



## Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

11. november 2014\*

Eelotsusetaotlus — Isikute vaba liikumine — Liidu kodakondsus — Võrdne kohtlemine —  
Majanduslikult mitteaktiivsed liikmesriigi kodanikud, kes elavad teise liikmesriigi territooriumil —  
Neile isikutele määruse (EÜ) nr 883/2004 alusel mitteosamakseliste rahaliste erihüvitiste maksmise  
välistamine — Direktiiv 2004/38/EÜ — Üle kolmekuuline elamisõigus — Artikli 7 lõike 1 punkt b ja  
artikkel 24 — Piisavate vahendite tingimus

Kohtuasjas C-333/13,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Sozialgericht Leipzigi (Saksamaa) 3. juuni 2013. aasta otsusega  
esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 19. juunil 2013, menetluses

**Elisabeta Dano,**

**Florin Dano**

*versus*

**Jobcenter Leipzig,**

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president V. Skouris, asepresident K. Lenaerts, kodade presidendid A. Tizzano, L. Bay  
Larsen, T. von Danwitz, C. Vajda, S. Rodin, kohtunikud E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský,  
E. Levits, M. Berger (ettekandja) ja J. L. da Cruz Vilaça,

kohtujurist: M. Wathelet,

kohtusekretär: ametnik A. Impellizeri,

arvestades kirjalikus menetluses ja 18. märtsi 2014. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- Elisabeta Dano, esindaja: *Rechtsanwältin* E. Steffen,
- Saksamaa valitsus, esindajad: T. Henze ja J. Möller,
- Taani valitsus, esindaja: C. Thorning,
- Iirimaa, esindajad: M. Heneghan, T. Joyce ja E. Creedon, keda abistas C. Toland, *BL*,

\* Kohtumenetluse keel: saksa.

- Prantsusmaa valitsus, esindajad: D. Colas ja C. Candat,
  - Austria valitsus, esindaja: G. Hesse,
  - Ühendkuningriigi valitsus, esindaja: S. Behzadi-Spencer, keda abistas *barrister* J. Coppel, QC,
  - Euroopa Komisjon, esindajad: F. Schatz, D. Martin, M. Kellerbauer ja C. Tufvesson,
- olles 20. mai 2014. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,  
on teinud järgmise

### otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus käsitleb seda, kuidas tõlgendada ELTL artiklit 18, artikli 20 lõike 2 esimese lõigu punkti a ja teist lõiku, Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta”) artikleid 1, 20 ja 51, Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määruse (EÜ) nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta (ELT L 166, lk 1, parandus ELT 2004, L 200, lk 1; ELT eriväljaanne 05/05, lk 72, parandus ELT 2009, L 202, lk 90), mida on muudetud komisjoni 9. detsembri 2010. aasta määrusega (EL) nr 1244/2010 (ELT L 338, lk 35) (edaspidi „määrus nr 883/2004”) artikleid 4 ja 70 ning 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 (ELT L 158, lk 77; ELT eriväljaanne 05/05, lk 46), artikli 24 lõiget 2.
- 2 Eelotsusetaotlus on esitatud E. Dano ja tema poja kohtuvaidluses Jobcenter Leipzigiga seoses viimase keeldumisega maksta neile elementaarseid kindlustushüvitisi (*Grundsicherung*), st E. Danole toimetulekutoetust (*existenzsichernde Regelleistung*) ja tema pojale sotsiaaltoetust (*Sozialgeld*) ning osalist hüvitist kulude eest eluasemele ja küttele, mida näevad ette Saksamaa õigusaktid.

### Õiguslik raamistik

#### *Liidu õigus*

Määrus nr 1247/92

- 3 Nõukogu 30. aprilli 1992. aasta määruse (EMÜ) nr 1247/92, millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1408/71 sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate, füüsilisest isikust ettevõtjate ja nende pereliikmete suhtes (EÜT L 136, lk 1; ELT eriväljaanne 05/02, lk 41), põhjendused 1–8 on sõnastatud järgmiselt:

„vaja on muuta määrust (EMÜ) nr 1408/71, [...] mida on ajakohastatud määrusega (EMÜ) nr 2001/83 [...] ja viimati muudetud määrusega (EMÜ) nr 2195/91 [...];

mõiste „pereliige” tähendust määruses (EMÜ) nr 1408/71 tuleb muuta, et see vastaks Euroopa Kohtu pretsedentidele, milles on tõlgendatud nimetatud väljendit;

arvesse tuleb võtta ka neid Euroopa Kohtu pretsedente, mille kohaselt võivad teatavad siseriiklike õigusaktide kohased hüvitised kuuluda samal ajal nii sotsiaalkindlustuse kui ka sotsiaalabi alla nende õigusaktide reguleerimisalasse kuuluvate isikurühmade, nende eesmärkide ja kohaldamisviisi tõttu;

Euroopa Kohus on väitnud, et õigusaktid, mille alusel selliseid hüvitisi antakse, sarnanevad mõneti sotsiaalabiga selles osas, et nende rakendamise oluline kriteerium on vajadus ning hüvitise saamise õiguse aluseks ei ole tööperioodide ega sissemaksete liitmine, samas kui muudelt omadustelt sarnanevad need sotsiaalkindlustusega selles osas, et kõnealuste õigusaktide alusel hüvitiste andmise korral ei kohaldata kaalutusõigust ja hüvitisesaajate seisund on õiguslikult määratletud;

määruse (EMÜ) nr 1408/71 reguleerimisalast jäävad artikli 4 lõike 4 tõttu välja sotsiaalabiskeemid;

osutatud tingimused ja nende kohaldamise meetodid on sellised, et kõnealune määrus peaks sisaldama kooskõlastussüsteemi, mis erineb määruses (EMÜ) nr 1408/71 praegu sätestatust ja võtab arvesse asjaomaste hüvitiste iseärasusi, selleks et kaitsta võõrtöötajate huve vastavalt asutamislepingu artikli 51 sätetele;

selliseid hüvitisi tuleks määruse (EMÜ) nr 1408/71 reguleerimisalasse kuuluvatele isikutele anda üksnes vastavalt asjaomase isiku või tema perekonna elukohariigi õigusaktidele, vajaduse korral liites elamisperioodid teistes liikmesriikides ja ilma kodakondsuse alusel diskrimineerimata;

sellest olenemata on vaja tagada, et määrusega (EMÜ) nr 1408/71 ette nähtud praegust kooskõlastussüsteemi kohaldataks jätkuvalt hüvitiste suhtes, mis ei kuulu osutatud hüvitiste erikategooriasse või mida ei ole selgelt esitatud kõnealuse määruse lisas; selleks on vaja uut lisa [...]"

Määrus (EÜ) nr 883/2004

4 Alates 1. maist 2010 asendati määrus nr 1408/71 määrusega nr 883/2004.

5 Määruse nr 883/2004 põhjendused 1, 16 ja 37 on sõnastatud järgmiselt:

„(1) Riiklike sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimismid mahuvad isikute vaba liikumise raamesse ja peaksid kaasa aitama nende elustandardi ja tööhõive tingimuste paranemisele;

[...]

(16) Ühenduse piires pole üldjuhul õigustatud sotsiaalkindlustusalaste õiguste sidumine asjaomase isiku elukohaga; siiski võib erijuhtumitel, eriti asjaomase isikuga seotud majanduslikel ja sotsiaalsetel kaalutlustel hüvitistega seonduvalt elukohta arvesse võtta.

[...]

