 8. märtsi 2011. aasta otsus kohtuasjas C-34/09: Ruiz Zambrano, EKL 2011, lk I-1177, punkt 40 ja seal viidatud kohtupraktika.

59 — 20. septembri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-184/99: Grzelczyk, EKL 2001, lk I-6193, punkt 44. Kohtuasi puudutas Belgia „minimex” toetuse maksmist viimase õppeaasta õppijatele, kes olid viimase kolme õppeaasta jooksul olnud majanduslikult iseseisvad.

100. Isegi kui komisjon ei tee pingutusi kummutamaks Madalmaade argumenti ja tõendeid, on Madalmaade ülesanne veenvalt tõendada, et nende õppijate välistamine, kes on kuuest aastast elanud Madalmaades vähem kui kolm, on kooskõlas ebamõistliku finantskoormusega, mida ta väidetavalt ära hoiab. Sellega ei ole tõendatud, et elukohanõue on kõige sobivam meede nimetatud eesmärgi saavutamiseks.⁶⁰

101. Ma nõustun Madalmaade argumendiga.

102. Elukohanõue loomulikult välistab teatava grupi taotlejaid ja seega piirab MNSF-i kulusid. Madalmaad näib olevat seisukohal, et täiendav aastane 175 miljoni euro suurune koormus kahjustaks MNSF-i praegu kehtivat süsteemi.

103. Ma ei näe põhjust seda seisukohta kahtluse alla seada. Lõpuks on liikmesriikidel õigus otsustada, millisest piirist alates muutub õppetoetus ebamõistlikuks finantskoormuseks, millel võivad olla tagajärjed süsteemi alusel võimaldatava toetuse kogumahule. See on liikmesriikide, mitte Euroopa Kohtu ülesanne kindlaks määrata, kus see piir asub.

104. Kuna komisjon ei ole näinud vaeva Madalmaade seisukoha ümberlükkamiseks, jõuan ma järeldusele, et Madalmaad on tõendanud, et elukohanõue on sobiv.

– Kas elukohanõue on majandusliku eesmärgi suhtes proportsionaalne?

105. Poolte argumendid proportsionaalsuse kohta said selgemaks Euroopa Kohtu initsiatiivil korraldatud istungil.

106. Poolte arvamused lähevad lahku sisuliselt selles, kas on proportsionaalne nõuda võõrtöötajatelt, kes on oma Madalmaades asuva töökoha tõttu juba Madalmaadega seotud, et nad vastaksid ka „kuuest aastast kolm”-reeglile.

107. Komisjon väidab, et võõrtöötaja seisund on iseenesest piisav tõendamaks seotuse nõutava taseme olemasolu ning et Madalmaad ei või seada täiendavat elukohanõuet. Ta soovib alternatiivse meetmena teiste liikmesriikidega koordineerimist. Madalmaad vaidleb vastu, et võõrtöötaja seisund on ebapiisav ning et alternatiivseid meetmeid ei ole. Kui ta otsustas elukohanõude kehtestada, võttis ta arvesse ka selle, et võivad olla olemas alternatiivsed rahastamisallikad ja toetuste liigid, et teised liikmesriigid seavad MNSF-iga sarnaste toetuste andmise tingimuseks varasema riigis elamise ning et elukohanõue hoiab ära teatavad pettuseohud.

108. Ma ei ole veendunud, et elukohanõue on proportsionaalne.

109. Erinevalt Madalmaadest leian ma, et asjaolu, et Euroopa Kohus tunnistas viieaastase elukohanõude kohtuotsuses Förster proportsionaalseks, ei tähenda see, et „kuuest aastast kolm”-reegel on käesoleval juhul proportsionaalne. Kohtuotsuses Förster tugines Euroopa Kohus direktiivi 2004/38 artikli 16 lõike 1 ja artikli 24 lõike 2 sõnastusele, leides, et liikmesriik ei pidanud andma õpinguteks toimetulekutoetust neile liidu kodanikele, kes majandustegevuses ei osale ja kes ei ole selles liikmesriigis viit järjestikust aastat seaduslikult elanud.⁶¹ Erinevalt kohtujuristist⁶² ei olnud Euroopa Kohus valmis seadma kahtluse alla väidet, et nõutud seotuse taset ei saanud tõendada muude meetmetega.

