Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
ELEANOR SHARPSTON
esitatud 21. veebruaril 2013[1]

Liidetud kohtuasjad C-523/11 ja C-585/11

Laurence Prinz
versus
Region Hannover
(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Verwaltungsgericht Hannover (Saksamaa))
Philipp Seeberger
versus
Studentenwerk Heidelberg

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Verwaltungsgericht Karlsruhe (Saksamaa))

EL kodanike liikumisvabadus — Toetus kõrghariduse omandamiseks välismaal — Elukohanõue — Kolme aasta reegel — Proportsionaalsus

1. Saksamaa on üks liikmesriikidest, kus Euroopa Liidu (EL) kodanikud võivad taotleda rahalist toetust kõrghariduse omandamiseks ja koolituse saamiseks mujal Euroopa Liidus asuvates õppeasutustes. Saksamaa kodanikud L. Prinz ja P. Seeberger taotlesid sellist toetust. Nende taotlused lükati tagasi, sest kumbki ei suutnud tõendada katkematut elamist Saksamaal kolme aasta jooksul vahetult enne õpingute alustamist välismaal (nn kolme aasta reegel). Saksamaa valitsuse sõnul on kolme aasta reegel kehtestatud selleks, et vältida põhjendamatut finantskoormust, mis võiks mõjutada pakutava toetuse kogumahtu (nn majanduslik eesmärk), teha kindlaks Saksamaa ühiskonda lõimunud isikud ning tagada, et rahalist toetust saavad üliõpilased, kes kõige tõenäolisemalt pöörduvad pärast õpinguid tagasi Saksamaale ja annavad oma panuse sealsesse ühiskonda (nn sotsiaalne eesmärk). Üliõpilastele, kes ei suuda tõendada kolmeaastast katkematut riigis elamist, ei anta toetust kogu välismaal õppimise ajaks. Nad võivad saada toetust selliste õpingute esimeseks aastaks või kogu Saksamaal õppimise ajaks.

Õiguslik raamistik

Euroopa Liidu õigus

Euroopa Liidu toimimise leping (ELTL)

2. ELTL artikkel 20 sätestab:

„1. Käesolevaga kehtestatakse liidu kodakondsus. Iga isik, kellel on mõne liikmesriigi kodakondsus, on liidu kodanik. Liidu kodakondsus täiendab, kuid ei asenda liikmesriigi kodakondsust.

1 — Algkeel: inglise.

2. Liidu kodanikel on asutamislepingutes sätestatud õigused ja kohustused. Neil on muu hulgas:

a) õigus vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil;

[…]

Nimetatud õigusi kasutatakse vastavalt tingimustele ja piirangutele, mis on kindlaks määratud aluslepingutega ning nende rakendamiseks vastuvõetud meetmetega."

3. ELTL artikli 21 lõige 1 sätestab, et „[i]gal liidu kodanikul on õigus vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil, kui aluslepingutega ja nende rakendamiseks võetud meetmetega kehtestatud piirangutest ja tingimustest ei tulene teisiti."

4. ELTL artikli 165 lõike 1 kohaselt vastutavad liikmesriigid „õpetuse sisu ja haridussüsteemide korralduse eest". Artikli 165 lõige 1 sätestab, et „[l]iit aitab kaasa kvaliteetse hariduse arendamisele, soodustades koostööd liikmesriikide vahel ning vajaduse korral toetades ja täiendades nende tegevust". Artikli 165 lõike 2 teise taande kohaselt püütakse liidu tegevusega ka „ergutada õppijate [...] liikuvust".

Direktiiv 2004/38/EÜ

5. Direktiivi 2004/38[2] artikkel 24 näeb ette:

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

2. Erandina lõikest 1 ei ole vastuvõttev liikmesriik kohustatud […] enne alalise elamisõiguse omandamist[3] andma stipendiumide või õppelaenudena toimetulekutoetust õpinguteks, sealhulgas tööalaseks koolituseks, muudele isikutele kui töötajatele, füüsilisest isikust ettevõtjatele, sellise staatuse säilitanud isikutele ja nende pereliikmetele."

Siseriiklik õigus

6. Bundesausbildungsförderungsgesetz (Saksamaa Liitvabariigi õppetoetuste seadus, edaspidi „BAföG" või „õppetoetuste seadus") sätestab õppetoetuste saamise tingimused. Seda on muudetud mitu korda,[4] sh selleks, et võtta arvesse Euroopa Kohtu otsust kohtuasjas Morgan ja Bucher.[5] Nimetatud otsuses leidis Euroopa Kohus, et praeguste ELTL artiklitega 20 ja 21 on vastuolus niisugune õppetoetuste seaduse (eelmise redaktsiooni) § 5 lõike 2 punkti 3 tingimus, mis selleks, et saada õppetoetust õpinguteks välisriigis asuvas õppeasutuses, sisaldab kohustust, et need õpingud oleksid jätkuks päritoluliikmesriigis vähemalt ühe aasta jooksul sooritatud õpingutele (nn esimese õppeetapi tingimus).

2 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ (ELT 2004, L 158, lk 77 ning parandused ELT 2004, L 229, lk 35, ELT 2005, L 30, lk 27, ELT 2005, L 197, lk 34 ja ELT 2007, L 204, lk 28; ELT eriväljaanne 05/05, lk 46).

3 — Üldjuhul saab alalise elamisõiguse pärast viieaastast seaduslikku ja pidevat elamist, vt direktiivi 2004/38 artikkel 16.

4 — Saksamaa valitsuse kirjalikest märkustest selgub, et Euroopa Kohtule on esitatud 7. detsembril 2010 avaldatud redaktsioon.

5 — 23. oktoobri 2007. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-11/06 ja C-12/06 (EKL 2007, lk I-9161).

7. Muudetud § 5 pealkirjaga „Õppimine välismaal” määratleb lõikes 1 alalise elukohana koha, mis ei ole asjaomase isiku huvide kese üksnes ajutiselt, sõltumata kavatsusest seal alaliselt elama asuda. Lisaks on selles sätestatud, et isiku alaline elukoht ei ole koht, kus ta peatub vaid õpingute tõttu.

8. Paragrahvi 5 lõike 2 punkt 3 sätestab, et Saksamaal alalist elukohta omavatele õppijatele antakse toetust õpingute alustamiseks või jätkamiseks EL liikmesriigi või Šveitsi õppeasutuses.

9. Paragrahv 6 „Toetus välismaal elavatele Saksa kodanikele” sätestab, et Saksa kodanikud, kelle alaline elukoht on väljaspool Saksamaad, võivad saada õppetoetust õpinguteks elukohas või naaberriigis, kui see on konkreetse juhtumi eriasjaoludel õigustatud.

10. Paragrahvi 8 lõige 1 osutab, et toetust võivad taotleda Saksa kodanikud ja teised EL kodanikud, kellel on alaline elamisõigus.

11. Paragrahv 16 sätestab õppetoetuse saamise kestuse. Paragrahvi 16 lõige 3 sisaldab kolme aasta reeglit ja sätestab järgmist:

„[...] õppetoetust antakse § 5 lõike 2 punktis 3 sätestatud juhtudel rohkem kui üheks aastaks üksnes tingimusel, et pärast 31. detsembrit 2007 alanud välismaal viibimise alguses on õppija alaliselt elanud Saksamaal vähemalt eelmised kolm aastat.”

12. Liitvabariigi valitsuse seletuskiri kolme aasta reegli kehtestanud seaduse eelnõule nimetab reegli põhjendusena eesmärki, et toetust kogu välismaal õppimise perioodiks ei antaks õppijatele, kes ei ole Saksamaal peaaegu üldse elanud. Saksa hariduspoliitika põhimõtte kohaselt on õppetoetuse saamise üldtingimus õpingute läbimine Saksamaal või vähemalt eriline side Saksamaaga. Seletuskirjas on märgitud, et ka teised liikmesriigid on kehtestanud pikemaajalise õppetoetuse andmise lisatingimusena elukohanõude. Nimetatud nõue on konkreetne väljendus sotsiaalset toetust pakkuva riigi õigustatud huvile piirata avaliku sektori eelarvest rahalise toetuse saajad isikutega, kes suudavad tõendada teatud minimaalset lähedast sidet asjaomase riigiga.

Asjaolud, menetlus põhikohtuasjas ja eelotsuse küsimused

Prinz

13. Laurence Prinz on sündinud 1991. aastal Kölnis ja on Saksamaa kodanik. Ta elas koos oma perekonnaga ligi kümme aastat Tuneesias, kus tema isa töötas ühe Saksa ettevõtte heaks. Alates 2007. aasta jaanuarist on ta elanud koos oma perekonnaga Saksamaal.