(37) Nagu Euroopa Kohus on korduvalt sedastanud, tuleb sotsiaalkindlustushüvitise eksporditavuse põhimõttest lahknemiseid sätteid tõlgendada rangelt. See tähendab, et neid saab kohaldada üksnes määratletud tingimustele vastavate hüvitiste suhtes. Seega saab käesoleva määruse III jaotise 9. peatükki kohaldada üksnes käesoleva määruse X lisas loetletud mitteosamakselistele erihüvitistele.”

6 Määruse nr 883/2004 artikkel 1 „Mõisted” sätestab:

„Käesolevas määruses kasutatakse järgmisi mõisteid:

[...]

l) *õigusaktid* – iga liikmesriigi puhul õigus- ja haldusnormid ning muud rakendusmeetmed, mis on seotud artikli 3 lõikes 1 käsitletud sotsiaalkindlustusliikidega;

[...]”

7 Määruse nr 883/2004 isikulist kohaldamisala reguleeriva artikli 2 lõige 1 sätestab:

„Käesolevat määrust kohaldatakse liikmesriigi kodanike, liikmesriigis elavate kodakondsuseta isikute ja pagulaste suhtes, kes on või on olnud sotsiaalkindlustusalaste õigusaktidega hõlmatud ühes või mitmes liikmesriigis, samuti nende pereliikmete ning nende ülalpidamisel olnud isikute suhtes.”

8 Määruse artikkel 3 „Reguleerimisala” sätestab:

„1. Käesolevat määrust kohaldatakse kõigi õigusaktide suhtes, mis reguleerivad järgmisi sotsiaalkindlustusliike:

[...]

b) sünnitus- ja sellega samaväärsed isadushüvitised;

[...]

h) töötushüvitised;

[...]

2. Kui XI lisas ei ole sätestatud teisiti, kohaldatakse käesolevat määrust üld- ja erisotsiaalkindlustuskeemide, osamakseliste või mitte-osamakseliste ning tööandja või laevaomaniku kohustustega seotud skeemide suhtes.

3. Käesolevat määrust kohaldatakse ka artikliga 70 hõlmatud mitteosamakseliste rahaliste erihüvitiste suhtes.

[...]

5. Käesolevat määrust ei kohaldata:

a) sotsiaal- ja arstiabi suhtes [...]

[...]”

9 Määruse artikkel 4 „Võrdne kohtlemine” sätestab:

„Kui käesolevas määruses ei ole sätestatud teisiti, võimaldatakse isikutele, kelle suhtes käesolevat määrust kohaldatakse, iga liikmesriiki õigusaktide alusel samasuguseid soodustusi ja nende suhtes kehtivad samasugused kohustused kui nimetatud riigi kodanike suhtes.”

10 Määruse nr 883/2004 III jaotise 9. peatükk „Mitteosamakselised rahalised erihüvitised” sisaldab artiklit 70 „Üldsäte”, milles on ette nähtud:

„1. Käesolevat artiklit kohaldatakse mitteosamakseliste rahaliste erihüvitiste suhtes, mida makstakse nende õigusaktide alusel, millel oma ulatuse, eesmärkide ja/või kohaldamistingimuste tõttu on nii artikli 3 lõikes 1 osutatud sotsiaalkindlustust kui ka sotsiaalabi reguleerivate õigusaktide iseloom.

2. Käesolevas peatükis tähendavad mitteosamakselised rahalised erihüvitised hüvitisi, mis:

a) on kavandatud andma kas:

- i) täiendavat, asendavat või alternatiivset kaitset riskide vastu, mis on hõlmatud artikli 3 lõikes 1 osutatud sotsiaalkindlustusliikidega ja mis tagavad asjaomastele isikutele minimaalse toimetulekutulu, võttes arvesse majandus- ja sotsiaalolukorda asjaomases liikmesriigis; või
- ii) üksnes puuetega inimeste erikaitseks, mis on tihedalt seotud nimetatud isiku sotsiaalse keskkonnaga asjaomases liikmesriigis,

ja

b) rahastamise allikaks on eranditult üldiseloomuga avalike kulude katmiseks kavandatud kohustuslikud maksud ning hüvitiste andmise ja arvutamise tingimused ei sõltu hüvitisesaaja osamaksetest. Siiski ei loeta osamakseliste hüvitiste lisahüvitisi üksnes sel põhjusel veel osamakselisteks hüvitisteks,

ja

c) on loetletud X lisas.

3. Artiklit 7 ja käesoleva jaotise teisi peatükke ei kohaldata käesoleva artikli lõikes 2 osutatud hüvitiste suhtes.

4. Lõikes 2 osutatud hüvitisi antakse eranditult asjaomase isiku elukohajärgses liikmesriigis kooskõlas selle riigi õigusaktidega. Selliseid hüvitisi annab elukohajärgne asutus oma kulul.”

11 Määruse nr 883/2004 X lisa „Mitteosamakselised rahalised erihüvitised” sisaldab Saksamaa kohta järgmist täpsustust:

„[...]

b) Hüvitised elamiskulude katmiseks töötajaid käsitlevate põhisätete alusel, välja arvatud juhul, kui seoses kõnealuste hüvitistega on täidetud abikõlblikkuse kriteeriumid ajutise lisasumma saamiseks pärast töötushüvitise saamist (sotsiaalseadustiku II köite paragrahvi 24 lõige 1).”

Direktiiv 2004/38

12 Direktiivi 2004/38 põhjendused 10, 16 ja 21 on sõnastatud järgmiselt:

„(10) Elamisõigust kasutavad isikud ei tohiks siiski vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalabisüsteemi esialgse elamisperioodi jooksul põhjendamatult koormata. Seepärast peaks üle kolmekuulise perioodi puhul kehtestama liidu kodanike ja nende pereliikmete elamisõigusele tingimused.

[...]

(16) Kuni elamisõiguse kasutajad ei koorma põhjendamatult vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalabisüsteemi, ei tohiks neid välja saata. Seepärast ei tohiks väljasaatmine olla sotsiaalabisüsteemi kasutamise automaatne tagajärg. Vastuvõttev liikmesriik peaks kaaluma, kas tegemist on ajutiste raskustega, ja võtma arvesse elamisperioodi kestust, isiklike asjaolusid ja antud abi suurust, et otsustada, kas abisaaja on muutunud selle riigi sotsiaalabisüsteemile

põhjendamatuks koormaks ja tuleks riigist välja saata. Mitte mingil juhul ei või väljasaatmist rakendada töötajate, füüsilisest isikust ettevõtjate ja Euroopa Kohtu määratud töötajate suhtes, välja arvatud avaliku korra ja julgeoleku huvides.

[...]

(21) Siiski peab vastuvõttev liikmesriik ise otsustama, kas ta annab muudele isikutele kui töötajatele, füüsilisest isikust ettevõtjatele, selle staatuse säilitanud isikutele ja nende pereliikmetele sotsiaalabi elamisperioodi esimese kolme kuu jooksul või töötajate puhul pikema aja jooksul või toimetulekutoetust õpinguteks, sealhulgas tööalaseks koolituseks, enne alalise elamisõiguse omandamist.”

13 Direktiivi artikli 6 „Kuni kolmekuuline elamisõigus” lõige 1 sätestab:

„Liidu kodanikel on õigus elada teise liikmesriigi territooriumil kuni kolm kuud, ilma et nad peaksid täitma muid tingimusi või formaalsusi peale nõude omada kehtivat isikutunnistust või passi.”

14 Direktiivi 2004/38 artikli 7 lõige 1 sätestab:

„Kõikidel liidu kodanikel on õigus elada teise liikmesriigi territooriumil kauem kui kolm kuud, kui:

- a) nad tegutsevad vastuvõttas 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 [...].”

