



## Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (kolmas koda)

19. september 2013\*

Isikute vaba liikumine — Liidu kodakondsus — Direktiiv 2004/38/EÜ — Üle kolmekuuline elamisõigus — Artikli 7 lõike 1 punkt b — Isik, kes on kaotanud töötaja staatuse — Vanaduspensioni saaja — Tingimus, mille kohaselt isikul peab olema piisavalt vahendeid, et mitte koormata vastuvõtva liikmesriigi „sotsiaalabisüsteemi” — Mitteosamakselise rahalise erihüvitise taotlus — Vanaduspensioni täiendamiseks mõeldud kompensatoorne lisatoetus — Määrus (EÜ) nr 883/2004 — Artikli 3 lõige 3 ja artikkel 70 — Elukohajärgse liikmesriigi pädevus — Andmise tingimused — Riigi territooriumil seaduslikult elamise õigus — Kooskõla liidu õigusega

Kohtuasjas C-140/12,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Oberster Gerichtshofi (Austria) 14. veebruari 2012. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 19. märtsil 2012, menetluses

### **Pensionsversicherungsanstalt**

*versus*

**Peter Brey,**

EUROOPA KOHUS (kolmas koda),

koosseisus: koja president M. Ilešič, kohtunikud E. Jarašiūnas, A. Ó Caoimh (ettekandja), C. Toader ja C. G. Fernlund,

kohtujurist: N. Wahl,

kohtusekretär: ametnik A. Impellizzeri,

arvestades kirjalikus menetluses ja 7. märtsi 2013. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

— P. Brey, esindaja: *Rechtsanwalt C. Rappold*,

— Austria valitsus, esindaja: G. Hesse,

— Saksamaa valitsus, esindajad: T. Henze ja J. Möller,

— Iirimaa, esindaja: E. Creedon, keda abistas A. Collins, *SC*, ja G. Gilmore, *BL*,

— Kreeka valitsus, esindaja: M. Tassopoulou,

\* Kohtumenetluse keel: saksa.

- Madalmaade valitsus, esindajad: M. Noort ja C. Wissels,
  - Rootsi valitsus, esindajad: A. Falk ja H. Karlsson,
  - Ühendkuningriigi valitsus, esindajad: C. Murrell ja J. Coppel,
  - Euroopa Komisjon, esindajad: V. Kreuzsitz ja C. Tufvesson,
- olles 29. mai 2013. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,  
on teinud järgmise

#### otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus käsitleb küsimust, kuidas tõlgendada 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 7 lõike 1 punkti b.
- 2 Eelotsusetaotlus esitati kohtuvaidluse raames, mille poolteks on P. Brey ja Pensionsversicherungsanstalt ning mis puudutab viimase keeldumist anda P. Breyle tema Saksamaa vanaduspensioni täiendamiseks Austria õigusnormides ette nähtud kompensatoorset lisatoetust (*Ausgleichzulage*).

#### Õiguslik raamistik

##### *Liidu õigus*

##### Direktiiv 2004/38

- 3 Direktiivi 2004/38 põhjendustes 10, 16, 20 ja 21 on märgitud järgmist:
  - „(10) Elamisõigust kasutavad isikud ei tohiks [...] 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 määratletud töötajate suhtes, välja arvatud avaliku korra ja julgeoleku huvides.
- [...]

(20) Kooskõlas kodakondsuse alusel diskrimineerimise keelamisega tuleks kõiki liidu kodanikke ja nende pereliikmeid, kes elavad käesoleva direktiivi alusel mõnes liikmesriigis, kohelda selles liikmesriigis asutamislepingus käsitletud valdkondades võrdselt kodanikega, kui asutamislepingus ja teistes õigusaktides ei ole selle kohta erisätteid.

(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.”

4 Direktiivi 2004/38 artikkel 7 „Üle kolmekuuline elamisõigus” näeb lõike 1 punktis b ette järgmist:

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

[...]

b) neil on enda ja oma pere jaoks piisavalt vahendeid, et mitte koormata oma elamisperioodi ajal vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalabisüsteemi ja neil on vastuvõtva liikmesriigi üldine ravikindlustus.”

5 Direktiivi 2004/38 artikkel 8 „Haldusformaalsused liidu kodanikele” näeb ette:

„1. Ilma et see piiraks artikli 5 lõike 5 kohaldamist, võib vastuvõttev liikmesriik üle kolmekuuliste elamisperioodide puhul nõuda, et liidu kodanik registreeriks ennast asjaomases ametiasutuses.

2. Registreerimistähtaeg ei või olla lühem kui kolm kuud alates saabumiskuupäevast. Registreerimistunnistus antakse välja viivitamata ning selles on märgitud registreeritava isiku nimi ja aadress ning registreerimiskuupäev. Registreerimise täitmata jätmise korral võib asjaomase isiku suhtes kohaldada proportsionaalseid ja mittediskrimineerivad karistusi.

3. Registreerimistunnistuse väljaandmiseks võib liikmesriik üksnes nõuda, et:

– [...]

– liidu kodanikud, kelle suhtes kohaldatakse artikli 7 lõike 1 punkti b, esitaksid kehtiva isikutunnistuse või passi ning tõendi, et nad vastavad kõnealuses punktis sätestatud tingimustele;

[...]

4. 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 vastuvõtvas liikmesriigis makstav miinimumpension.

[...]”

6 Direktiivi 2004/38 artikkel 14 „Elamisõiguse säilitamine” näeb ette:

„[...]

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 sotsiaalabisüsteemi, ei ole väljasaatmine automaatne tagajärg.

[...]"

7 Direktiivi 2004/38 artikli 24 „Võrdne kohtlemine” kohaselt:

„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.

[...]"

Määrus (EÜ) nr 883/2004

8 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määrusega (EÜ) nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta (ELT L 166, lk 1; ELT eriväljaanne 05/05, lk 72; parandus ELT 2009, L 202, lk 90) asendati alates 1. maist 2010 nõukogu 14. juuni 1971. aasta määrus (EMÜ) nr 1408/71 (sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate ja nende pereliikmete suhtes) nõukogu 2. detsembri 1996. aasta määrusega (EÜ) nr 118/97 (EÜT L 28, lk 1; ELT eriväljaanne 05/03, lk 3) muudetud ja ajakohastatud versioonis (edaspidi „määrus nr 1408/71”).

9 Määrus nr 883/2004 komisjoni 9. detsembri 2010. aasta määrusega (EL) nr 1244/2010 (ELT L 338, lk 35) muudetud versioonis (edaspidi „määrus nr 883/2004”) näeb artiklis 1 „Mõisted” ette järgmist:

„Käesolevas määruses kasutatakse järgmisi mõisteid:

[...]

j) elukoht – koht, kus isik tavaliselt elab;

[...]"