110. Artikli 24 lõige 2 teeb siiski selgeks, et viieaastast riigis elamise tingimust direktiivis 2004/38 ei saa seada võõrtöötajatele ega nende ülalpidamisel olevatele pereliikmetele.

60 — Vt ka eespool 26. joonealuses märkuses viidatud minu ettepanek kohtuasjas komisjon vs. Hispaania, punkt 89.

61 — Eespool 10. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Förster, punkt 55.

62 — Kohtujurist Mazáki ettepanek kohtuasjas Förster, viidatud eespool 10. joonealuses märkuses, punktid 129 ja 135.

111. Kas liikmesriik võib siiski kehtestada niisuguste isikute suhtes nõude elada riigis kuuest aastast kolm?

112. Ma leian, et mitte.

113. Erinevalt Madalmaadest ei tõlgenda ma kohtuotsust Bidar nii, et see kehtestab niisuguse elukohanõude. Selles kohtuasjas ei analüüsinud Euroopa Kohus proportsionaalsust, kuna tulenevalt sellest, et elukohanõue oli seotud Ühendkuningriigis „elaniku staatuse” saamist reguleerivate normidega, ei saanud D. Bidar kunagi saada õigust oma ülalpidamiskulude katteks toetust taotleda.

114. Elukohanõude proportsionaalsuse hindamise raskus käesolevas kohtuasjas seisneb selles, et poolte argumentid põhinevad arusaamal, et Madalmaad võivad nõuda teatavat seotuse taset, võtmata arvesse, et see on eesmärgi saavutamise vahend.

115. Elukohanõude proportsionaalsust analüüsid hõlmab minu tõlgendus kohtuotsusest Bidar ka selle otsustamist, kas Madalmaad on tõendanud, et „kuuest aastast kolm”-reegel ei lähe kaugemale, kui on ebamõistliku finantskoormuse ärahoidmiseks vajalik.

116. Madalmaad on selle kohta tõendid esitanud.

117. 175 miljoni euro suurune aastane summa põhineb riskianalüüsil, milles arvutatakse välja eeldatav lisakulu toetusteks eelkõige võõrtöötajate lastele (grupp 1) ja Madalmaade kodanikele (grupp 2), kes on praegu MNSF-i saajate hulgast välistatud.⁶³ Elukohanõude tühistamine grupi 2 laste suhtes tähendaks 132,1 miljoni euro suurust lisakulu, mis on peaaegu kolm korda kõrgem kui 44,5 miljoni euro suurune kulu, mis tuleneks grupi 1 laste suhtes nõude tühistamisest.

118. Need prognoosid põhinevad hinnangutel, mis parimal juhul näivad küsitavatena. Arvutades näiteks väljaspool Madalmaid elavate grupi 1 laste arvu, leidsid uuringu autorid, et 15–30% Ida-Euroopa võõrtöötajatest Madalmaades elavad oma peredega endiselt oma päritoluliikmesriigis. Seega eeldatakse, et nad sõidavad iga päev või vähem regulaarselt näiteks Varssavist Madalmaadesse ja tagasi. Samas ei võeta selle kindlakstegemisel, kas nad on Madalmaade elanikud, arvesse asjaolu, et need edasi-tagasi sõitvad võõrtöötajad võivad nädalas veeta rohkem päevi Madalmaades kui päritoluliikmesriigis. Teine näide: uuringu autorid leiavad, et piiriüleste töötajate lapsed asuvad õppima sellel piirialal, kus nad elavad. Seega ei ilmne, et tehtaks korrektsioon võõrtöötajate ja välismaal elavate Madalmaade kodanike (kas piirialal elavate või mitte) laste osas, kellel on õigus saada MNSF-i piirialal õppimiseks.