15 Direktiivi 2004/38 artikli 8 „Haldusformaalsused liidu kodanikele” lõige 4 sätestab:

„Liikmesriigid ei või näha ette konkreetset summat, mida nad peavad „piisavateks vahenditeks”, kuid nad peavad arvesse võtma asjaomase isiku olukorda. Igal juhul ei tohi see summa olla suurem kui lävi, millest allpool võivad vastuvõtva liikmesriigi kodanikud saada sotsiaalabi, või kui seda kriteeriumi ei saa kohaldada, suurem kui vastuvõttas liikmesriigis makstav miinimumpension.”

16 Direktiivi 2004/38 artikkel 14 „Elamisõiguse säilitamine” sätestab:

„1. Liidu kodanikel ja nende pereliikmetel on artiklis 6 sätestatud elamisõigus seni, kuni nad ei koorma põhjendamatuult vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalsüsteemi.

2. Liidu kodanikel ja nende pereliikmetel on artiklites 7, 12 ja 13 sätestatud elamisõigus, kuni nad vastavad kõnealustes artiklites sätestatud tingimustele.

Erijuhtudel, kui tekib põhjendatud kahtlus, kas liidu kodanik või tema pereliikmed vastavad artiklites 7, 12 ja 13 sätestatud tingimustele, võivad liikmesriigid kontrollida, kas need tingimused on täidetud. Süstemaatilist kontrolli ei tehta.

3. Kui liidu kodanik või tema pereliige kasutab vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalsüsteemi, ei ole väljasaatmine automaatne tagajärg.

4. Erandina lõigetest 1 ja 2 ning ilma et see piiraks VI peatüki sätete kohaldamist, ei või liidu kodanikke või nende pereliikmeid mitte mingil juhul välja saata, kui:

- a) liidu kodanikud on töötajad või füüsilisest isikust ettevõtjad või

b) liidu kodanikud on sisenenud vastuvõtva liikmesriigi territooriumile töö otsimiseks. Sellisel juhul ei või liidu kodanikke ja nende pereliikmeid välja saata seni, kuni liidu kodanikud saavad tõendada, et nad jätkavad töö otsimist ja neil on tegelik võimalus tööd leida.”

17 Direktiivi 2004/38 artikkel 24 „Võrdne kohtlemine” sätestab:

„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 tagama õigust sotsiaalabile elamisperioodi esimese kolme kuu jooksul või, kui see on asjakohane, artikli 14 lõike 4 punktis b sätestatud pikema ajavahemiku jooksul, samuti pole ta kohustatud enne alalise elamisõiguse omandamist andma stipendiumide või õppelaenudena toimetulekutoetust õpinguteks, sealhulgas tööalaseks koolituseks, muudele isikutele kui töötajatele, füüsilisest isikust ettevõtjatele, sellise staatuse säilitanud isikutele ja nende pereliikmetele.”

*Saksa õigus*

Sotsiaalseadustik

18 Sotsiaalseadustiku I osas (Sozialgesetzbuch Erstes Buch; edaspidi „SGB I”) sisalduva § 19a lõikes 1 on töötajatele makstavate elementaarsete kindlustushüvitiste kahte liiki kirjeldatud järgmiselt:

„Töötajatele makstava elementaarse kindlustushüvitisena võib taotleda:

- 1) hüvitist isiku töölerakendumise soodustamiseks,
- 2) hüvitist toimetuleku tagamiseks.”

19 Sotsiaalseadustiku II osa (Sozialgesetzbuch Zweites Buch; edaspidi „SGB II”) § 1 „Töötajatele makstava elementaarse kindlustushüvitise ülesanne ja eesmärk” lõigetes 1 ja 3 on sätestatud:

„(1) Töötajatele makstava elementaarse kindlustushüvitise eesmärk on tagada selle saajatele inimväärne elu.

[...]

(3) Töötajatele makstav elementaarne kindlustushüvitis hõlmab hüvitisi,

- 1) mille eesmärk on lõpetada abivajadus või vähendada seda, eelkõige isiku töölerakendamise abil, ja
- 2) mille eesmärk on tagada toimetulek.”

20 SGB II §-s 7 „Hüvitise saajad” on sätestatud:

„(1) Käesoleva osa alusel makstavad hüvitised on mõeldud isikutele, kes

- 1) on saanud 15-aastaseks, kuid ei ole veel saavutanud §-s 7a sätestatud vanusepiiri,
- 2) on töövõimelised,

- 3) vajavad abi ja
- 4) elavad alaliselt Saksamaa Liitvabariigis (töövõimelised hüvitise saajad). Hüvitise saajate hulgast on välistatud:
- 1) välismaalased, kes ei ole Saksamaa Liitvabariigis töötajad ega füüsilisest isikust ettevõtjad ning kellel tulenevalt liidu kodanike vaba liikumise seaduse [(Freizügigkeitsgesetz/EU; edaspidi „FreizügG/EU”)] § 2 lõikest 3 ei ole õigust vabalt liikuda, ja nende pereliikmed nende riigis viibimise esimese kolme kuu jooksul,
  - 2) välismaalased, kelle elamisõigus on põhjendatud üksnes töö otsimisega, ja nende pereliikmed,

[...]

Teise lause punkt 1 ei kehti välismaalaste suhtes, kes elavad Saksamaa Liitvabariigis elamisloa alusel, mis on väljastatud vastavalt välismaalaste elamisõigust käsitleva seaduse 2. peatüki 5. jaole. Elamisõigust reguleerivad sätted jäävad kehtima muutumatul kujul.

[...]”

- 21 SGB II § 8 „Töövõime” lõige 1 sätestab:

„Töövõimeline on igaüks, kes ei ole haiguse või puude tõttu lähitulevikus võimetu tööd tegema vähemalt kolm tundi päevas tööturul kehtival tavapärastel tingimustel.”

- 22 SGB II § 9 lõige 1 sätestab:

„Abi vajab igaüks, kes arvesse võtmisele kuuluva sissetuleku või vara arvel ei suuda üldse või piisavalt tagada oma toimetulekut ega saa vajalikku abi teistelt, eelkõige oma pereliikmetelt või muude sotsiaalhüvitiste maksjatelt.”

- 23 SGB II §-s 20 on kehtestatud täiendavad sätted toimetuleku aluseks olevate põhivajaduste kohta. SGB II §-s 21 on sätestatud reeglid lisavajaduste kohta ja SGB II §-s 22 eluaseme ja küttega seotud vajaduste kohta. SGB II §-des 28–30 on käsitletud koolituse ja huvialategevusega seotud hüvitisi.

- 24 Sotsiaalseadustiku XII osa (Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch; edaspidi „SGB XII”) §-s 1, mis puudutab sotsiaalabi, on sätestatud:

„Sotsiaalabi ülesanne on tagada selle saajatele inimväärne elu. [...]”

- 25 SGB XII § 21 sätestab:

„Toimetulekutoetust ei maksta isikule, kes II osa kohaselt saab hüvitisi töövõimelise isikuna või oma perekondliku sideme tõttu. [...]”

- 26 SGB XII § 23 „Sotsiaalabi välismaalastele” on sõnastatud järgmiselt:

„(1) Käesoleva osa alusel antav abi toimetuleku tagamiseks, abi haigetele, abi rasedatele ja emadele ning abi hooldamisel peab olema tagatud välismaalastele, kes tegelikult elavad Saksamaa territooriumil. See ei mõjuta neljanda peatüki sätteid. Peale selle võib sotsiaalabi anda juhul, kui see on põhjendatud konkreetse juhtumi asjaoludega. Esimeses lauses ette nähtud piirangud ei kehti välismaalastele, kellel on alalise elaniku elamisloa [*Niederlassungserlaubnis*] või tähtajaline elamisloa [*befristeter Aufenthaltstitel*] ja kes kavatsevad Saksamaa territooriumil alaliselt elada. See ei mõjuta sätteid, mille kohaselt tuleb maksta ka muud liiki sotsiaalabi kui see, mida on nimetatud esimeses lauses.