10 Määruse nr 883/2004 artikkel 3 „Reguleerimisala” näeb ette järgmist:

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

[...]

d) vanadushüvitised;

[...]

2. Kui XI lisas ei ole sätestatud teisiti, kohaldatakse käesolevat määrust üld- ja erisotsiaalkindlustusskeemide, osamakseliste või mitteosamakseliste 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 [...]

[...]”

11 Määruse nr 883/2004 artikkel 4 „Võrdne kohtlemine” näeb ette:

„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.”

12 Määruse nr 883/2004 artikkel 70 sätestab:

„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 eriloomuga kaitset puuetega isikutele, mis on tihedalt seotud nimetatud isiku sotsiaalse keskkonnaga asjaomases liikmesriigis,

ja

b) rahastamise allikaks on eranditult üldise loomuga 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.”

- 13 Määruse nr 883/2004 X lisas „Mitteosamakselised rahalised erihüvitised” on Austria Vabariiki puudutavas märgitud järgmist: „Kompensatoorne lisatoetus [9. septembri 1955. aasta Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (üldine sotsiaalkindlustusseadus), *Bundesgesetzblatt*, edaspidi *BGBL.*, 189/1955]”.

#### *Austria õigus*

- 14 Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (Budgetbegleitgesetzes 2011-ga (2011. aasta eelarveseadus, *BGBL.* 111/2011) tehtud 1. jaanuaril 2011 jõustuvate muudatustega arvestavas redaktsioonis; edaspidi „ASVG”) § 292 lõige 1 sätestab, et vanaduspensioni saajal on õigus kompensatoorsele lisatoetusele, kui tema pension koos muudest allikatest pärineva netotulu ja kõigi muude summadega, mida tuleb arvesse võtta, on väiksem teatavast viitesummast, kusjuures kompensatoorne lisatoetus vastab sellise viitesumma ja isiku sissetuleku vahele; kompensatoorse lisatoetuse saamise tingimuseks on püsiv ja seaduslik Austrias elamine.
- 15 Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (Austriasse elama asumise ja seal elamise seadus Budgetbegleitgesetzes 2011-ga muudetud redaktsioonis; edaspidi „NAG”) sisaldab eeskätt järgmisi asjakohaseid sätteid:

„§ 51 (1) Vastavalt vaba liikumist käsitlevale direktiivile võivad [Euroopa Majanduspiirkonna (EMP)] kodanikud Austrias elada kauem kui kolm kuud:

[...]

2. kui neil endil ja nende pereliikmetel on piisavalt vahendeid ja üldine ravikindlustus, millest tulenevalt ei vaja nad Austrias elamise ajal sotsiaalabi ega kompensatoorset lisatoetust [...]

[...]

#### Registreerimistunnistus

§ 53 (1) Liidu õiguse alusel Austrias elamise õigust omavad EMP kodanikud (§ 51 ja 52) peavad Austrias kauem kui kolm kuud elamise korral ennast nelja kuu jooksul alates riiki sisenemisest asjaomases asutuses registreerima. Kui kõik ettenähtud tingimused on täidetud (§ 51 või § 52), väljastab asutus isiku taotluse alusel registreerimistunnistuse.

(2) Liidu õigusest tuleneva elamisõiguse tõendamiseks tuleb esitada kehtiv isikutunnistus või pass ning lisaks järgmised tõendid:

[...]

2. § 51 lõike 1 punkti 2 kohaldatavuse korral: tõendid piisavate elatusvahendite ja üldise ravikindlustuse olemasolu kohta.

[...]”

## Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

- 16 P. Brey ja tema abikaasa, kes on mõlemad Saksamaa kodanikud, lahkusid 2011. aasta märtsis Saksamaalt Austriasse elama asumise eesmärgil. P. Brey saab Saksamaa töövõimetuspensioni brutosummas 862,74 eurot kuus ja hooldustoetust 225 eurot kuus. Abielupaaril muid sissetulekuid ega vara ei ole. Saksamaal sai P. Brey abikaasa toimetulekutoetust, mida talle aga alates 1. aprillist 2011 enam ei maksta Austriasse elama asumise tõttu. Abielupaar tasub korteri eest, kus nad Austrias elavad, iga kuu 532,29 euro suurust üüri.
- 17 Pensionsversicherungsanstalt jättis 2. märtsi 2011. aasta otsusega rahuldamata P. Brey taotluse kompensatoorse lisatoetuse saamiseks alates 1. aprillist 2011, tuues põhjenduseks, et P. Brey puuduvad tema kasina pensioni tõttu piisavad vahendid õigustamiseks Austrias seaduslikult elamist.
- 18 Bezirkshauptmannschaft Deutschlandberg (Deutschlandsbergi esimese tasandi haldusasutus) väljastas 22. märtsil 2011 NAG alusel P. Breyle ja tema abikaasale EMP kodaniku registreerimistunnistuse.
- 19 P. Brey vaidlustas 2. märtsi 2011. aasta otsuse. Oberlandesgericht Grazi 6. oktoobri 2011. aasta otsusega, millega kinnitati Landesgericht für Zivilsachen Grazi (esimese astme kohus) tehtud otsust, muudeti 2. märtsi 2011. aasta otsust nii, et Pensionsversicherungsanstaltile seati kohustus maksta P. Breyle kompensatoorset lisatoetust summas 326,82 eurot kuus alates 1. aprillist 2011.
- 20 Pensionsversicherungsanstalt esitas selle otsuse peale kassatsioonkaebuse Oberster Gerichtshofile.
- 21 Eelotsusetaotluses tuleb see kohus meelde, et Euroopa Kohus määratles 29. aprilli 2004. aasta otsuses kohtuasjas C-160/02: Skalka (EKL 2004, lk I-5613) kompensatoorse lisatoetuse „mitteosamakseliseks [rahaliseks] erihüvitiseks” määruse nr 1408/71 artikli 4 lõike 2a tähenduses (nüüd määruse nr 883/2004 artikkel 70), kuna see täiendab vanadus- või töövõimetuspensioniga ja on olemuselt sotsiaalabi, kuivõrd sellega tagatakse nimetatud hüvitist saavale isikule ebapiisava pensioni korral toimetulekumiinimum.
- 22 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu väitel tuleb tema lahendada olevas kohtuasjas seega vastata küsimusele, kas elamisõigust reguleerivad liidu õigusaktid kasutavad mõistet „sotsiaalabi” samas tähenduses nagu sotsiaalkindlustust reguleerivad liidu õigusaktid.
- 23 Kui sellel mõistel on nendes kahes valdkonnas sama tähendus, on eelotsusetaotluse esitanud kohus seisukohal, et kompensatoorset lisatoetust ei saa käsitada sotsiaalabina direktiivi 2004/38 tähenduses, sest sellel on sotsiaalkindlustusele omased tunnused ning see kuulub määruse nr 883/2004 kohaldamisalasse. Seega ei oma õigus kompensatoorsele lisatoetusele mingit mõju elamisõigusele.
- 24 Eelotsusetaotluse esitanud kohus on siiski seisukohal, et mõistele „sotsiaalabi” võiks direktiiviga 2004/38 taotletavatest eesmärkidest lähtudes (eeskätt on direktiivi eesmärk vältida seda, et isikud, kes ei ole osalenud vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalkindlustusskeemide rahastamises, ei oleks ülemääraseks koormaks viimase eelarvele) anda ka teise tähenduse. Sellest vaatevinklist lähtudes tuleks kõnealust mõistet elamisõigust käsitlevate õigusaktide raames mõista nii, et sellega peetakse silmas selliste põhihüvitiste maksmist riigi poolt, mida rahastatakse üldisest maksutulust ning mida võivad saada kõik elanikud, ja seda olenemata sellest, kas vastava hüvitise saamise aluseks on mingi õigus või asjaolu, et vajatakse abi, ning kas need on seotud teatava sotsiaalkindlustusriskiga või mitte. Sellisel juhul peaks kompensatoorset lisatoetust käsutama sotsiaalabina direktiivi 2004/38 tähenduses.
- 25 Neil asjaoludel otsustas Oberster Gerichtshof menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas kompensatoorset lisatoetust tuleb käsitada „sotsiaalabina” [...] direktiivi 2004/38 [...] artikli 7 lõike 1 punkti b tähenduses?”