14. 2007. aasta veebruaris hakkas L. Prinz koolis käima Saksamaal ja lõpetas seal 2009. aasta juunis keskkooli. 1. septembril 2009 alustas ta ärijuhtimise õpinguid Madalmaades Erasmuse Ülikoolis.

15. Enne Madalmaades õpingute alustamist esitas L. Prinz 18. augustil 2009 asjaomasele Saksamaa asutusele õppetoetuse taotluse. 30. aprilli 2010. aasta otsusega määrati talle toetus õppeaastaks 2009/2010.

16. L. Prinz esitas järgmise õppeaasta kohta uue toetusetaotluse. Tema taotlus jäeti 4. mai 2010. aasta otsusega rahuldamata, sest ta oli Saksamaal alaliselt elanud alles alates 2007. aasta jaanuarist ega täitnud seega kolme aasta reeglit.

17. L. Prinz esitas nimetatud otsuse peale kaebuse Verwaltungsgericht Hannoverile (Hannoveri halduskohus). Ta väitis esiteks, et on Saksamaal elanud kokku kolm aastat ja neli kuud, nimelt septembrist 1993 kuni aprillini 1994[6] ning jaanuarist 2007 kuni augustini 2009. Teiseks väitis ta, et selline elukohanõue nagu kolme aasta reegel on vastuolus ELTL artikliga 21 kehtestatud vaba liikumise õigusega.

18. Verwaltungsgerichti kolmas koda otsustas menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas asjaolu, et Saksamaa kodanikule, kes elab alaliselt Saksamaal ja õpib Euroopa Liidu liikmesriigis asuvas õppeasutuses, antakse selles välisriigi õppeasutuses õppimiseks õppetoetust [õppetoetuste seaduse] kohaselt vaid ühe aasta jooksul, kuna ta oli enne välisriigis viibimise perioodi algust elanud alaliselt Saksamaal vähem kui kolm aastat, kujutab endast ELTL artiklitega 20 ja 21 [EL] kodanikele tagatud vaba liikumise ja elamise õiguse piirangut, mis ei ole [EL] õiguse kohaselt õigustatud?”

19. Kirjalikud märkused on esitanud Austria, Taani, Soome, Saksamaa, Kreeka, Madalmaade ja Rootsi valitsus ning komisjon. 29. novembri 2012. aasta kohtuistungil esitasid suulised märkused kõik nimetatud, v.a Madalmaade valitsus.

Seeberger

20. Philipp Seeberger on Saksamaa kodanik. Ta on sündinud 1983. aastal Saksamaal ning elas seal koos oma vanematega, kes on samuti Saksamaa kodanikud, kuni 1994. aastani. Aastatel 1989–1994 käis ta Saksamaal põhi- ja keskkoolis.

21. 1994. aastast kuni 2005. aasta detsembrini elas P. Seeberger koos oma vanematega Hispaanias, kus tema isa oli füüsilisest isikust ettevõtjana ärikonsultant. Liikmesriigi kohus väidab, et nimetatud põhjusel sinna kolides kasutas P. Seebergeri isa talle praeguste ELTL artiklitega 45 ja 49 antud õigusi. P. Seeberger lõpetas keskkooli Hispaanias, kus ta sooritas 2005. aastal keskkooli alamastme lõpueksami. Aastatel 2004 ja 2005 endiselt Hispaanias toimunud kutseõpingute tulemusena sai ta 2005. aasta aprillis kinnisvaramaakleri kutse. 2006. aasta jaanuaris pöördusid P. Seebergeri vanemad tagasi Saksamaale. Kuigi ta väidab, et ka tema alaline elukoht oli sellest alates Saksamaal, registreeriti tema elukoht Münchenis alles 26. oktoobril 2009. Endise tööandja tõendist ilmneb, et ta läbis Kölnis ajavahemikul 2. aprill 2007–27. juuni 2007 veebikujundaja praktika.

22. 2009. aasta aprillis sooritas P. Seeberger eksternina sisseastumiseksami Baleaaride Ülikooli Palmas (Mallorca). 2009. aasta septembris alustas ta seal majandusõpinguid. Selleks taotles ta Saksamaalt õppetoetust.

23. Pädev Saksamaa ametiasutus ei rahuldanud taotlust, sest puudusid piisavad tõendid selle kohta, et ta oli vahetult enne õpingute alustamist tõepoolest kolm aastat Saksamaal alaliselt elanud.

24. P. Seeberger vaidlustas nimetatud otsuse, väites, et kolme aasta reegel on vastuolus tema kui EL kodaniku vaba liikumise õigusega. Pärast seda, kui tema tema vaie tagasi lükati, esitas P. Seeberger kaebuse Verwaltungsgericht Karlsruhele (Karlsruhe halduskohus). Ta väitis, et tema liikumisvabadust on piiratud, sest kolme aasta reegli kohaselt peaks ta välisriigis toimuvate õpingute jaoks toetuse saamiseks varakult loobuma alalisest elukohast teises liikmesriigis ja asuma uuesti alaliselt elama Saksamaale.

6 — Eelotsusetaotlusest ei selgu, kui kiiresti pärast sündi kolis L. Prinz oma perekonnaga Tuneesiasse ning miks ta pöördus 1993. aasta septembris lühikeseks ajavahemikuks Tuneesiast Saksamaale tagasi, enne kui 1994. aasta aprillis ilmselt taas lahkus.

25. Verwaltungsgericht Karlsruhe viies koda otsustas menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas [EL] õigusega on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mis ei võimalda anda õppetoetust teises liikmesriigis õpingute jaoks üksnes sel põhjusel, et vaba liikumise õigust kasutanud õppija alaline elukoht ei ole vähemalt kolm aastat enne õpingute algust tema päritoluriigis?"

26. Kirjalikud märkused on esitanud P. Seeberger, Austria, Taani, Soome, Saksamaa, Madalmaade ja Rootsi valitsus ning komisjon. 29. novembri 2012. aasta kohtuistungil esitasid suulisi märkusi samad pooled, kes esitasid kirjalikke märkusi, v.a Madalmaade valitsus; istungil osales ka Kreeka valitsus ja esitas suulised märkused.

Analüüs

Sissejuhatavad märkused

27. Mõlemas asjas palutakse Euroopa Kohtul hinnata, kas ELTL artiklitega 20 ja 21 on vastuolus, kui liikmesriik seab välisriigis õppimise rahalise toetuse tingimuseks sellise elukohanõude nagu kolme aasta reegel.

28. Erinevalt kohtuasjas Prinz eelotsusetaotluse esitanud kohtust on Seebergeri asjas taotluse esitanud kohus oma küsimuse sõnastamisel jätnud mainimata, kas õppija on toetust andva liikmesriigi kodanik. Selle kohtuasjas esitatud eelotsusetaotluse teistest osadest ilmneb siiski, et juhiseid palutakse seoses Saksamaa kodaniku olukorraga.

29. Enne seda, kui L. Prinz ja P. Seeberger kasutasid oma liikumisvabadust mujal EL-s õppimiseks, kolisid mõlemad eri põhjustel Saksamaalt ära. L. Prinz kolis EL-st mujale, kui tema isa asus tööle Tuneesias. P. Seeberger kolis Hispaaniasse, kui tema isa kasutas õigust asutamisvabadusele, et asuda seal tööle füüsilisest isikust ettevõtjana.

30. Erinevalt L. Prinzist on P. Seeberger seega varem kasutanud talle EL õigusnormidest tulenevat liikumisvabaduse õigust. See asjaolu ei mõjuta siiski Euroopa Kohtule esitatud küsimuste analüüsi, sest mõlemad võivad EL kodanikena tugineda oma päritoluliikmesriigi vastu kõnealuse staatusega kaasnevatele õigustele,[7] nagu õigus vabalt liikuda, et õppida mujal EL-s. Komisjon küsib aga, kas P. Seebergeri olukorda tuleks uurida ka seoses asutamisvabadust käsitlevate normidega. Vaatlen seda küsimust asjakohase õigusega seonduvalt.[8]

31. Euroopa Kohus on juba mitu korda hinnanud, kas liikmesriigid võivad seada õppetoetuse saamise tingimuseks elukohanõude samavõrd üldise tingimusena, nagu see on kõnealuses asjas. Euroopa Kohtus arutusel olnud juhtude asjaolud on olnud erisugused. Need on hõlmanud võõrtöölisi ja nende ülalpeetavaid pereliikmeid,[9] kuid ka õppijaid, kes toetust taotledes ei tuginenud sidemele EL kodanikuga, kes osaleb tulutoovas majandustegevuses.[10] Need on puudutanud õppetoetuse taotlusi päritoluliikmesriigile,[11] töökoha liikmesriigile,[12] või vastuvõtvale liikmesriigile, kus õppija lootis õppida.[13] Mõni kohtuasi eelnes direktiivi 2004/38 jõustumisele, teiste puhul aga on otseselt või

7 — Eespool 5. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Morgan ja Bucher, punktid 22 ja 23 ning seal viidatud kohtupraktika.