119. Kui need metodoloogiat puudutavad kaalutlused kõrvale jätta, kvalifitseeruvad lapsed gruppides 1 ja 2 Madalmaades õppetoetuse saajatena hoolimata sellest, et nad seal ei ela. Madalmaad on vabatahtlikult võtnud kohustuse toetada niisuguseid õppijaid kuni teatava ülempiirini. *Samad piirid* on kohaldatavad õppetoetustele õppimiseks Madalmaades ja välismaal. Madalmaad ei ole selgitanud, miks sama finantskoormus on aktsepteeritav õpingute puhul Madalmaades, kuid ebamõistlik MNSF-i kontekstis.⁶⁴

120. Kui Euroopa Kohus peaks otsustama, et Madalmaadel on MNSF-iga seonduvaid kulusid puudutavatest kaalutlustest sõltumata õigus nõuda teatavat seotuse taset, siis leian ma, et on siiski eaproportsionaalne nõuda, et võõrtöötaja ja tema ülalpidamisel olevad pereliikmed vastaksid „kuuest aastast kolm”-reeglile.

63 — See on suurim isikutegrupp, kellel tekiks õigus MNSF-ile, kui elukohanõue tühistada. Prognoosarv on saadud korrutades niisuguste isikute eeldatava arvu keskmise kuluga *per capita*, hõlmates baastoetuse, lisatoetuse ja transporditoetuse.

64 — Samuti pole teada, kui palju õppijaid saab Madalmaades õppetoetust ja seejärel MNSF-i õppimiseks välismaal. Vt samuti eespool punkt 16.

121. Euroopa Kohus on möönnud, et elukohanõue võib olla ebaoproportsionaalne, kui see on liiga välistav, kuna see „annab [...] põhjendamatult suure osakaalu elemendile, mis ei pruugi iseloomustada [...] seose tegelikkuse astet, ning jätab kõrvale kõik muud asjaolud, mis seda iseloomustaksid”.⁶⁵ Olemaks proportsionaalsed, peavad seonduvad elemendid olema ka ette teada ning samuti tuleb ette näha õiguskaitsevahendid.⁶⁶

122. Minu hinnangul ei ole Madalmaad veenvalt selgitanud, miks „kuuest aastast kolm”-reeglist paindlikum elukohanõue või mõni muu asjaolu, mis väljendab võrreldavat seotuse taset, nagu töötamine, ei täida sama eesmärki vähem piiraval moel. Konkreetselt ei ole nad selgitanud, *miks* nad *möönavad*, et liidu kodanik, kes on kuuest aastast elanud kolm Madalmaades, on Madalmaadega – sõltumata tema osalusest selles ühiskonnas – piisavalt seotud, kuid *eitavad* võimalust, et võõrtöötaja seisund oleks sobiv, et tõendada piisavat seotust Madalmaadega.

123. Madalmaade teine argument ei suuna mind seda järeldust ümber mõtlema.

124. Erinevalt Madalmaadest leian ma, et ei ole asjakohane väita, et neil õppijatel, kes ei saa MNSF-i, võib väljaspool Madalmaid või väljaspool liikmesriiki õppimiseks olla võimalik saada alternatiivseid toetusi, ning et teised liikmesriigid seavad välisõppe toetamisele sarnaseid tingimusi. Asjaolu, et õppijad võivad pöörduda Madalmaade poole, et saada toetust Madalmaades õppimiseks, või et nad võivad taotleda üldiselt võimaldatavat maksuvabastust ja muid soodustusi seoses välismaal õppimisega, ei saa hüvitada diskrimineerivat kohtlemist, mis neile MNSF-i puhul osaks saab. Nagu komisjon oma vastuväites märgib, ei näi need alternatiivsed soodustused olevat nii soodsad kui MNSF ning nende kättesaadavus ei tõenda seda, et elukohanõue ei lähe kaugemale, kui on soovitud eesmärgi saavutamiseks vajalik. Teiste liikmesriikide poolt võetud sarnased meetmed ei saa hüvitada Madalmaades osaks saanud diskrimineerivat kohtlemist. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei saa liikmesriik õigustada ebaseaduslikku meedet sellega, et teine liikmesriik on võtnud sama meetme ning võib seega rikkuda liidu õigust samal moel.⁶⁷

125. Madalmaad väidavad veel, et elukohanõue: (i) hoiab ära selle, et välismaal elavad õppijad väidaksid, et nad elavad omaette ja et neil on õigus suuremale toetusele, kuigi tegelikult elavad nad kodus, ning (ii) hoiab ära selle, et inimesed omandaksid Madalmaades pärast vormilist töötamisperioodi võõrtöötaja seisundi, saades õiguse MNSF-ile ja asudes siis õppima väljaspool Madalmaid (võimalik, et koguni oma päritoluliikmesriigis).