## Eelotsuse küsimus

### *Küsimuse ulatus*

- 26 Oma küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada saada, kas direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 1 punkti b tuleb tõlgendada nii, et mõiste „sotsiaalabi” selle sätte tähenduses hõlmab sellist hüvitist, nagu on ette nähtud ASVG § 292 lõikes 1.
- 27 See küsimus on esitatud kohtuvaidluse raames, mille puhul Austria pädevad asutused keeldusid selle hüvitise maksmisest teise liikmesriigi kodanikule P. Breyle põhjendusel, et vaatamata asjaolule, et talle on väljastatud registreerimistunnistus, ei saa teda käsitada Austrias „seaduslikult” elavana eespool nimetatud ASVG § 292 lõike 1 tähenduses, kuivõrd selleks, et oleks õigus elada Austrias kauem kui kolm kuud, nõuab NAG § 51 seda, et huvitatud isikul on enda ja oma pereliikmete jaoks „piisavalt vahendeid [...]”, millest tulenevalt ei vaja nad Austrias elamise ajal sotsiaalabi ega kompensatoorset lisatoetust”.
- 28 On selge, et viimase sätte eesmärk on võtta Austria õigusesse üle direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 1 punkt b, mille kohaselt on kõikidel liidu kodanikel õigus elada teise liikmesriigi territooriumil kauem kui kolm kuud, kui neil on enda ja oma pere jaoks piisavalt vahendeid, et mitte koormata oma elamisperioodi ajal vastuvõtva liikmesriigi sotsiaabisüsteemi.
- 29 Sellest tuleneb, et ehkki P. Brey elamisõigus ei ole otseselt põhikohtuvaidluse esemeks, kuivõrd vaidlus puudutab üksnes kompensatoorse lisatoetuse maksmist, näeb siseriiklik õigus ise ette otsese seose selle hüvitise saamise tingimuste ja Austrias kauem kui kolm kuud seaduslikult elamise õiguse olemasolu tingimuste vahel. Nimelt on kompensatoorse lisatoetuse maksmise eeltingimuseks see, et huvitatud isik vastab sellise elamisõiguse olemasolu tingimustele. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu antud selgitustest ilmneb selles osas, et NAG § 51 lõike 1 punktis 2 tehtud muudatusega, mis jõustus 1. jaanuaril 2011, seonduvate ettevalmistavate materjalide kohaselt olevat nüüd selle sätte – mis viitab sõnaselgelt kompensatoorsele lisatoetusele – eesmärk välistada, et teise liikmesriigi kodanikul oleks liidu õiguse alusel Austrias elamise õigus, kui see kodanik taotleb oma elamisperioodi jooksul kompensatoorset lisatoetust.
- 30 Neil tingimustel ilmneb, et põhikohtuvaidluse lahendus sõltub vastusest küsimusele, kas liikmesriik võib välistada kompensatoorse lisatoetuse maksmise teise liikmesriigi kodanikule põhjendusel, et vaatamata asjaolule, et talle on väljastatud registreerimistunnistus, ei vasta see kodanik sarnaselt P. Breyga riigi territooriumil kauem kui kolm kuud seaduslikult elamise õiguse olemasolu tingimustele, sest sellise õiguse olemasoluks peab asjaomasel isikul olema piisavalt vahendeid, et mitte taotleda eeskätt kompensatoorset lisatoetust. Selle küsimuse analüüsimise raames tuleb määratleda kõnealuse hüvitise laad, mille kohta on esitanud küsimuse eelotsusetaotluse esitanud kohus.
- 31 Selles osas tuleb meenutada, et ELTL artiklis 267 ette nähtud siseriiklike kohtute ja Euroopa Kohtu vahelises koostöömenetluses on Euroopa Kohtu ülesanne anda siseriiklikule kohtule tarvilik vastus, mis võimaldab viimasel tema menetluses oleva kohtuvaidluse lahendada. Seda arvestades tuleb Euroopa Kohtul temale esitatud küsimused vajadusel ümber sõnastada (vt eelkõige 8. märtsi 2007. aasta otsus kohtuasjas C-45/06: Campina, EKL 2007, lk I-2089, punkt 30, ja 14. oktoobri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-423/09: Fuß, EKL 2010, lk I-9849, punkt 39).
- 32 Seetõttu tuleb esitatud küsimus ümber sõnastada nii, et eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib sellega sisuliselt teada saada, kas liidu õigust ja eeskätt direktiivi 2004/38 sätteid tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus sellised liikmesriigi õigusnormid, nagu kõne on all põhikohtuasjas, mis välistavad sellise hüvitise nagu ASVG § 292 lõikes 1 ette nähtud kompensatoorse lisatoetuse maksmise majanduslikult mitteaktiivsele teise liikmesriigi kodanikule põhjendusel, et ehkki talle on väljastatud



registreerimistunnistus, ei vasta see kodanik esimese liikmesriigi territooriumil kauem kui kolm kuud seaduslikult elamise õiguse olemasolu tingimustele, sest sellise elamisõiguse olemasolu on seatud sõltuvusse nõudest, et sellel kodanikul on piisavalt vahendeid, et mitte taotleda asjaomast hüvitist.