8 — Vt käesoleva ettepaneku punktid 36–39.

9 — Vt nt 14. juuni 2012. aasta otsus kohtuasjas C-542/09: komisjon *vs.* Madalmaad.

10 — Vt nt 15. märtsi 2003. aasta otsus kohtuasjas C-209/03: Bidar (EKL 2005, lk I-2119).

11 — Vt nt eespool 5. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Morgan ja Bucher.

12 — Vt nt eespool 9. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Madalmaad.

13 — Vt nt eespool 10. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Bidar.

kaudselt viidatud selle direktiivi artikli 24 lõikele 2. Mitmes kohtuasjas õigustati arutusel olevat meedet muu hulgas sellega, et see väldib põhjendamatut koormust toetust andva liikmesriigi avaliku sektori eelarvele ja/või võimaldab kindlaks teha isikud, kellel on asjaomase liikmesriigiga piisav side ja kes pärast õpinguid tõenäoliselt pöörduvad tagasi toetust andvasse liikmesriiki.

32. Euroopa Kohus on küll nõustunud liikmesriikide suure kaalutlusõigusega otsustamisel, kas ja kuidas õpinguid rahastada ja kellele õppetoetust anda, kuid ei ole minu arvates sama täpselt selgitanud, milliste asjaolude põhjal tuleb hinnata konkreetse piirangu õigustatust. Kas piisab, kui liikmesriik toob esile majandusliku eesmärgi, või peab ta lisaks tõendama põhjendamatu finantskoormuse ohtu? Kas liikmesriik võib toetussüsteemi rahastamise küsimustest olenemata õigustada kolme aasta reegli taolist piirangut eesmärgiga anda toetust õppijatele, kes tõendavad teatavat lõimumise taset? Kas selleks, et hinnata kolme aasta reegli taolise piirangu proportsionaalsust majandusliku eesmärgi suhtes, on asjakohane kontrollida, et nimetatud reegel ei oleks rohkem piirav, kui on soovitud lõimumisastme saavutamiseks vajalik?

33. Need ja võib-olla ka muud ebaselged küsimused võivad seletada, miks mõni liikmesriik jätkab elukohanõude kasutamist ainukese meetmena selgelt kompleksse eesmärgi saavutamiseks, miks arutusel olevates kohtuasjades on Saksamaa toetuseks menetlusse astunud kuus liikmesriiki ning miks palutakse Euroopa Kohtul üha uuesti hinnata, kas mingi elukohanõude variatsioon on kooskõlas EL õigusega.

Asjakohased õigusnormid

34. Eelotsusetaotluse saatnud kohtud on palunud Euroopa Kohtul tõlgendada üksnes ELTL sätteid, mis käsitlevad EL kodakondsust.

35. Oli kahtlemata õige, et nad ei palunud Euroopa Kohtu tõlgendust direktiivi 2004/38 artiklile 24. Seda sätet kohaldatakse juhtudel, kui vastuvõttev liikmesriik peab tagama kõnealuse direktiivi alusel tema territooriumil elavatele EL kodanikele omaenda kodanikega võrdse kohtlemise, sh toimetulekutoetuse õpinguteks. Meil ei ole aga tõendeid, et L. Prinz ja P. Seeberger oleks taotlenud toetust vastavalt Madalmaadelt ja Hispaanialt. Nad taotlesid toetust hoopis päritoluliikmesriigilt.

36. Mida arvata komisjoni soovitusest uurida P. Seebergeri olukorda seoses asutamisvabadust käsitlevate õigusnormidega?

37. Kolme aasta reegel ei kehtinud, kui P. Seeberger ja tema perekond kasutasid õigust asuda Hispaaniasse. Seega ei saanud see mõjutada seda algset kolimist.

38. Nüüd, kui reegel kehtib, võib see jahutada iga EL kodaniku soovi kasutada õigust EL piires vabalt liikuda töötaja, füüsilisest isikust ettevõtja või lihtsalt kodanikuna. See seab ebasoodsasse olukorda ka need, kes on nimetatud õigusi kasutanud ega pöördu Saksamaale tagasi piisavalt aegsasti, et järgida kolme aasta reeglit.

39. Eelotsusetaotluse esitanud kohtul paluti hinnata P. Seebergerile toetuse andmisest keeldumise otsuse õiguspärasust. Kohus ei ole tuvastanud, kas P. Seeberger on endiselt sõltuv oma vanematest (kummastki neist) ning kui mitte, mis ajast alates ta seda ei ole. Seetõttu ei ole Euroopa Kohtul piisavalt teavet otsustamaks, kas eelotsusetaotluse esitanud kohus peaks arutusel oleva juhtumi lahendamisel lähtuma sellest, et P. Seeberger kasutas vaba liikumise õigust, i) kui tema isa kasutas asutamisvabadust ja ii) kui tema isa otsustas hiljem oma päritoluliikmesriiki tagasi pöörduda.

40. Täpsustan, et eelotsusetaotlused ei ütle vähimatki selle kohta, kas L. Prinz ja P. Seeberger tuginevad enda kui majanduslikult aktiivsete EL kodanike staatusele või asjakohastele perekonnasidemetele, näiteks sidemele Saksamaa võõrtöölisega. Seetõttu lähtun sarnaselt eelotsusetaotluse esitanud kohtutega üksnes ELTL artiklitest 20 ja 21.

Elukoha määratlus

41. Kus isik füüsiliselt elab, on faktiküsimus. Isiku tegelik või registreeritud elukoht ei pruugi aga olla koht, mille liikmesriik õiguslikult määratleb tema alalise elu- või asukohana.

42. Kolme aasta reegel on sõnastatud viitega katkematule alalisele elamisele Saksamaal. Õppetoetuste seaduse § 5 lõikes 1 on alaline elukoht määratletud kui „koht, mis ei ole asjaomase isiku huvide kese üksnes ajutiselt, sõltumata kavatsusest seal alaliselt elama asuda”.

43. Vähemalt P. Seebergeri puhul tundub aga, et otsus talle toetust mitte anda põhines teistsugusel elukoha käsitusel. P. Seebergeri väitel on ta elanud Saksamaal alates 2006. aasta jaanuarist, kuid ta registreeriti Müncheni elanikuna alles 26. oktoobril 2009.

44. Kohtuistungil kinnitas Saksamaa valitsus, et pädevad asutused kasutavad mõnikord registreerimiskuupäeva tõendina, mille alusel otsustada, kas kolme aasta reegel on täidetud. Kui toetuse andmisest keeldutakse põhjendusel, et registreerimiskuupäeva ja väliriigis õpingute alustamise kuupäeva vahe on alla kolme aasta, võib taotleja selle otsuse Saksamaa kohtus vaidlustada ja esitada tõendi, et ta elas Saksamaal enne seal registreerumist. Saksamaa valitsus rõhutas, et hinnates, kas taotleja elab Saksamaal õppetoetuste seaduse § 5 lõike 1 tähenduses, tuleb kaaluda kõiki asjaolusid ja tingimusi.

EL kodanike liikumisvabaduse õiguse piirang

45. EL õigus ei pane liikmesriikidele kohustust anda toetust õpinguteks oma territooriumil ega mujal. Ent kuigi liikmesriigid säilitavad selles valdkonnas pädevuse, peavad nad seda teostades järgima EL õigust.[14]

46. Kohtuasjades Prinz ja Seeberger eelotsusetaotluse esitanud kohtud leiavad, et kolme aasta reegel tõenäoliselt piirab EL kodanikele ELTL artiklitest 20 ja 21 tulenevaid vaba liikumise õigusi. Põhjustel, mis on sarnased nendega, millele tugines Euroopa Kohus kohtuasjas Morgan ja Bucher,[15] leiavad nad, et kolme aasta reegel võib panna EL kodaniku loobuma teise liikmesriiki asumisest, et seal õpinguid alustada, või seal juba alustatud õpingute puhul avaldada õppijale survet nende katkestamiseks ja Saksamaale tagasipöördumiseks.