126. Minu hinnangul ei ole kumbki oht MNSF-ile eriomane. Need ohud esinevad ka õppijate taotluste puhul saada toetust Madalmaades õppimiseks. Madalmaad on eeldatavasti leidnud seoses selle toetusega nende probleemide lahendamiseks muid adekvaatseid võimalusi, sest seda antakse nii Madalmaade kodanikele kui ka võõrtöötajatele, sõltumata sellest, kus nad elavad.

127. Igal juhul on Madalmaadel alati võimalik kontrollida isiku seisundit võõrtöötajana⁶⁸ ja võtta meetmeid, et võidelda kuritarvituse või pettuse vastu, võttes arvesse juhtumi individuaalsed asjaolud ja vahetegemise seaduses antud võimaluse ärakasutamise ja õiguste kuritarvitamise vahel.⁶⁹

128. Seetõttu jõuan ma järeldusele, et Madalmaad ei ole tõendanud, et elukohanõue on ilmselgelt proportsionaalne.

65 — Vt 21. juuli 2011. aasta otsus kohtuasjas C-503/09: Stewart, EKL 2011, lk I-6497, punkt 95 ja seal viidatud kohtupraktika, ning otsus eespool 2. joonealuses märkuses viidatud liidetud kohtuasjades Morgan ja Bucher, punkt 46 ja seal viidatud kohtupraktika. Vt ka eespool 10. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Förster, kohtujurist Mazáki ettepanek, punkt 133.

66 — 23. märtsi 2004. aasta otsus kohtuasjas C-138/02: Collins, EKL 2004, lk I-2703, punkt 72.

67 — 20. oktoobri 2005. aasta otsus kohtuasjas C-111/03: komisjon vs. Rootsi, EKL 2005, lk I-8789, punkt 66 ja seal viidatud kohtupraktika.

68 — Võõrtöötaja on „[i]lgäuks, kes teeb tegelikult tööd” ja kes „teeb teataval ajavahemikul teisele isikule tema juhtimise all teatud töid, mille eest ta saab tasu”. Sellest grupist jäävad välja arvatuks isikud, kes teevad „niivõrd väikesemahuli[st] töö[d], et seda saab pidada üksnes kõrval- või lisategevuseks”. Eespool 13. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas Meeusen, punkt 13 ja seal viidatud kohtupraktika.

69 — 9. märtsi 1999. aasta otsus kohtuasjas C-212/97: Centros, EKL 1999, lk I-1459, punktid 24 ja 25 ning seal viidatud kohtupraktika.

129. Täielikkuse huvides analüüsin siiski, kas komisjon on esitanud vähem piiravaid meetmeid.

130. Komisjon on esitanud vaid ühe alternatiivi. Ta soovib Madalmaadel koordineeritust teiste liikmesriikidega. Nii tehes tugineb ta kohtuotsuses Bressol tehtud märkusele, et õppijate suurest liikuvusest tulenevate probleemide puhul jagavad vastuvõttev liikmesriik ja päritoluliikmesriik vastutust aktiivselt, et leida läbirääkimiste kaudu lahendus.⁷⁰

131. Nõustun Madalmaadega, et liidu õigus ei kehtesta koordineerimiskohustust. Koordineerimine on pigem koostöövorm, mis eeldab vähemalt ühe teise liikmesriigi nõusolekut. Kui Madalmaadel on õigus esitada kaudse diskrimineerimise õigustamiseks õiguspärane eesmärk, ei saa selle eesmärgi saavutamise vahendeid muuta sõltuvaks teise liikmesriigi nõusolekust ja tahtest läbirääkimiste kaudu lahendus leida. Liikmesriigid on endiselt vastutavad oma haridussüsteemi korralduse eest. Kuigi koordineerimine võib lahendada mõned probleemid, millega puutuvad kokku sellised liikmesriigid nagu Madalmaad, kes soovivad edendada õppijate liikuvust toetuste kaudu, võiks neilt koordineerimise *nõudmine* kahjustada ELTL artikli 165 lõike 1 kogu mõtet. Seega ei ole koordineerimine alternatiivne meede.

132. Igal juhul ei ole komisjon selgitanud, kuidas ja miks tõendab koordineerimise võimalus, et elukohanõue ei ole proportsionaalne.