*Majanduslikult mitteaktiivse liidu kodaniku õigus saada vastuvõtvast liikmesriigis sellist hüvitist, nagu on kõne all põhikohtuasjas*

- 33 Sissejuhatuseks tuleb meenutada, et eespool viidatud kohtuotsuses Skalka asus Euroopa Kohus seisukohale, et ASVG § 292 lõikes 1 ette nähtud kompensatoorne lisatoetus kuulub määruse nr 1408/71 kohaldamisalasse ning kujutab endast seetõttu „mitteosamakselist [rahalist] erihüvitist” selle määruse artikli 4 lõike 2a koostoimes määruse II a lisaga tähenduses. Määruse nr 1408/71 artikli 10a lõike 1 kohaselt maksavad sellist hüvitist üksnes elukohajärgse liikmesriigi pädevad asutused, tehes seda oma kulul ning vastavalt asjaomase liikmesriigi õigusnormidele.
- 34 Euroopa Kohus tuvastas selles osas eespool viidatud kohtuotsuse Skalka punktis 26, et Austria kompensatoorne lisatoetus kujutab endast „erihüvitist”, kuna see täiendab vanadus- või töövõimetuspensionit, on olemuselt sotsiaalabi, kuivõrd sellega tagatakse nimetatud hüvitist saavale isikule ebapiisava pensioni korral toimetulekumiinimum ja selle maksmise aluseks on õigusnormides määratletud objektiivsed kriteeriumid.
- 35 Lisaks asus Euroopa Kohus selle kohtuotsuse punktides 29 ja 30 seisukohale, et seda kompensatoorset lisatoetust tuleb käsitada „mitteosamakselisena”, sest vastavad kulud kannab esialgu sotsiaalasutus, kellele hüvitab seejärel kogu summa asjaomane liidumaa, kes omakorda saab föderaalearvest vajalikud vahendid hüvitise rahastamiseks, ning kindlustatute osamakseid sellise rahastamise raames kordagi ei kasutata.
- 36 On tuvastatud, et määruse nr 883/2004 vastavad sätted, st selle määruse artikli 3 lõige 3, artikkel 70 ja X lisa, mis käsitlevad „mitteosamakselisi rahalisi erihüvitisi”, ei muuda kuidagi antud hinnangut.
- 37 Euroopa Komisjon on seisukohal, et nendest sätetest tuleneb, et tingimus, mille kohaselt peab huvitatud isikutel olema kompensatoorse lisatoetuse saamiseks õigus elada kauem kui kolm kuud seaduslikult vastuvõtvast liikmesriigis, ei ole liidu õigusega kooskõlas. Kõigil isikutel, kes sarnaselt P. Breyga kuuluvad töötajana või füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemise lõpetanud pensionärina määruse nr 883/2004 kohaldamisalasse, on tema arvates nimelt selle määruse artikli 70 lõike 4 kohaselt õigus saada elukohajärgselt liikmesriigilt mitteosamakselisi rahalisi erihüvitisi. Selle määruse artikli 1 punkti j kohaselt on isiku elukoht koht, kus isik „tavaliselt elab”; sellise väljendiga on komisjoni arvates silmas peetud liikmesriiki, kus asjaomased isikud tavaliselt elavad ning kus asub nende huvide tavapärane kese. Ta järeldab sellest, et ASVG § 292 lõikes 1 koostoimes NAG § 51 lõikega 1 ette nähtud elamise seaduslikkusega seonduv tingimus kujutab endast kaudset diskrimineerimist, mis on keelatud määruse nr 883/2004 artikliga 4, kuivõrd see puudutab üksnes neid liidu kodanikke, kes ei ole Austria kodanikud.
- 38 Seetõttu tuleb alustuseks välja selgitada, kas liikmesriik võib seada määruse nr 883/2004 kohaldamisalasse kuuluva hüvitise teise liikmesriigi kodanikule maksmise sõltuvusse nõudest, et see kodanik peab vastama kauem kui kolm kuud seaduslikult elamise õiguse olemasolu tingimustele. Nimelt on üksnes jaatava vastuse korral sellele küsimusele vajalik välja selgitada, kas sellise elamisõiguse võib seada sõltuvusse nõudest, et huvitatud isikul peab olema piisavalt vahendeid, et seda sama hüvitist mitte taotleda.

Nõue, mille kohaselt peavad olema täidetud kauem kui kolm kuud seaduslikult elamise õiguse olemasolu tingimused

- 39 Tuleb märkida, et määruse nr 883/2004 artikli 70 lõikes 4, millele tugineb komisjon, on ette nähtud „kollisiooninorm”, mille eesmärk on teha mitteosamakseliste rahaliste erihüvitiste puhul kindlaks, millise liikmesriigi õigusnormid on kohaldatavad ning milline asutus peab maksma selles sättes viidatud hüvitisi.
- 40 Seega pole selle sätte eesmärk mitte ainult eri liikmesriikide õigusnormide samaaegse kohaldamise ja sellest tuleneda võivate probleemide vältimine, vaid ka selle takistamine, et määruse nr 883/2004 kohaldamisalasse kuuluvad isikud jääks sotsiaalkindlustuse vallas kaitseta nende suhtes kohaldatavate õigusnormide puudumise tõttu (vt analoogia alusel 11. juuni 1998. aasta otsus kohtuasjas C-275/96: Kuusijärvi, EKL 1998, lk I-3419, punkt 28, ja 21. veebruari 2013. aasta otsus kohtuasjas C-619/11: Dumont de Chassart, punkt 38).
- 41 Seevastu ei ole nimetatud sätte kui sellise eesmärk määrata kindlaks õiguse mitteosamakselisele rahalisele erihüvitisele olemasolu sisulised tingimused. Need tingimused määratakse põhimõtteliselt kindlaks liikmesriikide endi õigusnormides (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Dumont de Chassart, punkt 39 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 42 Seega ei saa määruse nr 883/2004 artikli 70 lõikest 4 koostoimes artikli 1 punktiga j järeldada, et liidu õigusega on vastuolus selline siseriiklik õigusnorm, nagu on kõne all põhikohtuasjas ja mis seab õiguse mitteosamakselisele rahalisele erihüvitisele sõltuvusse nõudest, et on täidetud asjaomases liikmesriigis seaduslikult elamise õiguse olemasolu tingimused.
- 43 Määrus nr 883/2004 ei loo nimelt ühist sotsiaalkindlustusskeemi, vaid jätab kehtima eraldiseisvad siseriiklikud skeemid ning selle ainus eesmärk on tagada siseriiklike skeemide koordineerimine. Määrus jätab nii kehtima eraldiseisvad skeemid, mille alusel esinevad eri nõuded eri asutustele, kelle suhtes on hüvitise saajal otsesed õigused kas ainult siseriikliku õiguse alusel või siseriikliku õiguse alusel, mida vajadusel täiendab liidu õigus (3. aprilli 2008. aasta otsus kohtuasjas C-331/06: Chuck, EKL 2008, lk I-1957, punkt 27, ja eespool viidatud kohtuotsus Dumont de Chassart, punkt 40).
- 44 Euroopa Kohtu praktikast tuleneb aga, et põhimõtteliselt ei ole keelatud see, et majanduslikult mitteaktiivsetele liidu kodanikele sotsiaalkindlustushüvitiste maksmine seatakse sõltuvusse nõudest, et nimetatud kodanikud vastavad vastuvõtvas liikmesriigis seaduslikult elamise õiguse olemasolu tingimustele (vt selle kohta 12. mai 1998. aasta otsus kohtuasjas C-85/96: Martínez Sala, EKL 1998, lk I-2691, punktid 61–63; 20. septembri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-184/99: Grzelczyk, EKL 2001, lk I-6193, punktid 32 ja 33; 7. septembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-456/02: Trojani, EKL 2004, lk I-7573, punktid 42 ja 43; 15. märtsi 2005. aasta otsus kohtuasjas C-209/03: Bidar, EKL 2005, lk I-2119, punkt 37, ning samuti 18. novembri 2008. aasta otsus kohtuasjas C-158/07: Föster, EKL 2008, lk I-8507, punkt 39).
- 45 Sellele vaatamata on oluline, et tingimused, millest on seatud sõltuvusse sellise elamisõiguse olemasolu – näiteks põhikohtuasjas tingimus, et isikul peab olema piisavalt vahendeid, et mitte taotleda kompensatoorset lisatoetust – on ise liidu õigusega kooskõlas.