47. Olen nõus, et kolme aasta reegel on piirang.

48. Meede, mis muudab õiguse sotsiaalsele soodustusele olenevaks elukohast soodustust pakkuvas riigis, piirab tõenäoliselt vaba liikumist. Selline meede on ebasoodne iga EL kodaniku jaoks, kes enne toetuse taotlemist on juba kasutanud oma vaba liikumise õigust (täpsemalt, iga kodaniku jaoks, kes elab või on elanud mujal EL-s). Arutusel olev elukohanõue on laadilt selline, mis tõenäoliselt paneb EL kodaniku loobuma kasutamast oma õigust liikuda teise liikmesriiki[16] ja omandada keskharidus seal enne kõrgkooliõpingute jaoks toetuse taotlemist (nn jahutav mõju).

14 — Eespool 5. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Morgan ja Bucher, punkt 24 ja seal viidatud kohtupraktika.

15 — Vt eespool 5. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Morgan ja Bucher, punktid 25 ja 26.

16 — Vt nt seoses töövõimetuspensioniga 22. mai 2008. aasta otsus kohtuasjas C-499/06: Nerkowska (EKL 2008, lk I-3993, punkt 31 ja seal viidatud kohtupraktika).

49. Arutusel olevates asjades leiab P. Seeberger, et tema olukord on väljaspool Saksamaad õppimise soovi korral ebasoodne üksnes seetõttu, et enne selliste õpingute alustamist on tema ja ta vanemad kasutanud oma liikumisvabadust ning ta ei pöördunud enne õpingute algust piisavalt aegsasti Saksamaale tagasi. Ka L. Prinzil on rahaline surve õppida Saksamaal, mitte oma eelistuse kohaselt Madalmaades, kuivõrd ta ei saa toetust Madalmaades õppimiseks rohkem kui õpingute esimeseks aastaks.

50. Seetõttu nõustun, et kolme aasta reegel kujutab piirangut EL kodanike vaba liikumise õigusele, mis on sätestatud ELTL artiklites 20 ja 21.

51. Selline piirang on õigustatud üksnes juhul, kui selle aluseks on avaliku huviga põhjendatud objektiivsed kaalutlused ning see on kõnealuse seadusliku eesmärgi saavutamiseks sobiv ja proportsionaalne, st ei ole piiravam kui eesmärgi saavutamiseks vajalik.

52. Saksamaa valitsus nimetab kaks eesmärki, millega võib õigustada kolme aasta reeglit. Käsitlen neid järgemööda.

Õigustatus majandusliku eesmärgi seisukohast

Eesmärgi õiguspärasus

53. Saksamaa valitsus tugineb kolme aasta reeglit õigustades Euroopa Kohtu otsustele kohtuasjas Bidar ning kohtuasjas Morgan ja Bucher. See lähenemine on kooskõlas reegli kehtestanud õigusakti seletuskirjaga.[17]

54. Kohtuasjas Bidar leidis Euroopa Kohus, et seoses majanduslikult mitteaktiivsete EL kodanikega „on liikmesriikidel lubatud jälgida, et teistest liikmesriikidest tulevatele õppijatele antav toimetulekutoetus ei muutuks ebamõistlikuks koormaks, millel võiksid olla tagajärjed selles riigis võimaldatava toetuse kogumahule”.[18] Euroopa Kohus sedastas, et on õiguspärane, kui liikmesriigid annavad toimetulekutoetust vaid neile õppijatele, kes on üles näidanud teatavat selle riigi ühiskonda lõimumise taset.[19] Kohtuasjas Morgan ja Bucher kasutas Euroopa Kohus sama argumentatsiooni seoses liikmesriigi õppetoetuse andmisega oma kodanikele, kes soovisid õppida teises liikmesriigis,[20] ning otsustas seejärel, et arutusel olnud esimese õppeetapi tingimus oli liiga üldine ja välistav, et rahuldada proportsionaalsuse nõuet.[21]

55. Seega on Euroopa Kohus selgelt tunnistanud, et eesmärk vältida ebamõistlikku koormust, millel võiksid olla tagajärjed toetuse kogumahule, võib põhimõtteliselt õigustada sellist liikumisvabaduse piirangut nagu kolme aasta reegel.

56. Kuid kas on piisav, kui liikmesriik midagi enamat tegemata pelgalt kinnitab sellise majandusliku eesmärgi olemasolu?

57. Minu arvates ei ole.

17 — Vt käesoleva ettepaneku punkt 12.

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

19 — Eespool 10. joonealuses märkuses viidatud kohtuostus Bidar, punkt 57.

20 — Eespool 5. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Morgan ja Bucher, punktid 43 ja 44.

21 — Eespool 5. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Morgan ja Bucher, punkt 46.

58. Kohtuasjas Morgan ja Bucher leidis Euroopa Kohus, et põhimõtteliselt võib Bidari kohtuasjas esitatud kaalutlusi kohaldada seoses õppetoetuste andmisega õppijatele, kes soovivad õpinguid läbida välisriigis, „kui *esineb* oht niisuguseks ebamõistlikuks koormaks”.[22] Komisjon osutab käesolevate juhtumite puhul sellele, et Saksamaa ei ole tõendanud sellise ohu esinemist, mida ta soovib vältida või piirata.

59. Kahtlemata on igal liikmesriigil pädevus otsustada, millise osa oma avaliku sektori eelarvest ta soovib määrata õpingute toetamiseks kodu- ja välismaal, ning hinnata, kui suurt üldist finantskoormust ta peab mõistlikuks.[23] Mõni liikmesriik võib otsustada anda toetust vaid väga tagasihoidlikus mahus. Teistel võib jällegi olla soov määrata selleks palju suurem osa oma avaliku sektori eelarvest. Kuigi Euroopa Kohtu pädevuses ei ole vaadata läbi liikmesriigi otsust selle kohta, mis on „mõistlik”, võib ta anda liikmesriikide kohtutele juhiseid puhkudeks, kui nad uurivad, kas *asjaomast otsust arvestades* tekitab teistest liikmesriikidest pärit õppijate toimetuleku- (või ka muude) kulude katmine ebamõistliku finantskoormuse ohu.

60. Mis tahes tingimuse sidumine sotsiaalse soodustuse saamise õigusega piirab ilmselt nende isikute arvu, kes võivad seda edukalt taotleda, ning seega ka nimetatud soodustuse andmisega seotud üldist eelarvekulu. See asjaolu ei ole iseenesest piisav, et õigustada ELTL artiklites 20 ja 21 sätestatud vaba liikumise õiguste piiramist. Pigem peab liikmesriik minu arvates hindama teatavate toetuseliikide pakkumisega kaasnevaid tegelikke ja võimalikke ohte. Seejärel võib ta oma hinnangu alusel kindlaks määrata ebamõistliku finantskoormuse suuruse ning meetmed sellise koormuse tekkimise ohu vältimiseks või vähendamiseks.

61. Arutusel olevatel juhtudel tugineb Saksamaa valitsus riigi statistikaameti (Statistisches Bundesamt) statistilistele andmetele, mille kohaselt elas 2008. aastal ligikaudu miljon Saksamaa kodanikku teistes liikmesriikides, sh pool miljonit naaberliikmesriikides. Saksamaa valitsus väidab, et kui elukohanõue kaotataks, oleks sellel rühmal koos teatavate mittekodanikega õigus toetusele väljaspool Saksamaad toimuvate õpingute kogu perioodil.

62. Kuigi mul ei ole põhjust nende arvude täpsuses kahelda, ei ütle need ilmselt midagi ebamõistliku finantskoormuse tegeliku või võimaliku ohu esinemise kohta. On kaheldav, kas kõik mujal EL-s elavad sakslased sülelastest vanaduspensionärideni kavatsevad edasi õppida (eriti väljaspool Saksamaad). Samuti pole kindel, et kõik need, kes kavatsevad õppima asuda, taotlevad Saksamaa ametiasutustelt toetust.

63. Saksamaa valitsus kinnitas kohtuistungil, et tal ei ole Euroopa Kohtule esitamiseks rohkem ja täpsemaid tõendeid.

64. Minu arvates on selleks, et otsustada, kas kolme aasta reegli taoline piirang on majandusliku eesmärgi alusel õigustatud, vaja usaldusväärsemat hinnangut tõenäolisele ohule, et tegu on „ebamõistliku koormaga, millel võiksid olla tagajärjed selles riigis võimaldatava toetuse kogumahule”.[24] Hindamisel tuleks kaaluda ka piirangu sobivust finantskoormuse tekke ohu vältimiseks või vähendamiseks.