[...]

(3) Välismaalastel, kes on Saksamaa territooriumile sisenenud eesmärgiga saada sotsiaalabi või kelle elamisõigus tuleneb ainuüksi eesmärgist otsida tööd, ega ka nende pereliikmetel ei ole õigust sotsiaalabile. Kui nad on Saksamaa territooriumile sisenenud haiguse ravimiseks või leevendamiseks, võib haigetele abi maksta üksnes eluohtrliku kriitilise seisundi parandamiseks või raske või nakkusliku haiguse ravimiseks, mis on korruga nii kiireloomuline kui ka vältimatu.

(4) Sotsiaalabi saavaid välismaalasi tuleb teavitada kodumaale naasmise ja ümberasumise programmidest, mis on neile kohaldatavad; sobival juhul tuleb tagada, et välismaalased neid programme kasutavad.”

Liidu kodanike vaba liikumise seadus

27 FreizügG/EU kohaldamisala on reguleeritud selle seaduse §-s 1:

„Käesolev seadus reguleerib Euroopa Liidu teiste liikmesriikide kodanike (liidu kodanike) ja nende pereliikmete riiki sisenemist ning seal elamist.”

28 FreizügG/EU §-s 2 on seoses riiki sisenemise ja seal elamise õigusega ette nähtud:

„(1) Vaba liikumise õigust omavatel liidu kodanikel ja nende pereliikmetel on õigus Saksamaa Liitvabariiki siseneda ja seal elada vastavalt käesolevas seaduses sätestatule.

(2) Ühenduse õigusest tulenev vaba liikumise õigus on:

1) liidu kodanikel, kes soovivad riigis elada töötamise, töö otsimise või kutsealasel koolitusel osalemise eesmärgil,

[...]

5) mittetöötavatel liidu kodanikel §-s 4 sätestatud tingimustel,

6) pereliikmetel §-des 3 ja 4 sätestatud tingimustel,

[...]

(4) Liidu kodanikud ei vaja Saksamaa Liitvabariigi territooriumile sisenemiseks viisat ega seal elamiseks elamisluba. [...]

(5) Liidu kodanike jaoks on kuni kolmekuuliseks riigis elamiseks piisav omada kehtivat isikutunnistust või passi. Pereliikmetel, kes ei ole liidu kodanikud, on samasugune õigus, tingimusel et neil on tunnustatud või lubatud pass või seda asendav dokument ja nad on liidu kodanikuga kaasas või ühinevad temaga.

[...]

(7) Lõikes 1 ette nähtud õiguse puudumise saab tuvastada, kui selgub, et isik tekitas valedokumente või võltsitud dokumente või pettust kasutades mulje, et ta vastab selle õiguse saamise tingimustele. Lõikes 1 ette nähtud õiguse puudumise saab tuvastada ka pereliikme puhul, kes ei ole liidu kodanik, kui selgub, et ta ei ole kaasas ega ühine liidu kodanikuga perekondliku kooselu loomiseks või

hoidmiseks. Pereliikmele, kes ei ole liidu kodanik, võib niisugusel juhul keelduda väljastamast elamisluba või viisat või tema elamisloa tühistada. Esimese kuni kolmanda lause kohaselt tehtavad otsused peavad olema kirjalikus vormis.”

29 Pereliikmeid käsitlev FreizügG/EU § 3 sätestab:

„(1) Paragrahvi 2 lõike 2 punktides 1–5 loetletud liidu kodanike pereliikmetel on § 2 lõikest 1 tulenev õigus, kui nad on liidu kodanikuga kaasas või ühinevad temaga. Paragrahvi 2 lõike 2 punktis 5 nimetatud liidu kodanike pereliikmete suhtes kehtib see vastavalt §-s 4 sätestatule.

(2) Pereliikmed on

- 1) paragrahvi 2 lõike 2 punktides 1–5 ja 7 loetletud isikute abikaasa, elukaaslane ning nende endi või nende abikaasa või elukaaslase alanejad sugulased, kes ei ole veel saanud 21-aastaseks;
- 2) paragrahvi 2 lõike 2 punktides 1–5 ja 7 loetletud isikute või nende abikaasa või elukaaslase ülenejad või alanejad sugulased, keda peavad ülal need isikud või nende abikaasa või elukaaslane.

[...]”

30 FreizügG/EU §-s 4 on seoses mittetöötavate isikutega, kellel on liikumisvabadus, sätestatud:

„Mittetöötavatel liidu kodanikel ja nende pereliikmetel, kes on liidu kodanikuga kaasas või ühinevad temaga, on § 2 lõikes 1 viidatud õigus juhul, kui neil on piisav ravikindlustus ja piisavalt elatusvahendeid. Kui liidu kodanik elab Saksamaa territooriumil üliõpilasena, saavad selle õiguse üksnes tema abikaasa või elukaaslane ja tema ülalpeetavad lapsed.”

31 FreizügG/EU § 5 „Elamisload ja alalist elamisõigust tõendavad dokumendid” sätestab:

„[...]”

(2) Pädev välismaalaste amet võib nõuda, et kolme kuu jooksul pärast riigi territooriumile sisenemist tõendataks veenvalt § 2 lõikes 1 ette nähtud õiguse tingimustele vastavust. Tõendamiseks vajalikud andmed ja tõendid võib kohustusliku registreerimise ajal võtta vastu registreerimise eest vastutav pädev asutus, kes edastab need andmed ja tõendid pädevale välismaalaste ametile. Registreerimise eest vastutav asutus ei kasuta ega töötle neid andmeid muul viisil.

(3) Eriliste asjaolude esinemisel võib korraldada kontrollimise, kas § 2 lõikes 1 ette nähtud õiguse tingimused on täidetud või kas need on jätkuvalt täidetud.

[...]”

32 FreizügG/EU § 5a sätestab:

„(1) Pädev asutus või liidu kodanikult § 5 lõikes 2 ette nähtud juhtudel nõuda kehtiva isikutunnistuse või passi esitamist ning juhtudel, mis on ette nähtud

[...]”

3) paragrahvi 2 lõike 2 punktis 5, piisava ravikindlustuse ja piisavate elatusvahendite olemasolu tõendamist.”

33 Sisenemisõiguse ja elamisõiguse lõppemist käsitlev FreizügG/EU § 6 sätestab:

„(1) Ilma et see piiraks § 2 lõike 7 ja § 5 lõike 4 kohaldamist, võib § 2 lõikes 1 osutatud õiguse lõppemise tuvastada ja alalise elamisõiguse tunnistuse konfiskeerida või elamisloa või alalise elamisloa tühistada üksnes avaliku korra, avaliku julgeoleku või rahvatervise huvides (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 45 lõige 3 ja artikli 52 lõige 1). Esimeses lausel toodud põhjustel võib keelata ka territooriumile sisenemise. [...]

(2) Lõikes 1 osutatud otsuste tegemiseks ja meetmete võtmiseks ei piisa üksnes süüdimõistvast kohtuotsusest. Arvesse tohib võtta üksnes liitvabariigi karistusregistrist veel kustutamata süüdimõistvaid otsuseid ja neid ainult selles ulatuses, milles süüdimõistmise aluseks olevad asjaolud annavad alust järeldada, et isiku käitumine kujutab endast ka praegu ohtu avalikule korrale. Esinema peab ühiskonna põhihuve ähvardav reaalne ja piisavalt tõsine oht.