133. Oma vasturepliigis näib Madalmaad möönvat, et komisjon on esitanud kolm võimalikku meetet: MNSF-i kasutusvõimaluste piiramine, MNSF-i kestuse piiramine ja koordineerimiskohustus. Esimene ja teine võimalus on siiski esitatud vaid komisjoni vastuses, kus ta võtab kokku meetmed, millele *Madalmaad* ise viitas ja mida ta kostja vastuses käsitles. Seetõttu ei leia ma, et *komisjon* oleks need ettepanekud teinud. Igal juhul ei ole need otseses tähenduses alternatiivsed meetmed. Liikmesriigil peab olema vabadus pakkuda piisavat toetust õppimiseks igal pool maailmas, järgides sealjuures liidu õigusest tulenevaid kohustusi (ja loomulikult täites oma soodustuste süsteemiga võetud kohustusi).

– Kokkuvõte

134. Kokkuvõtteks leian, et elukohanõudest tulenevat võõrtöötajate ja nende pereliikmete kaudset diskrimineerimist ei saa õigustada *majandusliku* eesmärgiga, mida Euroopa Kohus tunnustas kohtuotsuses Bidar. Siiski pean ma veel analüüsima, kas elukohanõuet saab õigustada Madalmaade viidatud *sotsiaalse* eesmärgiga.

Kas elukohanõuet saab õigustada sotsiaalse eesmärgiga?

– Kas sotsiaalne eesmärk on õiguspärane eesmärk, mida õigustavad üldisest huvist tulenevad ülekaalukad põhjused?

135. MNSF-i eesmärk on suurendada õppijate liikuvust Madalmaadest teistesse liikmesriikidesse. Eesmärk ei ole liikuvuse edendamine muude liikmesriikide vahel kui Madalmaad ega teisest liikmesriigist Madalmaadesse ning samuti mitte väljaspool Madalmaid elavate selliste õppijate toetamine, kes soovivad õppida oma elukohas. MNSF on mõeldud nendele õppijatele, kes muidu õpiksid Madalmaades, ning kes – nagu Madalmaad väidavad – pöörduvad tõenäoliselt pärast välismaal toimunud õpinguid Madalmaadesse tagasi. Seega on sihtgrupiks õppijad, kes tõenäoliselt kasutaksid oma välismaal saadud kogemust Madalmaade ühiskonna ja (tõenäoliselt) ka tööjõuturu rikastamiseks.

136. Ma möönan, et see on õiguspärane eesmärk. Ka komisjon ei näi seda vaidlustavat.

70 — Vt minu ettepanek kohtuasjas C-73/08: Bressol, milles otsus tehti 13. aprillil 2010, EKL 2010, lk I-2735, ettepaneku punkt 154.

137. „Õppijate liikuvuse ergutamine” on üks liidu eesmärkidest ning parlament ja nõukogu on selle olulisust rõhutanud.⁷¹ Samuti on see õiguspärane eesmärk liikmesriikide haridus- ja õppetoetuste süsteemi korraldamisel.⁷²

138. Ma nõustun ka sellega, et õppijate liikuvuse ergutamine on üldistes huvides. See edendab kultuurilist ja keelelist mitmekesisust ning aitab kaasa erialasele arengule. Selle kaudu aitab see kaasa pluralistliku ühiskonna loomisele liikmesriikides ja Euroopa Liidus tervikuna.

139. Täielikult integreeritud Euroopa Liidus võib mitte olla vastuvõetav muuta toetuse saamine sõltuvaks õppija tõenäolisest tagasipöördumisest päritoluliikmesriiki, kuna see piiraks liidu kodanike liikumisvabadust. Selles valdkonnas ühtlustamise puudumisel on liikmesriikidel siiski säilinud märkimisväärne vabadus kehtestada õppetoetuste andmise tingimused, kuid nad peavad seda tegema liidu õigusega kooskõlas.

140. Seetõttu möönan ma, et sotsiaalne eesmärk on õiguspärane eesmärk, mida õigustavad üldisest huvist tulenevad ülekaalukad põhjused.

– Kas elukohanõue on sotsiaalse eesmärgi saavutamiseks sobiv?

