Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 21. marca 2018 *

„Predhodno odločanje – Socialna varnost – Sporazum med Evropsko skupnostjo in Švicarsko konfederacijo – Koordinacija sistemov socialne varnosti – Uredba (ES) št. 883/2004 – Členi 7, 63 in 64 – Dajatve za brezposelnost – Brezposelna oseba, ki odide v drugo državo članico – Ohranitev upravičenosti do dajatev – Trajanje“

V zadevi C-551/16,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Centrale Raad van Beroep (višje sodišče za zadeve s področja socialnega varstva in javnih uslužbencev, Nizozemska) z odločbo z dne 26. oktobra 2016, ki je na Sodišče prispela 31. oktobra 2016, v postopku

J. Klein Schiphorst

proti

Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi R. Silva de Lapuerta (poročevalka), predsednica senata, C. G. Fernlund, A. Arabadjiev, S. Rodin in E. Regan, sodniki,

generalni pravobranilec: P. Mengozzi,

sodna tajnica: M. Ferreira, glavna administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 20. septembra 2017,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen J. Hut, agentka,

– za nizozemsko vlado M. L. Noort in M. K. Bulterman, agentki,

– za češko vlado M. Smolek, J. Pavliš in J. Vláčil, agenti,

– za dansko vlado M. Wolff, C. Thorning in J. Nymann-Lindegren, agenti,

– za poljsko vlado B. Majczyna, agent,

– za švedsko vlado A. Falk, C. Meyer-Seitz, H. Shev, L. Swedenborg in F. Bergius, agenti,

* Jezik postopka: nizozemščina.

– za norveško vlado K. Moen in D. Lund, agenta,

– za Evropsko komisijo M. van Beek in D. Martin, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 29. novembra 2017

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 64(1)(c) Uredbe (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 72), kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU) št. 465/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. maja 2012 (UL 2012, L 149, str. 4) (v nadaljevanju: Uredba št. 883/2004).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med J. Kleinom Schiphorstom in Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (upravni odbor zavoda za upravljanje zavarovanj za zaposlene osebe, Nizozemska) zaradi zavrnitve njegove prošnje za podaljšanje izplačevanja dajatve za brezposelnost v tujino po izteku trimesečnega obdobja.

Pravni okvir

Pravo Unije

Sporazum ES-Švica

3 Člen 8 Sporazuma med Evropsko skupnostjo in njenimi državami članicami na eni strani in Švicarsko konfederacijo na drugi o prostem pretoku oseb, podpisanega 21. junija 1999 v Luxembourgu in v imenu Evropske skupnosti odobrenega s Sklepom Sveta in Komisije 2002/309/ES, Euratom, glede sporazuma o znanstvenem in tehnološkem sodelovanju z dne 4. aprila 2002 o sklenitvi sedmih sporazumov s Švicarsko konfederacijo (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 41, str. 89, v nadaljevanju: Sporazum ES-Švica), določa:

„Pogodbenice v skladu s Prilogo II predvidijo koordinacijo sistemov socialne varnosti, zlasti z namenom:

[…]

(b) določitve zakonodaje, ki se uporablja;

[…]

(d) izplačevanja dajatev osebam, ki prebivajo na ozemlju pogodbenic;

[…]“

4 Člen 1 Priloge II k Sporazumu ES-Švica, ki se nanaša na koordinacijo sistemov socialne varnosti, kakor je bila spremenjena s Sklepom št. 1/2012 Skupnega odbora, ustanovljenega s Sporazumom med Evropsko skupnostjo in njenimi državami članicami na eni strani in Švicarsko konfederacijo na drugi strani o prostem gibanju oseb, z dne 31. marca 2012 (UL 2012, L 103, str. 51), določa:

„1. Pogodbenici se dogovorita, da bosta v zvezi s koordinacijo sistemov socialne varnosti med seboj uporabljali zakonodajo Evropske unije, ki je navedena, kot je bila spremenjena, v oddelku A te priloge, oziroma pravila, enakovredna pravilom iz navedene zakonodaje.

2. Pojem ‚država(-e) članica(-e)', ki ga vsebuje zakonodaja iz oddelka A te priloge, se razume tako, da poleg držav, ki jih zajema[…] ustrezna zakonodaja Evropske unije, vključuje tudi Švico."

5 Oddelek A navedene priloge napotuje med drugim na Uredbo št. 883/2004.

Uredba št. 883/2004

6 V uvodnih izjavah 3, 4, 32 in 45 Uredbe št. 883/2004 je navedeno:

„(3) Uredba Sveta (EGS) št. 1408/71 z dne 14. junija 1971 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe in njihove družinske člane, ki se gibljejo v Skupnosti [(UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 1, str. 35)] je bila večkrat spremenjena in posodobljena, da bi upoštevali ne samo razvoj na ravni Skupnosti, vključno s sodbami Sodišča, ampak tudi spremembe zakonodaje na nacionalni ravni. Ti dejavniki so prispevali k temu, da so postala koordinacijska pravila Skupnosti zapletena in zamudna. Zamenjava teh pravil, ob njihovi posodobitvi in poenostavitvi, je torej bistvenega pomena za doseganje cilja prostega gibanja oseb.

(4) Treba je spoštovati posebne značilnosti nacionalnih zakonodaj na področju socialne varnosti in zato oblikovati le sistem koordinacije.