(3) Lõike 1 alusel väljasaatmisotsuse tegemisel tuleb eriti arvesse võtta asjaomase isiku elamise kestust Saksamaa territooriumil, tema vanust, tervislikku seisundit, perekondlikku ja majanduslikku olukorda, sotsiaalset ja kultuurilist integreerumist Saksamaal, samuti tema sidemete tihedust päritoluriigiga.

[...]

(6) Elamisõiguse või alalise elamisõiguse lõppemist käsitlevaid otsuseid või meetmeid ei tohi vastu võtta majanduslikel kaalutlustel.

[...]”

34 Lahkumiskohustuse kohta sätestab FreizügG/EU § 7 järgmist:

„(1) Liidu kodanikud või nende pereliikmed on kohustatud riigist lahkuma, kui välismaalaste amet on tuvastanud, et sisenemis- ja elamisõigus puudub. Vastavas otsuses tehakse hoiatus väljasaatmise kohta ja määratakse lahkumistähtaeg. Kui ei ole tegemist kiireloomulise juhtumiga, peab tähtaeg olema vähemalt üks kuu. [...]

(2) Liidu kodanikud ja nende pereliikmed, kes on vaba liikumise õiguse § 6 lõike 1 kohaselt kaotanud, ei tohi enam riiki siseneda ega seal elada. Esimeses lauses nimetatud keelu võib taotluse korral kehtestada tähtajaliselt. Tähtaeg hakkab kulgema riigist lahkumise hetkest. Mõistliku aja või kolme aasta möödudes esitatud tühistamisaotlus tuleb läbi vaadata kuue kuu jooksul.”

### **Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused**

35 E. Dano, sündinud 1989. aastal, ja tema poeg Florin, sündinud 2. juulil 2009 Saarbrückenis (Saksamaa), on mõlemad Rumeenia kodanikud. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu tuvastatud faktide kohaselt sisenes E. Dano Saksamaale viimati 10. novembril 2010.

36 Leipzigi linn väljastas 19. juulil 2011 E. Danole Euroopa Liidu kodaniku alalise elamisõiguse tunnistuse (*Unbefristete Freizügigkeitsbescheinigung*) ning märkis Saksamaa territooriumile sisenemise kuupäevaks 27. juuni 2011. Leipzigi linn väljastas 28. jaanuaril 2013 talle lisaks selle tunnistuse duplikaadi.

37 E. Dano ja tema poeg elavad alates Leipzigisse saabumisest E. Dano õe korteris ja õde varustab neid toiduga.

38 E. Dano saab oma poja Florini eest kuus 184 eurot lapsetoetust (*Kindergeld*), mida maksab Leipzigi peretoetuste kassa liitvabariigi tööturuameti nimel. Leipzigi noortele ja lastele antava sotsiaalabi osakond maksab lapse eest, kelle isa ei ole teada, lisaks elatisabi summas 133 eurot kuus.

- 39 E. Dano käis Rumeenias koolis kolm aastat, kuid tal ei ole mingit kooli lõpetamise tunnistust. Ta saab suulisest saksa keelest aru ja suudab ennast selles keeles algtasemel väljendada. Seevastu ei oska ta saksa keeles kirjutada ja arusaamine saksakeelsest tekstist on kesine. Ta ei ole õppinud ühtegi ametit ega ole Saksamaal ega Rumeenias seni töötanud. Kuigi tema töövõimes ei ole kunagi kaheldud, puuduvad andmed selle kohta, et ta oleks tööd otsinud.
- 40 E. Dano ja tema poja esitatud esimese taotluse saada SGB II alusel elementaarseid kindlustushüvitisi jättis Jobcenter Leipzig 28. septembri 2011. aasta otsusega rahuldamata SGB II § 7 lõike 1 teise lause punkti 2 alusel. Põhikohtuasja kaebajad seda otsust ei vaidlustanud ja see jõustus.
- 41 Samasuguste kindlustushüvitiste saamiseks 25. jaanuaril 2012 esitatud uue taotluse jättis Jobcenter Leipzig 23. veebruari 2012. aasta otsusega samuti rahuldamata. E. Dano ja tema poeg esitasid selle otsuse peale vaide, tuginedes ELTL artiklitele 18 ja 45 ning kohtuotsusele Vatsouras ja Koupatantze (C-22/08 ja C-23/08, EU:C:2009:344). Vaie jäeti 1. juuni 2012. aasta otsusega rahuldamata.
- 42 E. Dano ja tema poeg esitasid selle otsuse peale 1. juulil 2012 Sozialgericht Leipzigi kaebuse, milles nad paluvad uuesti, et neile makstaks SGB II alusel tööotsijatele mõeldud elementaarseid kindlustushüvitisi ajavahemiku eest alates 25. jaanuarist 2012.
- 43 Nimetatud kohus leiab, et vastavalt SGB II § 7 lõike 1 teise lause punktile 2 ja SGB XII § 23 lõikele 3 ei ole E. Danol ja tema pojalt õigust elementaarsetele kindlustushüvitistele. Kohtul on siiski tekkinud kahtlus, et nimetatud Saksa õigusnormid võivad olla liidu õigusnormidega vastuolus – eelkõige määruse nr 883/2004 artikliga 4, ELTL artiklist 18 tuleneva diskrimineerimiskeelu üldpõhimõttega ja ELTL artiklist 20 tuleneva üldise elamisõigusega.
- 44 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul puudutab põhikohtuasi isikuid, kes ei saa nõuda vastuvõtvast riigis elamise õigust direktiivi 2004/38 alusel.
- 45 Neil asjaoludel otsustas Sozialgericht Leipzig menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:
- „1. Kas määruse nr 883/2004 artikli 4 isikuline kohaldamisala hõlmab isikuid, kes ei soovi saada sotsiaalkindlustus- ja perehüvitisi [selle] määruse artikli 3 lõike 1 tähenduses, vaid [nõuavad] mitteosamakselist rahalist erihüvitist määruse artikli 3 lõike 3 ja artikli 70 tähenduses?
  2. Kui esimesele küsimusele tuleb vastata jaatavalt, siis kas määruse nr 883/2004 artikkel 4 keelab liikmesriikidel arvata määruse artikli 70 kohaste toimetuleku tagamiseks mõeldud mitteosamakseliste sotsiaaltoetuste põhjendamatu saamise vältimise eesmärgil nimetatud toetuste saajate hulgast täielikult või osaliselt välja puudust kannatavad liidu kodanikud, kuigi neid toetusi makstakse liikmesriigi enda kodanikele, kes on samasuguses olukorras?
  3. Kui esimesele või teisele küsimusele tuleb vastata eitavalt, siis kas ELTL artikkel 18 ja/või ELTL artikli 20 lõike 2 esimese lõigu punkt a koostoimes ELTL artikli 20 lõike 2 teise lõigu ja direktiivi 2004/38 artikli 24 lõikega 2 keelab liikmesriikidel arvata määruse [nr 883/2004] artikli 70 kohaste toimetuleku tagamiseks mõeldud mitteosamakseliste sotsiaaltoetuste põhjendamatu saamise vältimise eesmärgil nimetatud toetuste saajate hulgast täielikult või osaliselt välja puudust kannatavad liidu kodanikud, kuigi neid toetusi makstakse liikmesriigi enda kodanikele, kes on samasuguses olukorras?
  4. Kui eelmistele küsimustele antud vastuste põhjal on liidu kodanike osaline väljaarvamine toimetulekutoetuste saajate hulgast liidu õigusega kooskõlas, siis kas liidu kodanikule, kes ei ole kriisilukorras, mitteosamakselise toimetulekutoetuse määramisel võib piirduda talle päritoluriiki pöördumiseks vajalike vahendite eraldamisega või tuleneb [...] harta artiklitest 1, 20 ja 51 kohustus maksta alalist elamist võimaldavat suuremat toetust?“