65. Arvestades, et kohtuotsustes Bidar ning Morgan ja Bucher tunnustatud õiguspärane eesmärk on vältida ebamõistlikku finantskoormust, mis võib mõjutada selles riigis võimaldatava toetuse kogumahtu, tuleb hinnata piirangu sobivust ja proportsionaalsust selle eesmärgiga.

22 — Eespool 5. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Morgan ja Bucher, punkt 44 (kohtujuristi kursiiv).

23 — Vt ka nt minu 16. veebruari 2012. aasta ettepanek eespool 9. joonealuses märkuses viidatud kohtuasjas komisjon *vs.* Madalmaad, punkt 103.

24 — Eespool 10. joonealuses märkuses viidatud kohtuostus Bidar, punkt 56.

66. Saksamaa, kes arutusel olevates asjades kahtlemata tugineb majanduslikule eesmärgile, väidab samas, et piirang on proportsionaalne vajadusega anda toetust üksnes neile õppijatele, kes on näidanud teatud tasemel lõimumist oma ühiskonnaga.

67. Sellest seisukohast nähtub, et kõnealune liikmesriik tõlgendab Euroopa Kohtu praktikat nii, et kolme aasta reegli taoline piirang võib olla õigustatud tulenevalt vajadusest nõuda teatud tasemel lõimumist (nn lõimumise eesmärk), olenemata toetussüsteemi rahalise maksumusega seotud kaalutlusest (nn majanduslik eesmärk).

68. Euroopa Kohus on tõesti tunnistanud, et majanduslikku eesmärki võib *saavutada* toetuse andmisega üksnes üliõpilastele, kes on üles näidanud teataval tasemel lõimumist toetust pakkuvas liikmesriigis – olgu selleks kas vastuvõttev või päritoluliikmesriik. Kui toetust taotletakse vastuvõtvalt liikmesriigilt, tuleb finantssolidaarsust teiste liikmesriikide kodanikest üliõpilaste suhtes üles näidata alles pärast esialgset elamisperioodi. [25]

69. Ettepanekus kohtuasjas komisjon *vs*. Madalmaad olen sõnastanud oma arusaama Euroopa Kohtu otsusest kohtuasjas Bidar. Saan sellest otsusest aru nii, et Euroopa Kohus ei tunnustanud eraldi lõimumise eesmärki. Lõimumise taseme tõendamise nõuet käsitati hoopis kui *vahendit*, mis võimaldab piirata nende isikute arvu, kellel on õigus toetusele, ja seega vältida ebamõistlikku finantskoormust. [26] Elukohanõue teenib seda eesmärki. Euroopa Kohus oma otsuses komisjon *vs*. Madalmaad seda punkti ei käsitlenud. Kohus otsustas, et majandusliku eesmärgiga ei saa õigustada võõrtöötajate ebavõrdset kohtlemist, kuid ühtlasi tunnustas oma analüüsis liikmesriigi õigust nõuda teise liikmesriigi kodanikult oma ühiskonnaga teataval tasemel lõimumise tõendamist sotsiaalsete eeliste saamiseks. [27]

70. EL praeguse õiguse kohaselt on põhjendamatu nõuda, et liikmesriik võtaks rahalise vastutuse õppija ees, kellel puudub liikmesriigiga side. Vastupidine seisukoht tähendaks, et liikmesriigid on kokku leppinud täielikus finantssolidaarsuses seoses õppijate toetamisega ning kehtib nimetatud sotsiaalse soodustuse täielik „liikuvus", kuid kahtlemata ei ole see nii. Seega on liikmesriikidel õigus keelduda toetuse andmisest õppijatele, kellel *puudub märkimisväärne side*, eesmärgiga vältida ebamõistlikku koormust, millel võiksid olla tagajärjed toetuse kogumahule. Teisisõnu, nad võivad majanduslikul eesmärgil piirata toetusesaajate ringi ning sel eesmärgil on lubatud kasutada lõimumistaseme tõendamist võimaldavat kriteeriumi.

71. Ettepanekus kohtuasjas komisjon *vs*. Madalmaad säilitasin võimaluse tõlgendada Euroopa Kohtu praktikat teisiti: see tähendab, et liikmesriik võib õppetoetuste võimaldamisega seonduvate kulude kaalutlusest sõltumata nõuda teatud lõimumise taset. [28] Sellise tõlgenduse korral oleks (asjakohaselt määratletud) lõimumise eesmärk iseenesest piisav, et õigustada vaba liikumise õiguste piirangut. Kas selline elukohanõue nagu kolme aasta reegel loetakse proportsionaalseks, oleneks siis sellest, kas kõnealune nõue on piiravam kui vajalik, et teha kindlaks vajalikku seotuse taset tõendavad taotlejad. [29]

25 — Vt direktiivi 2004/38 põhjendus 10; vt ka 4. oktoobri 2012. aasta otsus kohtuasjas C-75/11: komisjon *vs*. Austria (punkt 60).

26 — Vt minu 16. veebruari 2012. aasta ettepanek eespool 9. joonealuses märkuses viidatud kohtuasjas komisjon vs. Madalmaad, punkt 84.

27 — Eespool 9. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus komisjon *vs*. Madalmaad, punktid 63 ja 69.

28 — Vt minu 16. veebruari 2012. aasta ettepanek eespool 9. joonealuses märkuses viidatud kohtuasjas komisjon *vs*. Madalmaad, punkt 120.

29 — Vt käesoleva ettepaneku punktid 80–82.

72. Minu arvates oleks arutusel olevates asjades eelotsusetaotluse saatnud kohtutele abiks, kui Euroopa Kohus täpsustaks oma seisukohta seoses majandusliku eesmärgi ja lõimumise eesmärgi vahekorraga. Kas lõimumise eesmärk on iseseisev õiguspärane eesmärk, mis võib õigustada vaba liikumise õiguse piirangut,[30] k.a juhul, kui kõnealust piirangut kohaldatakse liikmesriigi enda kodanike suhtes? Või teenivad mõlemad eesmärgid huve, mis on omavahel seotud ja mida tuleks seetõttu käsitada ühe eesmärgi osadena? Või on lõimumistaseme kriteerium pelgalt majandusliku eesmärgi saavutamise vahend?

73. Analüüsi viimases osas käsitlen kolme aasta reegli taolise meetme sobivust ja proportsionaalsust seoses kummagi eesmärgiga.

Piirangu sobivus

– Majanduslik eesmärk

74. Kahtlemata vähendab iga meede, mis piirab soodustuse saajate ringi, süsteemiga seotud kulusid, võrreldes süsteemiga, mis vahet tegemata annaks toetust kõigile EL kodanikele. Kolme aasta reegel piirab just sel viisil võimalike toetusesaajate hulka.

75. Siseriiklik kohus peab aga siiski otsustama, kas kolme aasta reegel on mõistlikult seotud eesmärgiga vältida ebamõistlikku koormust, millel võiksid olla tagajärjed toetuse kogumahule. Vastus oleneb sellest, kas kolme aasta reegli kohaldamine vähendab koormuse ohtu mõistliku piirini.

– Lõimumise eesmärk

76. See, kus keegi elab, näitab tavaliselt, kus ta on ühiskonda lõimunud. Elukohal põhinev nõue on seetõttu esmapilgul sobiv vahend lõimumise eesmärgi saavutamiseks.

Piirangu proportsionaalsus

77. Ebaselgus küsimuses, kas selline piirang nagu kolme aasta reeglis sisalduv elukohanõue on õigustatav majandusliku eesmärgi või lõimumise eesmärgiga, on ilmselt põhjustanud loogikavea kõnealuse piirangu proportsionaalsuse hindamisel. Liikmesriigid tuginevad piirangu õigustamisel majanduslikule eesmärgile, kuid väidavad seejärel, et meede on lõimumise eesmärgiga proportsionaalne.

30 — Kohtuasi Stewart ei puudutanud küll arutusel olevaga sama laadi sotsiaalset soodustust, kuid nimetatud asjas leidis Euroopa Kohus, et on õiguspärane, kui liikmesriik soovib tagada i) hüvitise taotleja ja pädeva liikmesriigi vahelise tegeliku seose olemasolu ja ii) riikliku sotsiaalkindlustussüsteemi finantstasakaalu. Seejärel vaatles Euroopa Kohus meetme sobivust ja proportsionaalsust esimese eesmärgi suhtes ning järeldas lõpuks seoses teise eesmärgiga, et „[e]eltoodud kaalutlusi võib laiendada ka [teisele] eesmärgile" ning et „tegeliku ja piisava seose vajalikkus võimaldab sel liikmesriigil tagada, et […] kõne all oleva hüvitise maksmisega seonduv majanduslik koormus ei oleks ebamõistlikult suur"; 21. juuli 2011. aasta otsus kohtuasjas C-503/09: Stewart (EKL 2011, lk I-6497, punktid 89 ja 103).