Nõue, et isikul peab olema piisavalt vahendeid, et mitte taotleda kompensatoorset lisatoetust

- 46 Tuleb meenutada, et liikmesriigi kodaniku õigus elada teise liikmesriigi territooriumil, ilma et ta tegutseks seal töötaja või füüsilisest isikust ettevõtjana, ei ole tingimusteta õigus. ELTL artikli 21 lõikes 1 on nimelt liikmesriikide territooriumil elamise õigus igale liidu kodanikule ette nähtud üksnes juhul, kui aluslepinguga ja selle rakendamiseks võetud meetmetega kehtestatud piirangutest ja

tingimustest ei tulene teisiti (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Trojani, punktid 31 ja 32; 19. oktoobri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-200/02: Zhu ja Chen, EKL 2004, lk I-9925, punkt 26, ja 11. detsembri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-291/05: Eind, EKL 2007, lk I-10719, punkt 28).

- 47 Selliste piirangute ja tingimuste hulka kuulub direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 1 punktis b ettenähtu, mille kohaselt liikmesriigid võivad nõuda teise liikmesriigi kodanikelt, kes soovivad majanduslikult mitteaktiivseks jäädes kasutada õigust elada nende territooriumil kauem kui kolm kuud, et neil on enda ja oma pere jaoks vastuvõtvast liikmesriigis üldine ravikindlustus ja piisavalt vahendeid, et mitte koormata oma elamisperioodi ajal selle liikmesriigi sotsiaalsüsteemi (vt selle kohta 23. veebruari 2010. aasta otsus kohtuasjas C-480/08: Teixeira, EKL 2010, lk I-1107, punkt 42).
- 48 Komisjon väidab erinevalt kõigist kirjalikud seisukohad esitanud valitsustest, et kuivõrd kompensatoorse lisatoetuse näol on tegemist mitteosamakselise rahalise erihüvitisega, mis kuulub määruse nr 883/2004 kohaldamisalasse, siis ei saa seda käsitada „sotsiaalabina” direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 1 punkti b tähenduses. Ta on lisaks seisukohal, et selle direktiivi seletuskirjast (ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, mis käsitleb liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil (KOM (2001) 257 lõplik)) tuleneb, et „sotsiaalabiga” selle sätte tähenduses peetakse silmas sellist sotsiaalabi, mis ei kuulu praeguse seisuga määruse nr 883/2004 kohaldamisalasse. Sellist tõlgendust toetab komisjoni arvates asjaolu, et selle seletuskirja kohaselt hõlmab sotsiaalabi direktiivi 2004/38 tähenduses tasuta arstiabi, mis on sõnaselgelt välja arvatud määruse nr 883/2004 kohaldamisalast selle määruse artikli 3 lõikega 5.
- 49 Selles osas tuleb kohe alustuseks rõhutada, et nii liidu õiguse ühetaolise kohaldamise nõudest kui ka võrdsuse põhimõttest tuleneb, et niisuguses liidu õiguse sättes sisalduvaid mõisteid, milles ei viidata sõnaselgelt liikmesriikide õigusele selle tähenduse ning ulatuse kindlaksmääramiseks, tuleb üldjuhul kogu Euroopa Liidus tõlgendada autonoomselt ja ühetaoliselt ning tõlgendamisel tuleb arvestada sätte konteksti ja taotletavat eesmärki (vt eelkõige 14. veebruari 2012. aasta otsus kohtuasjas C-204/09: Flachglas Torgau, punkt 37, ja 11. aprilli 2013. aasta otsus kohtuasjas C-260/11: Edwards ja Pallikaropoulos, punkt 29).
- 50 Nagu tuleneb juba käesoleva kohtuotsuse punktidest 33–36, kuulub selline hüvitis nagu kompensatoorne lisatoetus määruse nr 883/2004 kohaldamisalasse. Kuid see asjaolu ei saa olla iseenesest määrava tähtsusega direktiivi 2004/38 sätete tõlgendamisel. Nimelt, nagu väitsid kõik kirjalikud seisukohad esitanud valitsused, on määruse nr 883/2004 eesmärgid erinevad nendest, mida taotletakse kõnealuse direktiiviga.
- 51 Selles osas tuleb meenutada, et määruse nr 883/2004 sätetega püütakse viia ellu ELTL artiklis 48 määratletud eesmärki, hoides ära negatiivse mõju, mida töötajate liikumisvabaduse kasutamine võib kaasa tuua töötajatele ja nende pereliikmetele seoses sotsiaalkindlustushüvitiste saamisega (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Chuck, punkt 32).
- 52 Selle eesmärgi saavutamise nimel näeb määrus nr 883/2004 selles õigusaktis endas sätestatud eranditega ette määruse kohaldamisalasse kuuluvate rahaliste hüvitiste vastuvõtvaste liikmesriiki eksporditavuse põhimõtte, nähes selleks oma artiklis 7 ette elukohaeeskirjadest loobumise (vt selle kohta 4. novembri 1997. aasta otsus kohtuasjas C-20/96: Snares, EKL 1997, lk I-6057, punktid 39 ja 40).
- 53 Seevastu, ehkki direktiivi 2004/38 eesmärk on hõlbustada igale liidu kodanikule aluslepinguga otse antud individuaalse põhiõiguse liikmesriikide territooriumil vabalt liikuda ja elada kasutamist ja seda tugevdada (vt 25. juuli 2008. aasta otsus kohtuasjas C-127/08: Metock jt, EKL 2008, lk I-6241, punktid 82 ja 59; 7. oktoobri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-162/09: Lassal, EKL 2010, lk I-9217, punkt 30, ja 5. mai 2011. aasta otsus kohtuasjas C-434/09: McCarthy, EKL 2011, lk I-3375, punkt 28), soovitakse sellega vastavalt direktiivi artikli 1 punktile a täpsustada samuti selle õiguse kasutamise