## Eelotsuse küsimuste analüüs

### *Esimene küsimus*

- 46 Esimese küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas määruse nr 883/2004 artiklit 4 tuleb tõlgendada nii, et selle kohaldamisala hõlmab „mitteosamakselisi erihüvitisi” määruse artikli 3 lõike 3 ja artikli 70 tähenduses.
- 47 Sissejuhatavalt olgu märgitud, et eelotsusetaotluse esitanud kohus on kvalifitseerinud põhikohtuasjas kõne all olevad hüvitised „mitteosamakselisteks rahalisteks erihüvitisteks” määruse nr 883/2004 artikli 70 lõike 2 tähenduses.
- 48 Tähelepanu tuleb pöörata esiteks sellele, et määruse nr 883/2004 artikkel 3 piiritleb määruse esemelise kohaldamisala, sätestades lõikes 3 sõnaselgelt, et määrust „kohaldatakse ka artikliga 70 hõlmatud mitteosamakseliste rahaliste erihüvitiste suhtes”.
- 49 Määruse nr 883/2004 artikli 3 sõnastusest nähtub niisiis selgelt, et määrust kohaldatakse mitteosamakseliste rahaliste erihüvitiste suhtes.
- 50 Teiseks olgu täpsustatud, et määruse nr 883/2004 artikli 70 lõikes 3 on sätestatud, et mitteosamakseliste rahaliste erihüvitiste suhtes ei kohaldata elukohaeeskirjadest loobumist käsitlevat määruse nr 883/2004 artiklit 7 ja eri liiki hüvitisi käsitleva III jaotise teisi peatükke.
- 51 Määruse nr 883/2004 artikli 70 lõike 3 kohaselt on need hüvitised küll erandina välja arvatud määruse teatud sätete kohaldamisalast, kuid nende sätete hulka ei kuulu määruse artikkel 4.
- 52 Tõlgendus, et määruse nr 883/2004 artiklit 4 kohaldatakse mitteosamakseliste rahaliste erihüvitiste suhtes, vastab liidu seadusandja taatele, nagu nähtub määruse nr 1247/92 – millega muudeti määrust nr 1408/71, et sellekohase kohtupraktika arvessevõtmiseks lisada määrusesse kõnesolevaid hüvitisi käsitlevad sätted – põhjendusest 3.
- 53 Põhjenduse 7 kohaselt tuleks selliseid hüvitisi anda üksnes vastavalt asjaomase isiku või tema perekonna elukohariigi õigusaktidele, vajaduse korral liites elamisperioodid teistes liikmesriikides ja ilma kodakondsuse alusel diskrimineerimata.
- 54 Liidu seadusandja poolt määrusega nr 1247/92 määrusesse nr 1408/71 lisatud erisätte kohaselt ei ole mitteosamakselised rahalised erihüvitised järelikult eksporditavad, millele vastukaaluks on ette nähtud võrdne kohtlemine elukohariigis.
- 55 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvesse võttes peab esimesele küsimusele vastama, et määrust nr 883/2004 tuleb tõlgendada nii, et „mitteosamakselised rahalised erihüvitised” määruse artikli 3 lõike 3 ja artikli 70 tähenduses kuuluvad määruse artikli 4 kohaldamisalasse.

### *Teine ja kolmas küsimus*

- 56 Teise ja kolmanda küsimusega, mida on sobilik analüüsida koos, palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas ELTL artiklit 18 ja artikli 20 lõiget 2 ning direktiivi 2004/38 artikli 24 lõiget 2 ja määruse nr 883/2004 artiklit 4 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mille kohaselt arvatakse teatavate määruse nr 883/2004 tähenduses „mitteosamakseliste rahaliste erihüvitiste” saajate hulgast täielikult või osaliselt välja majanduslikult mitteaktiivsed teiste liikmesriikide kodanikud, kuigi neid hüvitisi makstakse asjaomase liikmesriigi enda kodanikele, kes on samasuguses olukorras.

- 57 Kõigepealt olgu märgitud, et ELTL artikli 20 lõike 1 kohaselt on iga isik, kellel on mõne liikmesriigi kodakondsus, liidu kodanik (kohtuotsus N., C-46/12, EU:C:2013:9725, punkt 25).
- 58 Euroopa Kohus on korduvalt leidnud, et liikmesriikide kodanike põhistaatus on olla liidu kodanik, mis tähendab, et liikmesriikide kodanikke, kes on samas olukorras, tuleb EL toimimise lepingu esemelisse kohaldamisalasse kuuluvates olukordades kohelda seaduse ees võrdselt, sõltumata nende kodakondsusest ja ilma et see piiraks sõnaselgelt ette nähtud erandite kohaldamist (kohtuotsused Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, punkt 31; D’Hoop, C-224/98, EU:C:2002:432, punkt 28, ning N., EU:C:2013:9725, punkt 27).
- 59 Iga liidu kodanik võib seega kõigis olukordades, mis kuuluvad liidu õiguse esemelisse kohaldamisalasse, tugineda ELTL artiklis 18 sätestatud kodakondsuse alusel diskrimineerimise keelule. Need olukorrad hõlmavad juhtumeid, kui kasutatakse ELTL artikli 20 lõike 2 esimese lõigu punktis a ja artiklis 21 sätestatud vabadust liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil (vt kohtuotsus N., EU:C:2013:97, punkt 28 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 60 Seoses sellega tuleb tõdeda, et ELTL artikli 18 lõige 1 keelab „aluslepingutes käsitletud valdkondades” igasuguse diskrimineerimise kodakondsuse alusel, „[i]lma et see piiraks aluslepingutes sisalduvate erisätete kohaldamist”. ELTL artikli 20 lõike 2 teises lõigus on sõnaselgelt täpsustatud, et selle artikliga liidu kodanikele antud õigusi kasutatakse „vastavalt tingimustele ja piirangutele, mis on kindlaks määratud aluslepingutega ning nende rakendamiseks vastuvõetud meetmetega”. ELTL artikli 21 lõikes 1 on liikmesriikide territooriumil vabalt liikumise ja elamise õigus igale liidu kodanikule ette nähtud samuti üksnes juhul, „kui aluslepingutega ja nende rakendamiseks võetud meetmetega kehtestatud piirangutest ja tingimustest ei tulene teisiti” (vt kohtuotsus Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, punkt 46 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 61 ELTL artiklis 18 üldiselt sõnastatud diskrimineerimiskeelu põhimõtet on direktiivi 2004/38 artiklis 24 täpsustatud liidu kodanike osas, kes nagu põhikohtuasja kaebajad kasutavad oma vabadust liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil. Nimetatud põhimõtet on täpsustatud ka määruse nr 883/2004 artiklis 4 seoses liidu kodanikega, kes nagu põhikohtuasja kaebajad nõuavad vastuvõtvas liikmesriigis hüvitisi määruse artikli 70 lõike 2 alusel.
- 62 Seetõttu on vaja tõlgendada direktiivi 2004/38 artiklit 24 ja määruse nr 883/2004 artiklit 4.
- 63 Kõigepealt tuleb tõdeda, et määruse artikli 70 lõikes 2 ette nähtud „mitteosamakselised rahalised erihüvitised” kuuluvad tõepoolest direktiivi 2004/38 artikli 24 lõike 2 tähenduses „sotsiaalabi” alla. Nimelt peetakse selle mõistega silmas kõiki abiskeeme, mille avalik võim on kehtestanud kas riiklikul, piirkondlikul või kohalikul tasandil ja mille kohaldamist võib taotleda isik, kellel ei ole piisavalt vahendeid, et rahuldada iseenda ja oma perekonna elementaarseid vajadusi, ja kes võib seetõttu hakata oma elamisperioodi vältel koormama vastuvõtva liikmesriigi eelarvevahendeid, mis võib mõjutada abi üldist ulatust, mida see riik on võimeline andma (kohtuotsus Brey, EU:C:2013:565, punkt 61).
- 64 Lisaks sellele täpsustusele tuleb märkida, et kui direktiivi 2004/38 artikli 24 lõige 1 ja määruse nr 883/2004 artikkel 4 käsitlevad kodakondsuse alusel diskrimineerimise keeldu, siis direktiivi artikli 24 lõige 2 sätestab erandi diskrimineerimiskeelu põhimõttest.
- 65 Viimati nimetatud sätte kohaselt ei ole vastuvõttev liikmesriik kohustatud tagama õigust sotsiaalabile elamisperioodi esimese kolme kuu jooksul või, kui see on asjakohane, direktiivi 2004/38 artikli 14 lõike 4 punktis b ette nähtud tööotsimisperioodi jooksul, mis on esimesena nimetatud perioodist pikem, samuti pole ta kohustatud enne alalise elamisõiguse omandamist andma toimetulekutoetust õpinguteks muudele isikutele kui töötajatele, füüsilisest isikust ettevõtjatele, sellise staatuse säilitanud isikutele ja nende pereliikmetele.