141. Madalmaad väidab, et elukohanõue on sobiv tagamaks, et MNSF läheb vaid sihtgrupile.

142. Komisjon ei esita selle kohta ühtegi argumenti. Ta vaid märgib, et tal on Madalmaade seisukoha osas „kahtlusi”.

143. Kuigi komisjon ei tee taas kord veenvaid pingutusi Madalmaade argumendi kummutamiseks, peavad Madalmaad siiski tõendama, et elukohanõue on väidetava eesmärgi saavutamiseks sobiv.⁷³

144. Ma pole veendunud, et Madalmaad on seda teinud.

145. Ma möönan, et koht, kus õppija enne kõrghariduse omandamist elab, võib teataval määral mõjutada seda, kus ta õpib. On tõsi, et Madalmaad ei ole esitanud seda seost tõendavat materjali. Ma ei pea seda takistuseks. Objektiivseks peetava meetme tegelikku või võimalikku mõju saab tõendada kvantitatiivse või kvalitatiivse analüüsi kaudu. Ma leian, et käesolevas asjas on kvalitatiivne analüüs piisav ning et see argument on iseenesest veenev.

146. Ma nõustun Madalmaadega ka selles, et elukohanõue hoiab ära selle, et õppijad kasutaksid MNSF-i, et õppida seal, kus nad elavad, kuna väljaspool Madalmaid elavad õppijad ei saa MNSF-i taotleda.

147. Ma ei ole siiski veendunud, et siin oleks selge seos selle koha, kus õppijad enne kõrghariduse omandamist elavad, ja tõenäosuse vahel, et nad pöörduvad pärast õpingute lõpetamist sellesse liikmesriiki tagasi. Ma ei pea seda enesestmõistetavaks, et enamik õppijaid, kes elab Madalmaades ja õpib seejärel välismaal, pöörduvad tagasi Madalmaadesse elama. Võib olemas olla võimalusi ergutamaks neid nii toimima,⁷⁴ kuid ei ole ilmselge, et varasem elukoht oleks hea moodus ennustada, kuhu õppijad asuvad tulevikus elama ja tööle.

71 — Vt EÜ artikli 149 lõige 2 (nüüd ELTL artikli 165 lõige 2) ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 10. juuli 2001. aasta soovitus tudengite, praktikantide, vabatahtlike, õpetajate ja koolitajate liikuvuse kohta ühenduse piirides (2001/613/EÜ) (EÜT L 215, lk 30).

72 — Kui õppijate arvool ületab riiki saabuvate õppijate arvu, võib liikmesriikide eesmärk olla ergutada õppijaid pöörduma pärast välismaal toimunud õpinguid oma päritoluliikmesriiki tagasi. Vt näiteks *Working Group on Portability of Grants and Loans, Report to the Bologna Follow Up Group* (http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/WGR2007/Portability_of_grants_and_loans_final_report2007.pdf), lk 15, ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. detsembri 2006. aasta soovitus hariduse ja koolitusega seotud riikidevahelise liikuvuse kohta ühenduse piires: Liikuvust käsitlev Euroopa kvaliteediharta (2006/961/EÜ) (ELT L 394, lk 5), lisa.

73 — Vt eespool punkt 100.

74 — Näiteks võidakse toetuse andmine siiski muuta sõltuvaks sellest, kas õppija pöörduvad Madalmaadesse tagasi, et töötada seal vähemalt minimaalse aja.

148. Kokkuvõtteks leian, et Madalmaad ei ole tõendanud, et elukohanõue on sobiv, et määrata kindlaks nende õppijate grupp, kellele ta soovib MNSF-i anda.

149. Täielikkuse huvides tuleb mul lühidalt analüüsida, kas elukohanõue on sotsiaalse eesmärgi suhtes proportsionaalne.

– Kas elukohanõue on sotsiaalse eesmärgi suhtes proportsionaalne?

150. Madalmaad peab tõendama, et „kuuest aastast kolm”-reegel ei lähe kaugemale, kui on nende õppijate grupi kindlaksmääramiseks vaja, kes muidu õpiksid Madalmaades ja kes tõenäoliselt pöörduvad välismaal õppimise korral Madalmaadesse tagasi.⁷⁵

151. Ma leian, et Madalmaade argument on selles osas ebapiisav.

152. Ma nõustun Madalmaadega selles, et hollandi keele oskamise või Madalmaade kooli diplomi omamise nõue ei oleks alternatiivsed lahendused.