tingimused (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus McCarthy, punkt 33; samuti 21. detsembri 2011. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-424/10 ja C-425/10: Ziolkowski ja Szeja, EKL 2011, lk I-14035, punktid 36 ja 40), mille hulka kuulub kauem kui kolm kuud elamise puhul ka selle direktiivi artikli 7 lõike 1 punktis b sätestatud tingimus, mille kohaselt peab liidu kodanikel, kellel ei ole töötaja staatust või kes on selle kaotanud, olema piisavalt vahendeid.

- 54 Eelkõige direktiivi 2004/38 põhjendusest 10 nähtub, et selle tingimuse eesmärk on eeskätt vältida sellist olukorda, kus need isikud koormavad põhjendamatult vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalabisüsteemi (eespool viidatud kohtuotsus Ziolkowski ja Szeja, punkt 40).
- 55 Selline tingimus lähtub ideest, et liidu kodanike elamisõiguse kasutamise võib seada sõltuvusse liikmesriikide õigustatud huvidest, käesoleval juhul soovist kaitsta oma eelarvevahendeid (vt analoogia alusel 17. septembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-413/99: Baumbast ja R, EKL 2002, lk I-7091, punkt 90; eespool viidatud kohtuotsus Zhu ja Chen, punkt 32, ja samuti 23. märtsi 2006. aasta otsus kohtuasjas C-408/03: komisjon vs. Belgia, EKL 2006, lk I-2647, punktid 37 ja 41).
- 56 Samast loogikast lähtudes näeb direktiivi 2004/38 artikli 24 lõige 2 ette erandi võrdse kohtlemise põhimõttest; seda erandit kohaldatakse liidu kodanike suhtes, kes ei ole töötajad, füüsilisest isikust ettevõtjad ega sellise staatuse säilitanud isikud, ning nende pereliikmete suhtes, kes elavad vastuvõtva liikmesriigi territooriumil, võimaldades vastuvõtval liikmesriigil jätta neile andmata õiguse sotsiaalabile, eeskätt elamisperioodi esimese kolme kuu jooksul (vt 4. juuni 2009. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-22/08 ja C-23/08: Vatsouras ja Koupatantze, EKL 2009, lk I-4585, punktid 34 ja 35).
- 57 Sellest nähtub, et kui määruse nr 883/2004 eesmärk on tagada liidu kodanikele, kes on kasutanud töötajate õigust vabalt liikuda, õiguse nende päritoluliikmesriigi poolt makstavatele teatavatele sotsiaalkindlustushüvitistele säilimise, siis direktiiv 2004/38 võimaldab omalt poolt vastuvõtval liikmesriigil kehtestada liidu kodanikele juhul, kui neil ei ole töötaja staatust või kui nad on selle kaotanud, õiguspärased piirangud sotsiaalkindlustushüvitisi puudutavas osas selleks, et nad ei koormaks põhjendamatult selle liikmesriigi sotsiaalabisüsteemi.
- 58 Neil tingimustel ei saa vastupidi komisjoni väidetele direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 1 punktis b sisalduvat mõistet „sotsiaalabisüsteem” piirata nii, et see hõlmab ainult sotsiaalabi, mis määruse nr 883/2004 artikli 3 lõike 5 punkti a kohaselt ei kuulu selle määruse kohaldamisalasse.
- 59 Nagu rõhutasid mitu seisukohad esitanud valitsust, tingiks vastupidine tõlgendus õigustamatu erineva kohtlemise liikmesriigiti vastavalt sellele, kuidas on korraldatud nende riiklik sotsiaalkindlustussüsteem, kuivõrd sellise hüvitise nagu on kõne all põhikohtuasjas „erihüvitise” laad – ja seega selle kuulumine määruse nr 883/2004 kohaldamisalasse – sõltub eeskätt sellest, kas selle hüvitise maksmise aluseks on siseriikliku õiguse kohaselt objektiivsed kriteeriumid või üksnes asjaolu, et huvitatud isik vajab abi.
- 60 Sellest tuleneb, et mõiste „sotsiaalabisüsteem” direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 1 punkti b tähenduses sisu tuleb kindlaks teha mitte formaalsete kriteeriumide alusel, vaid lähtudes eesmärgist, mida selle sättega taotletakse ja mida on kirjeldatud käesoleva kohtuotsuse punktides 53–57 (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Vatsouras ja Koupatantze, punktid 41 ja 42, ning 24. aprilli 2012. aasta otsus kohtuasjas C-571/10:Kamberaj, punktid 90–92).
- 61 Seega tuleb kõnealust mõistet tõlgendada nii, et sellega peetakse 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 elementaarsed vajadused, ja kes võib seetõttu hakata oma elamisperioodi vältel koormama vastuvõtva liikmesriigi eelarvevahendeid, kusjuures selline koormamine võib mõjutada niisuguse abi üldist ulatust, mida see riik on võimeline andma (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Bidar, punkt 56; eespool viidatud



kohtuotsus Eind, punkt 29; eespool viidatud kohtuotsus Förster, punkt 48, ja analoogia alusel 4. märtsi 2010. aasta otsus kohtuasjas C-578/09: Chakroun, EKL 2010, lk I-1839, punkt 46, ning eespool viidatud kohtuotsus Kamberaj, punkt 91).