78. Seega väidab Saksamaa arutusel olevates kohtuasjades sisuliselt, et kolme aasta reegel võimaldab kindlaks teha taotlejad, kes on Saksa ühiskonnaga seotud piisavalt tugevalt, et saada avaliku sektori eelarvest makstavat toetust. Saksamaa väidab, et nimetatud sideme olemasolu kontrollimine on oluline tema enda kodanike jaoks, sest solidaarsus, mille alusel makstakse õppetoetusi avaliku sektori eelarvest, on see, mis valitseb liikmesriigi elanike, kuid mitte tingimata tema kodanike vahel.[31] Eraldi argumendina väidab Saksamaa valitsus, et kolme aasta reegli toimimine on läbipaistev, õiguskindel ja halduslikult tõhus.

79. Käsitlen kolme aasta reegli proportsionaalsust seoses majandusliku- ja lõimumise eesmärgiga.

– Majanduslik eesmärk

80. Kolme aasta reegli taoline meede on proportsionaalne, kui sellega ei kehtestata suuremat piirangut kui finantskoormuse mõistliku suuruse saavutamiseks vajalik. Seda hinnates on vaja kaaluda alternatiivsete, vähem piiravate meetmete võimalikkust. Tegeliku (või eelistatud) meetme võrdlemisel alternatiivsetega on olulised haldustõhususe, õiguskindluse ja läbipaistvuse kaalutlused.

81. Siseriiklik kohus ei saa sellist hindamist ette võtta, teadmata i) mida loetakse ebamõistlikuks finantskoormuseks ja ii) milline on kolme aasta reegli arvestuslik mõju sellele koormusele.

82. Kujutlegem olukorda, kui liikmesriik otsustab, et tal on võimalik eraldada kolmanda taseme hariduse õppetoetusteks 800 miljonit eurot. Kavandatavat korda läbi vaadates mõistab ta, et teatavaid lisakriteeriume kehtestamata on oht, et välja tuleb maksta enam kui 1 miljard eurot. Ta peab seda ohtu vastuvõetamatuks. Pärast toetust saavate olemasolevate õppijate esindava valimi (statistilise usaldusväärsuse tagamiseks piisava suurusega valimi) elukohaandmete uurimist jõuab ta järeldusele, et kui kehtestada nõue, mille kohaselt peab taotleja olema riigis elanud neli aastat, välistab see piisava hulga võimalikke kandidaate, et vältida tõsise eelarvepuudujäägi ohtu. Majandusliku eesmärgi saavutamiseks valitakse ainus lisakriteerium. Eeldusel et riski- ja kuluanalüüs tehakse nõuetekohaselt, ei ole uus kord minu arvates olemuselt vaidlustatav, kuigi sellega võib kaasneda piirang EL kodanike vaba liikumise õigusele. Alternatiivsete meetmetega võrdlemisel võib selline kriteerium osutuda proportsionaalseks. Rõhutan siiski, et selline analüüs oleks puhtalt majanduslik. Elukohanõue *ei* oleks „teatava lõimumistaseme" asendusabinõu.

– Lõimumise eesmärk

83. Saksamaa valitsus väidab, et mis tahes kodakondsusega toetusesaajate hulga piiramine isikutega, kelle puhul on täidetud kolme aasta reegel, on proportsionaalne meede tagamaks, et avaliku sektori eelarvest makstakse toetust üksnes õppijatele, kes tõendavad piisavat sidet Saksamaa ühiskonnaga. Ta tugineb oma seisukoha toetuseks eelkõige kohtuotsustele Bidar ja Förster.

84. Nagu ma osutasin ettepanekus kohtuasjas komisjon *vs*. Madalmaad, ei olnud Euroopa Kohtul Bidari asjas vaja hinnata proportsionaalsust.[32] Kohtuasjas Förster otsustas Euroopa Kohus direktiivi 2004/38 tekstile tuginedes, et arutusel olevast elukohanõudest tulenev piirang on õigustatud. Otsust tehes keskendus Euroopa Kohus asjaolule, et kõnealune direktiiv sätestab konkreetsed nõuded seoses mittekodanike lõimumise tasemega vastuvõtvas liikmesriigis.[33]

31 — Kuigi nendest argumentidest võiks tuleneda, et Saksamaa seab välisriigis õppetoetuse saamise tingimuseks seotuse oma maksusüsteemiga, kinnitas Saksamaa valitsus kohtuistungil, et see ei ole nii. Ta väitis selgelt, et tema eesmärk ei ole anda toetust üksnes neile EL kodanikele, kes on eelnevalt andnud oma panuse avaliku sektori eelarvesse, millest toetusi makstakse. Kohtuistungil esitatud palvele täpsustada, millist liiki solidaarsusele on ta osutanud oma kirjalikes märkustes, vastas Saksamaa valitsus, et soodustuse saajad peaksid olema isikud, kellel on teatud side Saksamaa ühiskonnaga.

32 — Eespool 9. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus komisjon *vs*. Madalmaad, ettepaneku punkt 113.

33 — Vt 18. novembri 2008. aasta otsus kohtuasjas C-158/07: Förster (EKL 2008, lk I-8507, punktid 54 ja 55).

85. Direktiivi 2004/38 arutusel olevates asjades ei kohaldata.[34] Seetõttu ei ole praegu asjakohane meenutada kohtuotsust Förster ega lähemalt uurida kõnealuse direktiivi artikli 24 lõike 2 ja proportsionaalsuse põhimõtte seost. Samamoodi leian, et arutusel olevate kohtuasjade lahendamisel pole erilist abi Försteri otsuses esitatud analüüsist viieaastase elukohanõude kasutamise kohta lõimumistõendina õppetoetuse taotlemisel *vastuvõtvalt* liikmesriigilt.

86. Ühtlustamismeetmete puudumisel peaks liikmesriikidel minu arvates olema teatav vabadus õppetoetuse taotlejatelt nõutava lõimumistaseme kindlaksmääramisel ja peamise lõimumist tõendava vahendi valimisel.

87. EL kodaniku side konkreetse liikmesriigi ühiskonnaga on mitmetahuline nii kodaniku kui ka riigi seisukohast. Selline side võib olla omandatud kas sünniga (ja olla seega tahtest olenematu) või hiljem. See võib kujuneda aja jooksul ja olla erineva tugevusega. Seda võib hinnata subjektiivselt või objektiivselt. Tundub põhjendatud eeldada, et igal juhul tähendab see kuulumist konkreetsesse kogukonda.

88. Ent kuigi liikmesriikidel peaks olema teatav vabadus määratleda see kogukond, ei piisa nende väitest, et vajalikku seotuse taset tõendab eranditult elamine teatud arvu aastate jooksul. See argument on tautoloogiline, sest arutusel olevatel juhtudel tuleneb sellest, et kolme aasta reegel on proportsionaalne, sest see ei ole piiravam kui vajalik, et teha kindlaks isikud, kes on riigis katkematult elanud välisriigis õpingute alustamisele vahetult eelnenud kolmel aastal.

89. Kui liikmesriik otsustab nõuda lõimumise tõendamist vaba liikumise õigust piirava meetme abil, peab ta nõustuma sellega, et tema kaalutlusõiguse kasutamise suhtes selles valdkonnas kohaldatakse muu hulgas proportsionaalsuse ja diskrimineerimiskeelu põhimõtet. Nii leidis Euroopa Kohus kohtuotsuses Bidar sõnaselgelt, et nõue, mille kohaselt õppelaenu taotleja peab omama Ühendkuningriigis elukohta siseriikliku õiguse tähenduses ja olema kolm aastat riigis elanud, tähendab mittekodanike kaudset diskrimineerimist; see oleks õigustatud vaid juhul, kui see põhineks asjaomaste isikute kodakondsusest sõltumatutel objektiivsetel kaalutlustel ja oleks siseriiklikus õiguses õiguspäraselt taotletud eesmärgi suhtes proportsionaalne.[35]

90. Euroopa Kohus on juba tagasi lükanud arvamuse, et lõimumiseesmärgi puhul võib üksainus kriteerium olla proportsionaalne.