153. Hollandi keele valdamine ei ole ilmtingimata hea näitaja selle kohta, kas õppijad õpiksid Madalmaades ka ilma MNSF-ita või kas nad pöörduksid sinna pärast välismaal toimunud õpinguid tagasi. Hollandi keelt rääkiv õppija võib otsustada õppida Antwerpenis, kuna ta oskab sealset keelt. Ta võib aga ka otsustada õppida Pariisis, et parandada oma prantsuse keele oskust, või Varssavis, et õppida poola keelt.

154. Samad kaalutlused kehtivad nõude kohta, et võimalikul tulevasel õppijal oleks Madalmaade kooli diplom. Lähtudes sellest, et Madalmaade kooli diplomit tunnustatakse teistes liikmesriikides ning et ka Madalmaad tunnustab välismaal omandatud diplomeid, on raske näha mis tahes otsest seost selle koha, kus diplom on omandatud, ja selle koha vahel, kas konkreetne õppija õpiks Madalmaades ka ilma MNSF-ita ning pöörduks pärast välismaal toimunud õpinguid sinna tagasi.

155. Igal juhul ilmneb, et mõlemad nõuded on kaudselt diskrimineerivad ja võivad riivata võõrtöötajaid samal moel kui elukohanõue.

156. Kas piisab, kui Madalmaad esitab selle tõendamiseks, et elukohanõue vastab proportsionaalsuse kriteeriumile, kaks meetet, mis on eesmärgi saavutamiseks ilmselgelt ebaproportsionaalsed (ning mis on igal juhul sama diskrimineerivad (või isegi rohkem diskrimineerivad) kui elukohanõue)?

157. Ma leian, et mitte.

158. Tõendamiskoormist kandev pool Madalmaad peab vähemalt tõendama, miks ta eelistab elukohanõuet „kuuest aastast kolm” kõigile teistele võimalustele, nagu (näiteks) lühema kestusega elukohanõue, või miks ei saa sihtgruppi kindlaks määrata muude (võimalik, et vähem piiravate) meetmete abil nagu (näiteks) reegel, et MNSF-i ei tohi kasutada elukohas õppimiseks.

159. Kui Euroopa Kohus peaks siiski asuma seisukohale, et Madalmaad on tõendanud, et elukohanõue on põhimõtteliselt proportsionaalne, siis leian ma, et komisjon ei ole suutnud tõendada, et sama tulemuse saavutamiseks on olemas vähem piiravaid meetmeid. Komisjoni kirjalike ja suuliste märkuste põhjal jääb üsna ebaselgeks, kas ta esitas mõne niisuguse alternatiivi. Kui tema argument koordineerimise kohta oli mõeldud seonduma sotsiaalse eesmärgiga, siis minu hinnangul tuleb see argument eespool toodud põhjustel tagasi lükata.⁷⁶

⁷⁵ — Vt eespool punktid 67–70.

⁷⁶ — Vt eespool punktid 130–132.

– Kokkuvõte

160. Kokkuvõtteks leian, et elukohanõudest tulenevat võõrtöötajate ja nende ülalpeetavate pereliikmete kaudset diskrimineerivat kohtlemist võib põhimõtteliselt õigustada Madalmaade viidatud sotsiaalse eesmärgiga. Ma ei ole siiski veendunud, et Madalmaad on tõendanud, et elukohanõue on sobiv ja proportsionaalne meede selle eesmärgi saavutamiseks. Minu hinnangul tuleb Madalmaade kaitseargumentatsioon seetõttu tagasi lükata.

Ettepanek

161. Kõiki eespool esitatud kaalutlusi arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku:

1. otsustada, et kuna Madalmaade Kuningriik nõuab, et võõrtöötajad ja nende ülalpeetavad pereliikmed vastaksid elukohanõudele, et saada Wet Studiefinanciering'i alusel õigus õppetoetusele välismaal õppimiseks, siis on Madalmaade Kuningriik rikkunud ELTL artiklist 45 ja nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta määruse (EMÜ) nr 1612/68 töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires artikli 7 lõikest 2 tulenevaid kohustusi.
2. mõista kohtukulud välja Madalmaade Kuningriigilt.