- 62 Seoses põhikohtuasjas kõne all oleva kompensatoorse lisatoetusega tuleneb käesoleva kohtuotsuse punktides 33–36, et sellist hüvitist võib käsitada asjaomase liikmesriigi „sotsiaalabisüsteemi” alla kuuluvana. Nimelt, nagu sedastas Euroopa Kohus eespool viidatud kohtuotsuse Skalka punktides 29 ja 30, rahastab seda hüvitist, mille eesmärk on tagada nimetatud hüvitist saavale isikule ebapiisava pensioni korral toimetulekumiinimum, täies ulatuses avalik võim, ilma et kindlustatud selle rahastamises kuidagi osaleksid.
- 63 Sellest järeldub, et asjaolu, et majanduslikult mitteaktiivsel teise liikmesriigi kodanikul võib olla õigus sellele hüvitisele oma pensioni kesisuse tõttu, võib kujutada endast tõendit selle kohta, et tal ei ole piisavalt vahendeid, et mitte koormata põhjendamatult selle liikmesriigi sotsiaalabisüsteemi direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 1 punkti b tähenduses (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Trojani, punktid 35 ja 36).
- 64 Siiski ei saa pädevad siseriiklikud asutused sellist järeldust teha, ilma et nad oleksid eelnevalt andnud üldise hinnangu koormale, mida kujutab endast selle hüvitise maksmine konkreetselt kogu riiklikule sotsiaalabisüsteemile, võttes seejuures aluseks huvitatud isiku olukorda iseloomustavad individuaalsed asjaolud.
- 65 Esiteks tuleb rõhutada, et direktiiv 2004/38 ei välista absoluutselt võimalust, et vastuvõtvas liikmesriigis makstakse teiste liikmesriikide kodanikele sotsiaalkindlustushüvitisi (vt analoogia alusel eespool viidatud kohtuotsus Grzelczyk, punkt 39).
- 66 Vastupidi, mitu selle direktiivi sätet näevad just nimelt ette, et selliseid hüvitisi on võimalik teiste liikmesriikide kodanikele maksta. Nagu komisjon õigustatult rõhutas, tuleneb nii selle direktiivi artikli 24 lõike 2 sõnastusest endast, et ainuüksi elamisperioodi esimese kolme kuu jooksul ei ole vastuvõttev liikmesriik erandina selle sama artikli lõikes 1 kehtestatud võrdse kohtlemise põhimõttest kohustatud andma õigust sotsiaalkindlustushüvitisele sellistele liidu kodanikele, kellel ei ole töötaja staatust või kes on selle staatuse kaotanud. Lisaks sellele näeb direktiivi 2004/38 artikli 14 lõige 3 ette, et kui liidu kodanik või tema pereliige kasutab sotsiaalabisüsteemi, ei ole väljasaatmine selle automaatne tagajärg.
- 67 Teiseks tuleb märkida, et direktiivi 2004/38 artikli 8 lõike 4 esimene lause näeb sõnaselgelt ette, et liikmesriigid ei või näha ette konkreetset summat, mida nad peavad piisavateks vahenditeks, kuid nad peavad arvesse võtma asjaomase isiku olukorda. Lisaks ei tohi nimetatud artikli 8 lõike 4 teise lause kohaselt summa, mida peetakse piisavateks vahenditeks, olla suurem kui lävi, millest allpool võivad vastuvõtva liikmesriigi kodanikud saada sotsiaalabi, või kui seda kriteeriumi ei saa kohaldada, suurem kui vastuvõtvas liikmesriigis makstav miinimumpension.
- 68 Sellest tuleneb, et ehkki liikmesriigid võivad määrata teatava summa viitesummaks, ei või nad kehtestada miinimumsissetulekut, millest väiksema sissetuleku korral eeldatakse iga üksiku huvitatud isiku olukorda konkreetselt hindamata, et tal ei ole piisavalt vahendeid (vt analoogia alusel eespool viidatud kohtuotsus Chakroun, punkt 48).
- 69 Lisaks sellele tuleneb direktiivi 2004/38 põhjendusest 16, et selle väljaselgitamiseks, kas sotsiaalkindlustushüvitise saaja koormab põhjendamatult vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalabisüsteemi, peab see liikmesriik enne väljasaatmist kaaluma, kas huvitatud isiku raskused on ajutised, ja võtma arvesse elamisperioodi kestust, huvitatud isiku isiklike asjaolusid ja antud abi suurust.