- 66 Selle kohta nähtub toimikumaterjalidest, et E. Dano on elanud Saksamaal kauem kui kolm kuud, ta ei otsi tööd ning ta ei ole sisenenud selle liikmesriigi territooriumile selleks, et seal töötada, mistõttu ta ei kuulu direktiivi 2004/38 artikli 24 lõike 2 isikuliselt kohaldamisalasse.
- 67 Neil asjaoludel tuleb kontrollida, kas sotsiaaltoetuste andmisest keeldumine niisuguses olukorras nagu põhikohtuasjas on vastuolus direktiivi 2004/38 artikli 24 lõikega 1 ja määruse nr 883/2004 artikliga 4.
- 68 Olgu rõhutatud, et vastavalt direktiivi 2004/38 artikli 24 lõikele 1 koheldakse kõiki selle direktiivi kohaselt vastuvõtva liikmesriigi territooriumil elavaid liidu kodanikke aluslepingu reguleerimisalal võrdselt kõnealuse liikmesriigi kodanikega.
- 69 Sellest järeldub, et niisuguste sotsiaaltoetuste puhul, nagu on kõne all põhikohtuasjas, saab liidu kodanik nõuda vastuvõtva liikmesriigi kodanikega võrdset kohtlemist ainult siis, kui tema elamine vastuvõtva liikmesriigi territooriumil vastab direktiivi 2004/38 tingimustele.
- 70 Esiteks, kuni kolmekuulise elamise kohta näeb direktiivi 2004/38 artikkel 6 elamisõiguse tingimuse või formaalsusena ette üksnes nõude omada kehtivat isikutunnistust või passi ning direktiivi artikli 14 lõike 1 kohaselt säilib see õigus seni, kuni liidu kodanik ja tema pereliikmed ei koorma põhjendamatult vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalabisüsteemi (kohtuotsus Ziolkowski ja Szeja, C-424/10 ja C-425/10, EU:C:2011:866, punkt 39). Vastavalt direktiivi 2004/38 artikli 24 lõikele 2 ei ole vastuvõttev liikmesriik kohustatud tagama teise liikmesriigi kodanikule või tema pereliikmetele õigust sotsiaalabile selle ajavahemiku jooksul.
- 71 Teiseks, üle kolmekuulise elamise puhul kehtivad elamisõiguse suhtes direktiivi 2004/38 artikli 7 lõikes 1 sätestatud tingimused ning direktiivi artikli 14 lõike 2 kohaselt säilib see õigus seni, kuni liidu kodanik ja tema pereliikmed vastavad neile tingimustele. Eelkõige nähtub direktiivi põhjendusest 10, et nende tingimuste eesmärk on eeskätt vältida seda, et need isikud koormaksid põhjendamatult vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalabisüsteemi (kohtuotsus Ziolkowski ja Szeja, EU:C:2011:866, punkt 40).
- 72 Kolmandaks, direktiivi 2004/38 artikli 16 lõikest 1 nähtub, et liidu kodanikud, kes on elanud vastuvõtvas liikmesriigis seaduslikult ja pidevalt viis järjestikust aastat, saavad seal alalise elamisõiguse ning selle õiguse suhtes ei kohaldata eelmises punktis nimetatud tingimusi. Nagu on märgitud direktiivi põhjenduses 18, ei tohiks alalisele elamisõigusele pärast selle saamist enam mingeid tingimusi kehtestada, selleks et aidata kaasa integreerumisele selle riigi ühiskonda (kohtuotsus Ziolkowski ja Szeja, EU:C:2011:866, punkt 41).
- 73 Selleks et teha kindlaks, kas majanduslikult mitteaktiivsed liidu kodanikud, kes on niisuguses olukorras nagu põhikohtuasja kaebajad ning on elanud vastuvõtvas liikmesriigis kauem kui kolm kuud, kuid vähem kui viis aastat, võivad seoses õigusega sotsiaaltoetustele nõuda vastuvõtva liikmesriigi kodanikega võrdset kohtlemist, tuleb niisiis kontrollida, kas need kodanikud elavad riigis vastavalt direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 1 punktis b sätestatud tingimustele. Nende tingimuste hulgas on majanduslikult mitteaktiivse liidu kodaniku kohustus omada enda ja oma pere jaoks piisavalt vahendeid.
- 74 Kui nõustuda sellega, et isikud, kellel ei ole elamisõigust direktiivi 2004/38 alusel, võivad nõuda õigust sotsiaaltoetustele samadel tingimustel kui oma riigi kodanikud, läheks see vastuollu direktiivi põhjenduses 10 sõnastatud direktiivi eesmärgiga vältida olukorda, et liidu teiste liikmesriikide kodanikud koormavad põhjendamatult vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalabisüsteemi.
- 75 Seoses sellega olgu piisavate vahendite omamise kohustuse kohta lisatud, et direktiiv 2004/38 teeb ühelt poolt vahet isikutel, kes töötavad või tegutsevad füüsilisest isikust ettevõtjana, ja teiselt poolt isikutel, kes seda ei tee. Vastavalt direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 1 punktile a on esimesena

nimetatud liidu kodanike rühmal õigus elada vastuvõtvas liikmesriigis, ilma et nad peaksid täitma mingeid muid tingimusi. Majanduslikult mitteaktiivsetelt isikutelt nõuab aga direktiivi artikli 7 lõike 1 punkt b, et nad vastaksid piisavate vahendite omamise tingimusele.