91. Näiteks kohtuasjas Morgan ja Bucher otsustas kohus, et esimese õppeetapi tingimus[36] ei ole proportsionaalne, sest „ühiskonda lõimumise taset, mida liikmesriigil on õigus nõuda, [võib] pidada igal juhul tõendatuks asjaoluga, et [...] hagejad on Saksamaal üles kasvanud ning omandanud seal keskhariduse”. Kuigi esimese õppeetapi tingimus kehtestati lõimumistaseme kontrollimiseks, nõustus Euroopa Kohus (ja liikmesriigi kohus) sellega, et vajalik lõimumistase oli taotlejate puhul (kes olid Saksamaa kodanikud) „igal juhul” tõendatud *teiste asjaoludega*, nagu see, kus nad on üles kasvanud ja hariduse omandanud.[37]

34 — Vt käesoleva ettepaneku punkt 35.

35 — Vt eespool 10. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Bidar, punktid 51–54 ning viidatud kohtupraktika.

36 — Vt käesoleva ettepaneku punkt 6.

37 — Eespool 5. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Morgan ja Bucher, punktid 45 ja 46.

92. Hiljem on Euroopa Kohus kohtuotsuses komisjon *vs*. Austria üldisemalt kinnitanud, et „tegeliku seose olemasolu näitamiseks vajalik tõend ei tohi olla liiga välistav ja anda põhjendamatult suurt osakaalu elemendile, mis ei pruugi iseloomustada [...] taotleja ja [...] liikmesriigi vahelise seose tegelikkuse astet, ning jätta kõrvale kõik muud elemendid, mis seda iseloomustaksid”. [38] Nõutud tegelik seos „tuleb kindlaks teha asjaomase hüvitise koostisosasid ja eelkõige selle laadi ja eesmärke silmas pidades”. [39]

93. Neil kaalutlustel järeldan, et ka arutusel olev kolme aasta reegel on vajalikust piiravam.

94. Kohtuistungil tõi komisjon näiteks kaks Saksamaa kodanikku: esimene on elanud 17 aastat väljaspool Saksamaad ja pöördub Saksamaale tagasi kolm aastat enne välisriigis õpingute alustamist; teine on elanud 17 aastat Saksamaal ja lahkub sealt kolm aastat enne mujal EL-s õpingute alustamist. Kolme aasta reegli kohaselt saab esimene toetust, teine mitte. Kumb aga on rohkem lõimunud Saksamaa ühiskonda?

95. See näide tõendab, et kolme aasta reegel on liiga jäik. Tekib oht, et toetust ei saa õppijad, kes ei ole küll katkematult elanud Saksamaal taotluse esitamisele vahetult eelnenud kolme aasta jooksul, kuid keda sellegipoolest piisavalt seovad sealse ühiskonnaga Saksamaa kodakondsus, seal elamine, hariduse omandamine või töötamine, keeleoskus, perekondlikud ja muud sotsiaalsed või majanduslikud sidemed või muud sellist sidet tõendavad elemendid.

96. Õppetoetuste seaduse kohaselt on täiesti ebaoluline, kas Saksa üliõpilane, kes soovib õppida Prantsusmaal, on näiteks varem Saksamaal elanud ja õppinud, kas tema perekond elab läheduses ja/või kas tema vanemad töötavad Saksamaal. Seevastu kui üliõpilane oleks näiteks bulgaarlane, kes on kolinud Saksamaale kõigest kolm aastat enne õpingute alustamist Poolas või oma päritoluliikmesriigis, oleks tal õigus saada Saksamaa avaliku sektori eelarvest makstavat toetust ning ei oleks vaja kaaluda mingeid muid asjaolusid, et otsustada, kas ta kuulub „lõimunud” toetusesaajate sihtgruppi.

97. Küsimus ei ole muidugi selles, kas bulgaaria või saksa üliõpilastel on õigus saada Saksamaa valitsuse toetust. Oluline on kolme aasta reegli suhe taotletava eesmärgiga ja alusega, millel põhineb otsus, et (selles näites) bulgaaria üliõpilane saab toetust, saksa üliõpilane aga mitte.

98. Kolme aasta reegli kohaselt on ebaoluline, kas taotlejal on Saksamaa kodakondsus. Kuid nagu on Euroopa Kohus öelnud kohtuotsuses Rottman, kujutab kodakondsus „erilist solidaarsuse ja lojaalsuse suhet”, mis koos „vastastikus[te] õigus[te] ja kohustus[tega] [...] on kodakondsuse suhte alus”. [40] Raske on ette kujutada, et sellise seose võib täiesti kõrvale jätta, hinnates liikmesriigi poolt lõimumise eesmärgil võetud meetmete proportsionaalsust.

99. Seetõttu leian, et selline meede nagu kolme aasta reegel on liiga jäik ega võimalda liikmesriigi asutustel kindlaks teha lõimumise tegelikku ja mõjusat taset.

100. Kas leidub teisi, vähem piiravaid võimalusi?

101. Minu arvates küll.

38 — Viidatud eespool 25. joonealuses märkuses, punkt 62.

39 — Viidatud eespool 25. joonealuses märkuses, punkt 63.

40 — 2. märtsi 2010. aasta otsus kohtuasjas C-135/08: Rottman (EKL 2010, lk I-1449, punkt 51).

102. Liikmesriigi kohus võiks kaaluda lahendust, et reegli saab sõnastada vähem piiraval kujul, mis ometi võimaldab kindlaks teha õppijad, kes on lõimunud Saksamaa ühiskonda piisaval tasemel. Alternatiivsed reeglid võiksid olla vähem piiravad, kuid sellegipoolest tõhusad. Teistsugune lähenemine võiks olla paindlikum. Rõhutan, et ma ei soovita ühtegi konkreetset reeglit – see on liikmesriigi pädevusala. Ma lihtsalt märgin, et võimalik oleks kavandada vähem piirav ja seetõttu proportsionaalsem kord.

103. Alternatiivsete meetmete võrdlemisel on ilmselt oluline hinnata, kas meetme kohaldamisel on täidetud nõue „kasuta[da] selgeid ja ette teadaolevaid kriteeriume, samuti [...] ette näha kohtulikud õiguskaitsevahendid”. [41]

104. Nõustun Saksamaa valitsusega selles, et kolme aasta reegel on läbipaistev, õiguskindel ja halduslikult tõhus. Asjakohaseid andmeid on lihtne koguda ja otsus on mehhaaniline: jah või ei. Süsteemi halduskulu on arvatavasti suhteliselt väike, eriti võrreldes kogu õppetoetuste eelarveeraldisega. Seda kõike on oluline arvesse võtta, kui võrrelda kolme aasta reeglit teiste võimalike meetmetega.

105. Kuid kõige läbipaistvam ja tõhusam meede ei pruugi tingimata olla proportsionaalne. Kas meede on proportsionaalne, oleneb teistest elementidest, nagu süsteemi põhimõte ja ülesehitus, üldine sidusus ja taotletav eesmärk.

106. Kolme aasta reegli taoline meede on tõenäoliselt läbipaistvam ja tõhusam kui meede, mille puhul tuleb läbi vaadata iga juhtumi konkreetsed asjaolud. Viimane oleks aga väidetavalt vähem piirav ja rohkem avatud. Kolmandat laadi meede võiks ette näha, et elukohta võib kasutada nõutava lõimumistaseme tõendamise peamise või tavapärase viisina, välistamata võimalust, et taotleja või asutus esitab tegeliku ja mõjusa sideme olemasolu (või puudumist) tõendavaid fakte. Niisugune meede oleks läbipaistvam ja tõhusam kui siin teisena kirjeldatud ning vähem piirav kui kolme aasta reegli taoline meede.

107. Kolme aasta reegli taolise meetme kasulikke omadusi tuleb hinnata ka seoses üldise reguleeriva raamistikuga, mille osa see on. Sellega seoses võiks liikmesriigi kohus arvestada, et mõne muu küsimuse puhul – nagu see, kas õppija elab Saksamaal [42] või kas on olemas „eriasjaolud”, mis õigustavad toetuse andmist õppetoetuste seaduse § 6 alusel [43] – on võimalik ühitada konkreetsete asjaolude hoolikas hindamine vajadusega tagada õiguskindlus, läbipaistvus ja haldustõhusus.

Õigustatus sotsiaalse eesmärgi seisukohast

108. Saksamaa valitsuse kirjalikest märkustest ei selgunud täpselt, kas ta esitab veel ühe õigustuse kolme aasta reeglile, nimelt, et Saksamaa soovib rahaliselt toetada üksnes neid õppijaid, kellest pärast välisõpinguid saavad Saksamaa tööturu tegelikud osalised või kes muul viisil hakkavad osalema tema majanduses ja ühiskonnas.

41 — 23. märtsi 2004. aasta otsus kohtuasjas C-138/02: Collins (EKL 2004, lk I-2703, punkt 72). Kohtuasjas oli elukohanõue tingimus, mida kohaldati, et piirata juurdepääsu sotsiaalsele soodustusele, mis Euroopa Kohtu varasema praktika kohaselt võib olla seotud asjaomase geograafilise tööturuga (vt punkt 67).