- 70 Kolmandaks tuleb lõpuks meenutada, et kuivõrd õigus vabalt liikuda on liidu õiguse aluspõhimõttena üldreegliks, tuleb direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 1 punktis b sätestatud tingimusi tõlgendada kitsalt (vt analoogia alusel eespool viidatud kohtuotsus Kamberaj, punkt 86, ja eespool viidatud kohtuotsus Chakroun, punkt 43) ning arvestades liidu õiguses kehtestatud piire ning proportsionaalsuse põhimõtet (vt eespool viidatud kohtuotsus Baumbast ja R, punkt 91; eespool viidatud kohtuotsus Zhu ja Chen, punkt 32, ning eespool viidatud kohtuotsus komisjon vs. Belgia, punkt 39).
- 71 Lisaks sellele ei tohi liikmesriigid neile antud kaalutusõigust kasutada viisil, mis kahjustaks direktiiviga 2004/38 taotletavat eesmärki, milleks on eeskätt hõlbustada liidu kodanike põhiõiguse liikmesriikide territooriumil vabalt liikuda ja elada kasutamist ja seda tugevdada, ja selle kasulikkude mõju (vt analoogia alusel eespool viidatud kohtuotsus Chakroun, punktid 43 ja 47).
- 72 Seades kauem kui kolm kuud elamise õiguse sõltuvusse tingimusest, et huvitatud isik ei tohi koormata „põhjendamatult” vastuvõtva liikmesriigi „sotsiaalisüsteemi”, toob direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 1 punkt b, tõlgendatuna direktiivi põhjendusega 10 arvestades, seega kaasa selle, et pädevatel siseriiklikel asutustel on teatud asjaolude kogumiga arvestades ning proportsionaalsuse põhimõttest lähtudes õigus hinnata, kas sotsiaalkindlustushüvitise maksmine võib kujutada endast koormat kogu selle liikmesriigi sotsiaalisüsteemile. Direktiiv 2004/38 mõnab seega vastuvõtva liikmesriigi kodanike teatavat rahalist solidaarsust teiste liikmesriikide kodanikega, eeskätt siis, kui elamisõiguse kandja raskused on ajutist laadi (vt analoogia alusel eespool viidatud kohtuotsus Grzelczyk, punkt 44; eespool viidatud kohtuotsus Bidar, punkt 56, ja eespool viidatud kohtuotsus Förster, punkt 48).
- 73 Tõsi, nagu tuleneb kohtujuristi ettepaneku punktist 74, ei paista direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 1 punkt b saksakeelne versioon erinevalt suuremast osast teistest selle sätte keeleversioonidest viitavat sellisele „süsteemile”.
- 74 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei saa aga liidu õiguse sätte ühes keeleversioonis kasutatud sõnastus olla selle sätte tõlgendamisel ainus alus ja sellele ei saa tõlgendamisel anda prioriteeti muude keeleversioonide ees. Niisugune lähenemine oleks nimelt vastuolus liidu õiguse ühetaolise kohaldamise nõudega. Kui keeleversioonides on erinevusi, tuleb sätet tõlgendada lähtudes selle õigusliku regulatsiooni üldisest ülesehitusest ja eesmärgist, mille osaks see säte on (vt 27. märtsi 1990. aasta otsus kohtuasjas C-372/88: Cricket St Thomas, EKL 1990, lk I-1345, punktid 18 ja 19, ja samuti 12. novembri 1998. aasta otsus kohtuasjas C-149/97: Institute of the Motor Industry, EKL 1998, lk I-7053, punkt 16).
- 75 Käesoleva kohtuotsuse punktidest 64–72 nähtub, et ainuüksi asjaolu, et liikmesriigi kodanik saab sotsiaalkindlustushüvitist, ei ole piisav tõendamaks, et ta koormab põhjendamatult vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalisüsteemi.
- 76 Põhikohtuasjas kõne all olevaid õigusnorme puudutavas osas tuleneb Austria valitsuse enda poolt kohtuistungil esitatud selgitustest, et ehkki kompensatoorse lisatoetuse suurus sõltub huvitatud isiku varalisest olukorrast suhestatuna hüvitise maksmiseks kehtestatud viitesummaga, piisab ainuüksi asjaolust, et majanduslikult mitteaktiivne teise liikmesriigi kodanik seda hüvitist taotleb, selleks, et hüvitise maksmine oleks välistatud, ja seda olenemata elamisperioodi kestusest, nimetatud hüvitise suurusel ning perioodil, mille vältel seda makstakse ja seega koormast, mida see hüvitis endast kogu selle riigi sotsiaalisüsteemi jaoks kujutab.
- 77 On selge, et selline majanduslikult mitteaktiivsete teiste liikmesriikide kodanike võimaluse saada teatud sotsiaalkindlustushüvitist automaatne välistamine vastuvõtva liikmesriigi poolt isegi direktiivi 2004/38 artikli 24 lõikes 2 ette nähtud kolmekuulisele elamisele järgnevat perioodi puudutavas jätab vastuvõtva liikmesriigi pädevad asutused juhul, kui huvitatud isiku käsutuses olevad vahendid on väiksemad selle hüvitise saamiseks ette nähtud viitesummast, ilma võimalusest anda vastavalt eeskätt selle direktiivi artikli 7 lõike 1 punktist b ja artikli 8 lõikest 4 ning proportsionaalsuse põhimõttest tulenevatele



nõuetele üldine hinnang koormale, mida selle hüvitise andmine kujutaks endast konkreetselt kogu sotsiaalabisüsteemile, võttes seejuures aluseks huvitatud isiku olukorda iseloomustavad individuaalsed asjaolud.

- 78 Eelkõige on sellises kohtuasjas nagu põhikohtuasjas olulise tähtsusega see, et vastuvõtva liikmesriigi pädevad asutused saaksid juhul, kui nad uurivad sellise majanduslikult mitteaktiivse liidu kodaniku taotlust, kes on P. Breyga sarnases olukorras, võtta arvesse eeskätt sellise kodaniku sissetuleku suurust ja korrapärasust, asjaolu, et nimetatud asutused on sellise sissetuleku alusel väljastanud talle registreerimistunnistuse, ning ajavahemikku, mille jooksul talle tõenäoliselt tuleb taotletud hüvitist maksta. Lisaks, nagu komisjon kohtuistungil märkis, võib koorma, mida selline hüvitise maksmine riiklikule sotsiaalabisüsteemile endast kujutaks, täpsemaks hindamiseks olla otstarbekas määrata kindlaks nende hüvitiesaajate osakaal, kes on teises liikmesriigis vanaduspensioni saavad liidu kodanikud.
- 79 Käesoleval juhul on eelotsusetaotluse esitanud kohtu – kes on ainsana pädev asjaolusid hindama – ülesanne eeskätt just nende elementidega arvestades välja selgitada, kas sellise hüvitise nagu kompensatoorse lisatoetuse maksmine P. Breyga sarnases olukorras olevale isikule võib koormata põhjendamatult riiklikku sotsiaalabisüsteemi.
- 80 Kõike eelnevat arvestades tuleb esitatud küsimusele vastata, et liidu õigust ja eeskätt direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 1 punktis b, artikli 8 lõikes 4 ja artikli 24 lõiget 1 ja 2 sätestatud tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus sellised liikmesriigi õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas, mis välistavad – isegi esimesele kolmele kuule elamisele järgnevat ajavahemikku puudutavas – igal juhul ja automaatselt sellise hüvitise nagu ASVG § 292 lõikes 1 ette nähtud kompensatoorse lisatoetuse maksmise majanduslikult mitteaktiivsele teise liikmesriigi kodanikule põhjendusel, et ehkki talle on väljastatud registreerimistunnistus, ei vasta see kodanik esimese riigi territooriumil kauem kui kolm kuud seaduslikult elamise õiguse olemasolu tingimustele, sest sellise elamisõiguse olemasolu on seatud sõltuvusse nõudest, et sellel kodanikul on piisavalt vahendeid, et mitte taotleda asjaomast hüvitist.

## Kohtukulud

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

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kolmas koda) otsustab:

**Liidu õigust ja eeskätt 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 7 lõike 1 punktis b, artikli 8 lõikes 4 ja artikli 24 lõiget 1 ja 2 sätestatud tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus sellised liikmesriigi õigusnormid nagu kõne all põhikohtuasjas, mis välistavad – isegi esimesele kolmele kuule elamisele järgnevat ajavahemikku puudutavas – igal juhul ja automaatselt sellise hüvitise nagu Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (üldine sotsiaalkindlustusseadus; Budgetbegleitgesetz 2011-ga (2011. aasta eelarveseadus) tehtud 1. jaanuaril 2011 jõustuvate muudatustega arvestavas redaktsioonis) § 292 lõikes 1 ette nähtud kompensatoorse lisatoetuse maksmise majanduslikult mitteaktiivsele teise liikmesriigi kodanikule põhjendusel, et ehkki talle on väljastatud registreerimistunnistus, ei vasta see kodanik esimese riigi territooriumil kauem kui kolm kuud seaduslikult elamise õiguse olemasolu tingimustele, sest sellise elamisõiguse olemasolu on seatud sõltuvusse nõudest, et sellel kodanikul on piisavalt vahendeid, et mitte taotleda asjaomast hüvitist.**

Allkirjad