- 76 Seetõttu tuleb tõdeda, et direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 1 punkti b eesmärk on vältida seda, et majanduslikult mitteaktiivsed liidu kodanikud kasutaksid vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalkaitsesüsteemi endale elatusvahendite hankimiseks.
- 77 Nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktides 93 ja 96, on liikumis- ja elamisvabadust kasutanud liidu kodanike ja vastuvõtva liikmesriigi kodanike võimalik ebavõrdne kohtlemine sotsiaaltoetuste andmisel direktiivi 2004/38 vältimatu tagajärg. Niisugune ebavõrdsus tuleneb nimelt direktiivi artiklis 7 liidu seadusandja kehtestatud seosest ühelt poolt riigis elamise eeldusena piisavate vahendite omamise nõude ja teiselt poolt huvi vahel mitte koormata liikmesriikide sotsiaalabisüsteemi.
- 78 Järelikult peab liikmesriigil olema nimetatud artikli 7 kohaselt võimalus keelduda sotsiaaltoetuste andmisest majanduslikult mitteaktiivsetele liidu kodanikele, kes kasutavad oma liikumisvabadust üksnes eesmärgil saada teise liikmesriigi sotsiaalabi, kuid kellel puuduvad piisavad vahendid, et saada elamisõigus.
- 79 Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 106 märkis, oleks liikmesriigilt sellise võimaluse võtmise tagajärg see, et isikud, kellel teise liikmesriigi territooriumile sisenemisel ei ole piisavaid vahendeid oma vajaduste rahuldamiseks, saaksid need automaatselt mitteosamakselise rahalise erihüvitise kaudu, mille eesmärk on tagada hüvitise saaja toimetulek.
- 80 Seega tuleb taotletud sotsiaaltoetusi arvesse võtmata kontrollida konkreetselt iga asjassepuutuva isiku majanduslikku olukorda, et hinnata, kas ta vastab piisavate vahendite omamise tingimusele, et saada elamisõigus direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 1 punkti b alusel.
- 81 Põhikohtuasjas tuvastas eelotsusetaotluse esitanud kohus, et kaebajatel puuduvad piisavad vahendid ja seetõttu ei saa nad nõuda vastuvõtvas liikmesriigis elamise õigust direktiivi 2004/38 alusel. Nagu käesoleva kohtuotsuse punktis 69 märgitud, ei saa nad järelikult tugineda direktiivi artikli 24 lõike 1 kohasele diskrimineerimiskeelu põhimõttele.
- 82 Neil asjaoludel ei ole direktiivi 2004/38 artikli 24 lõikega 1 – koostoimes direktiivi artikli 7 lõike 1 punktiga b – vastuolus sellised siseriiklikud õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas, kui nende kohaselt ei anta teatavaid määruse nr 883/2004 artikli 70 lõike 2 tähenduses „mitteosamakselisi rahalisi erihüvitisi” teiste liikmesriikide kodanikele, kellel ei ole vastuvõtvas liikmesriigis elamise õigust direktiivi 2004/38 alusel.
- 83 Samasugune järeldus tuleb teha määruse nr 883/2004 artikli 4 tõlgendamisel. Põhikohtuasjas kõne all olevaid toetusi, mis on määruse artikli 70 lõike 2 tähenduses „mitteosamakselised rahalised erihüvitised”, antakse sama artikli lõike 4 kohaselt eranditult asjaomase isiku elukohajärgses liikmesriigis kooskõlas selle riigi õigusaktidega. Järelikult ei ole keelatud see, et selliste toetuste maksmine majanduslikult mitteaktiivsetele liidu kodanikele seatakse sõltuvusse nõudest, et nimetatud kodanikud vastavad direktiivi 2004/38 alusel vastuvõtvas liikmesriigis elamise õiguse saamise tingimustele (vt selle kohta kohtuotsus Brey, EU:C:2013:965, punkt 44).
- 84 Eeltoodut arvesse võttes peab teisele ja kolmandale küsimusele vastama, et direktiivi 2004/38 artikli 24 lõiget 1 koostoimes direktiivi artikli 7 lõike 1 punktiga b ja määruse nr 883/2004 artikliga 4 tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mille kohaselt arvatakse teatavate määruse nr 883/2004 artikli 70 lõike 2 tähenduses „mitteosamakseliste rahaliste erihüvitiste” saajate hulgast välja teiste liikmesriikide kodanikud, kuigi neid hüvitisi makstakse samasuguses olukorras olevatele vastuvõtva liikmesriigi kodanikele, kui neil teiste liikmesriikide kodanikel ei ole vastuvõtvas liikmesriigis elamise õigust direktiivi 2004/38 alusel.



### *Neljas küsimus*

- 85 Neljanda küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas harta artikleid 1, 20 ja 51 tuleb tõlgendada nii, et need kohustavad liikmesriike maksma liidu kodanikele mitteosamakselisi rahalisi elementaarseid kindlustushüvitisi, mis muudavad alaliselt riigis elamise võimalikuks, või võivad liikmesriigid piirduda päritoluriiki pöördumiseks vajalike vahendite eraldamisega.
- 86 Olgu meenutatud, et ELTL artikli 267 alusel esitatud eelotsusetaotluse raames võib Euroopa Kohus liidu õigust tõlgendada üksnes liidule antud pädevuse piirides (vt eelkõige kohtuotsus *Betriu Montull*, C-5/12, EU:C:2013:571, punkt 68 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 87 Harta artikli 51 lõikes 1 on sätestatud, et harta sätted on liikmesriikidele ette nähtud „üksnes liidu õiguse kohaldamise korral”.
- 88 EL lepingu artikli 6 lõike 1 kohaselt ei laienda harta sätted mingil viisil liidu pädevust, mis on määratletud aluslepingutega. Samuti harta artikli 51 lõike 2 kohaselt ei laienda harta liidu õiguse reguleerimisala kaugemale liidu pädevusest, ei lisa liidule uusi pädevusvaldkondi ja ülesandeid ega muuda aluslepingutes määratletud pädevust ja ülesandeid (vt kohtuotsus *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105, punktid 17 ja 23, ning kohtumäärus *Nagy*, C-488/12–C-491/12 ja C-526/12, EU:C:2013:703, punkt 15).
- 89 Seoses sellega tuleb tõdeda, et kohtuotsuse *Brey* (EU:C:2013:565) punktis 41 kinnitas Euroopa Kohus, et määruse nr 883/2004 artikli 70 – kus on määratletud „mitteosamakselised rahalised erihüvitised” – eesmärk ei ole määrata kindlaks nende hüvitiste saamise õiguse sisulised tingimused. Need tingimused on iga liikmesriigi seadusandja määrata.
- 90 Kuna need tingimused ei tulene määrusest nr 883/2004, direktiivist 2004/38 ega muudest liidu teisese õiguse aktidest ja liikmesriikidel on seega pädevus kehtestada selliste hüvitiste maksmise tingimused, siis on neil ka pädevus määrata kindlaks seda liiki hüvitistega tagatud sotsiaalabi ulatus, nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktis 146.
- 91 Järelikult ei rakenda liikmesriigid liidu õigust, kui nad määravad kindlaks mitteosamakseliste rahaliste erihüvitiste andmise tingimused ja ulatus.
- 92 Seetõttu ei ole Euroopa Kohus neljandale küsimusele pädev vastama.

### **Kohtukulud**

- 93 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

- 1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määrust (EÜ) nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta, mida on muudetud komisjoni 9. detsembri 2010. aasta määrusega (EL) nr 1244/2010, tuleb tõlgendada nii, et „mitteosamakselised rahalised erihüvitised” määruse nr 883/2004 artikli 3 lõike 3 ja artikli 70 tähenduses kuuluvad määruse artikli 4 kohaldamisalasse.**

2. 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, artikli 24 lõiget 1 koostoimes direktiivi artikli 7 lõike 1 punktiga b ja määruse nr 883/2004 artikliga 4 (muudetud määrusega nr 1244/2010) tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mille kohaselt arvatakse teatavate määruse nr 883/2004 artikli 70 lõike 2 tähenduses „mitteosamakseliste rahaliste erihüvitiste” saajate hulgast välja teiste liikmesriikide kodanikud, kuigi neid hüvitisi makstakse samasuguses olukorras olevatele vastuvõtva liikmesriigi kodanikele, kui neil teiste liikmesriikide kodanikel ei ole vastuvõtvast liikmesriigis elamise õigust direktiivi 2004/38 alusel.
3. Euroopa Liidu Kohus ei ole neljandale küsimusele pädev vastama.

Allkirjad