42 — Vt käesoleva ettepaneku punkt 44.

43 — Vt käesoleva ettepaneku punkt 9. Nimetatud reegli kohaldamisala põhjustas kohtuistungil erimeelsust. Saksamaa valitsus kirjeldas seda kui „raskuste reeglit”, mida kohaldatakse erandlikel asjaoludel, kui õppija ei saa õppimiseks Saksamaale asuda (näiteks seetõttu, et ta on puudega või alaealine). P. Seebergeri esindaja arvas, et seda kohaldatakse välismaal elavate Saksa diplomaatide laste suhtes. Euroopa Kohus saab võimaluse käsitleda BAföG § 6 praegu menetluses olevas kohtuasjas C-220/12: Thiele Meneses.

109. Mitu teist märkusi esitanud liikmesriiki kinnitas siiski, et välisõpinguteks rahalise toetuse pakkumise edukus oleneb osaliselt sellest, kas õppijad pöörduvad pärast õpingute lõpetamist toetust andnud liikmesriiki tagasi. Liikmesriigid pakuvad sageli sellist toetust eeldatava soodsa mõju tõttu nende tööturule, pidades tõenäoliseks, et sellist toetust saanud õppija pöördub tagasi ja annab panuse asjaomase liikmesriigi ühiskonda.

110. Kohtuistungil kinnitas Saksamaa valitsus seisukohta, et kolme aasta reegel on õigustatud ka sotsiaalset eesmärki arvestades.

Eesmärgi õiguspärasus

111. See eesmärk vastab osaliselt sotsiaalsele eesmärgile, millele tugineti kohtuasjas komisjon *vs.* Madalmaad, et õigustada nimetatud kohtuasjas arutusel olnud „kuuest aastast kolm"-reeglit.[44] Nimetatud kohtuotsuses nõustus Euroopa Kohus sellega, et õppijate liikuvuse ergutamine on avalik huvi, mis võib õigustada piirangut.[45] Euroopa Kohus nõustus ka kahe eeldusega: i) korra eesmärk on julgustada Madalmaades elavaid õppijaid kaaluma kodumaal õppimise asemel õpinguid välisriigis, ja ii) Madalmaad ootavad, et kõnealust korda kasutanud õppijad tulevad pärast õpingute lõppu tagasi Madalmaadesse elama ja töötama.[46]

112. Sama eesmärk võib minu arvates õigustada ka praegusel juhul arutusel olevat kolme aasta reeglit.

Piirangu sobivus

113. Kohtuasjas komisjon *vs.* Madalmaad nõustus Euroopa Kohus sellega, et reegel „kuuest aastast kolm" on sotsiaalse eesmärgi saavutamiseks sobiv, sest tavaliselt läbitakse õpingud elukoha liikmesriigis ning õpingud välisriigis rikastavad niihästi õppijaid kui liikmesriigi ühiskonda ja tööturgu.[47]

114. Kõnealuses kohtuasjas esitatud ettepanekus olin ma teistsugusel seisukohal, lähtudes kaalutlusest, mida ei ole käsitletud Euroopa Kohtu otsuses. Ma ei olnud veendunud, et oleks selge seos välisriigis õppimisele eelneva elukoha ja selle koha vahel, kus õppijad elavad ja töötavad pärast õpinguid.[48]

115. Ma ei ole oma arvamust muutnud ja kolme aasta reegel aitab selgitada, miks.

116. Esiteks, kõnealuse reegli kohaselt ei saa välisriigis õppimiseks toetust õppijad, kes ei suuda tõendada kolmeaastast katkematut elamist Saksamaal. Väidetavalt võimaldab see reegel kindlaks teha isikud, kes pöörduvad Saksamaale tagasi. Kuid kas ei juhata selline loogika sama hästi vastupidisele järeldusele, et pärast kolme või enamat aastat õppimist ja elamist välismaal jääb õppija pärast kooli lõpetamist elama ja töötama õpingute liikmesriiki?

117. Teiseks on usutav, et koht, kus välisriigis õpingud lõpetanu tööle asub, oleneb osaliselt sellistest praktilistest asjaoludest nagu see, kus leidub vabu töökohti, mis keelt või keeli ta valdab ja milline on EL tööturu üldine olukord. Muidugi võib ta oma eelmise elukoha liikmesriiki tagasi pöörduda, kuid sama hästi võib ta jääda sinna, kus õppis, või liikuda edasi mujale. Kas tõesti tuleks eeldada, et side liikmesriigiga, kus ta katkematult elas õpingutele vahetult eelnenud kolme aasta jooksul, on olulisem kui ükski muu kaalutlus?

44 — Nimetatud reegel nägi ette, et ülekantava õppetoetuse saamiseks peab taotlejal olema õigus Madalmaades toimuvate õpingute rahastamisele ning lisaks peab ta olema Madalmaades seaduslikult elanud vähemalt kolm aastat eelnenud kuuest aastast.

45 — Eespool 9. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Madalmaad, punkt 72; vt ka minu ettepanek kõnealuses kohtuasjas, punktid 135–140.

46 — Eespool 9. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Madalmaad, punkt 77.

47 — Eespool 9. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Madalmaad, punktid 76–79.

48 — Vt minu ettepanek eespool 9. joonealuses märkuses viidatud kohtuasjas komisjon *vs.* Madalmaad, punkt 147.

118. Seetõttu leian, et seos kolme aasta reegli ja sotsiaalse eesmärgi vahel ei ole kaugeltki iseenesest mõistetav.

119. Lõpetuseks käsitlen siiski lühidalt ka kolme aasta reegli proportsionaalsust sotsiaalse eesmärgi seisukohast.

Piirangu proportsionaalsus

120. Saksamaa valitsuse kirjalikud ja suulised märkused käsitlesid seda küsimust oluliselt vähem põhjalikult kui majanduslikku ja lõimumise eesmärki.

121. Saksamaa valitsus rõhutas eeliseid, mille annavad kolme aasta reeglile õiguskindlus, läbipaistvus ja haldustõhusus seoses majandusliku eesmärgiga, kuid ei kinnitanud sõnaselgelt, kas ta tugineb nimetatud argumentidele ka sotsiaalse eesmärgi puhul. Sellist kavatsust eeldades arvan eespool kirjeldatud põhjustel,[49] et need elemendid ei tõenda, et kolme aasta reegel ei ole sotsiaalse eesmärgi seisukohast piiravam kui vajalik.

122. Sarnastel asjaoludel leidis Euroopa Kohus kohtuasjas komisjon *vs*. Madalmaad, et liikmesriik peaks selgitama, miks ta eelistab elukohanõuet, välistades kõik muud olulised asjaolud. Euroopa Kohus leidis, et kõnealune nõue on „ülemäära välistav", sest „omistab [...] eelistatud tähtsuse asjaolule, mis tingimata ainsana ei iseloomusta huvitatud isiku seotuse astet [toetust andva] liikmesriigiga".[50]

123. Teen sama järelduse kolme aasta reegli kohta. Ma ei ole veendunud, et eelnevat elamist ühes liikmesriigis võib kasutada ainsa kriteeriumina, mille alusel prognoosida tulevast elukohta pärast vahepealset elamist teises liikmesriigis.[51] Pigem on nii, nagu komisjon on öelnud oma rohelises raamatus: „Need eurooplased, kes on noorena välismaal õppinud, kasutavad tõenäoliselt ka hiljem tööalase liikuvuse pakutavaid võimalusi".[52]

Ettepanek

124. Seetõttu teen Euroopa Kohtule ettepaneku anda eelotsusetaotluse küsimustele järgmine vastus:

ELTL artikleid 20 ja 21 tuleb tõlgenda nii, et nendega on vastuolus, kui liikmesriik kehtestab tingimuse, mille kohaselt välisriigi õppeasutuses õppimiseks antakse õppetoetust kogu õppeajaks vaid juhul, kui EL kodanik, sh liikmesriigi enda kodanik on kõnealuses liikmesriigis katkematult elanud kolme aasta jooksul, mis vahetult eelnevad õpingute alustamisele välisriigis.

49 — Vt käesoleva ettepaneku punktid 103–106.

50 — Eespool 9. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus komisjon *vs*. Madalmaad, punkt 86.

51 — Vt ka käesoleva ettepaneku punkt 117.

52 — Euroopa Komisjoni roheline raamat „Õppega seotud liikuvuse edendamine noorte seas", KOM(2009) 329 (lõplik), lk 2.