[…]

(32) Za spodbujanje mobilnosti delavcev je zlasti primerno pospeševati iskanje zaposlitve v različnih državah članicah; zato je treba zagotoviti tesnejšo in učinkovitejšo koordinacijo med sistemi zavarovanja za primer brezposelnosti in službami za zaposlovanje vseh držav članic.

(45) Države članice ne morejo zadovoljivo doseči cilja predlaganih ukrepov, to je koordinacije ukrepov za zagotovitev učinkovitega uresničevanja pravice do prostega gibanja oseb, in ga je zaradi obsega in učinkov ukrepov torej laže doseči na ravni Skupnosti, [zato] Skupnost lahko sprejme ukrepe v skladu z načelom subsidiarnosti iz člena 5 Pogodbe. V skladu z načelom sorazmernosti iz navedenega člena ta uredba ne presega meje tistega, kar je potrebno za dosego navedenega cilja."

7 Člen 2(1) Uredbe št. 883/2004 določa:

„Ta uredba se uporablja za državljane države članice, osebe brez državljanstva in begunce, ki stalno prebivajo v državi članici, za katere velja ali je veljala zakonodaja ene ali več držav članic, ter za njihove družinske člane in preživele osebe."

8 Člen 3(1) te uredbe določa:

„Ta uredba se uporablja za vso zakonodajo v zvezi z naslednjimi področji socialne varnosti:

[…]

(h) dajatve za brezposelnost;

[…]“

9 Člen 7 navedene uredbe, naslovljen „Odstop od pravil glede stalnega prebivališča“, določa:

„Če v tej uredbi ni določeno drugače, se denarne dajatve, ki se izplačujejo po zakonodaji ene ali več držav članic ali po tej uredbi, ne morejo zmanjšati, spremeniti, začasno ustaviti, odvzeti ali zapleniti zaradi tega, ker upravičenec ali njegovi družinski člani stalno prebivajo v drugi državi članici, kot je tista, v kateri ima sedež nosilec, ki je odgovoren za dodeljevanje dajatev.“

10 Člen 63 te uredbe, naslovljen „Posebne določbe za odstopanje od pravil o stalnem prebivališču“, določa:

„Za namene tega poglavja se člen 7 uporablja le v primerih, predvidenih v členih 64, 65 in 65a, in z omejitvami, določenimi v navedenih členih.“

11 Člen 64 Uredbe št. 883/2004, naslovljen „Brezposelne osebe, ki odidejo v drugo državo članico“, določa:

„1. Popolnoma brezposelna oseba, ki izpolnjuje pogoje zakonodaje pristojne države članice za upravičenost do dajatev in odide v drugo državo članico, da bi si tam poiskala delo [zaposlitev], ohrani upravičenost do denarnih dajatev za brezposelnost pod naslednjimi pogoji in v skladu z naslednjimi omejitvami:

[…]

(c) upravičenost do dajatev se ohrani tri mesece po datumu, ko je brezposelna oseba prenehala biti na razpolago službam za zaposlovanje v državi članici, ki jo je zapustila, pod pogojem, da skupno trajanje prejemanja dajatev ne preseže skupne dobe upravičenosti do dajatev po zakonodaji te države članice; pristojna služba ali nosilec lahko obdobje treh mesecev podaljša do največ šest mesecev;

[…]

2. Če se oseba vrne v pristojno državo članico ob ali pred iztekom roka [obdobja], v katerem je upravičena do dajatev po odstavku 1(c), se njena upravičenost do dajatev po zakonodaji te države članice nadaljuje. Upravičenost do dajatev po zakonodaji pristojne države pa v celoti izgubi, če se ne vrne ob ali pred iztekom tega roka [obdobja], razen če so določbe te zakonodaje ugodnejše. V izjemnih primerih lahko pristojna služba ali nosilec dopusti, da se oseba vrne pozneje, upravičenost pa ne preneha.

[…]“

Nizozemsko pravo

12 Člen 3:4 Algemene wet bestuursrecht (zakon o splošnih upravnih postopkih) določa:

„1. Upravni organ pretehta interese, ki jih odločba neposredno zadeva, v mejah, ki so določene z zakonom ali naravo pristojnosti, ki jo je treba izvajati.

2. Slabši položaj ene ali več zadevnih oseb, ki je posledica odločbe, ne sme biti nesorazmeren glede na cilje, ki se z odločbo uresničujejo.“

13 V skladu s členom 19(1)(e) Werkloosheidswet (zakon o brezposelnosti, v nadaljevanju: WW) delavec, ki ima stalno prebivališče zunaj Nizozemske ali ki biva zunaj Nizozemske iz drugih razlogov kot zaradi dopusta, ni upravičen do dajatev.

14 Člen 19(9) in (10) WW določa:

„9. Ne glede na odstavek 1(e) je delavec, ki ima stalno prebivališče zunaj Nizozemske oziroma ki biva zunaj Nizozemske iz drugih razlogov kot zaradi dopusta, še naprej upravičen do dajatev, če med tem bivanjem opravlja dejavnosti, ki so koristne za njegovo vključitev v trg dela v smislu poglavij VI in XA, če:

a. te dejavnosti ne trajajo dlje od šest mesecev;

b. je iz izjave o nameri razvidno, da te dejavnosti pomenijo dejansko možnost, da se nato sklene delovno razmerje za vsaj šest mesecev, in

c. se te dejavnosti opravljajo v državi članici Evropske unije, v drugi državi, ki je država pogodbenica Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru, ali v Švici.

10. Za namene tega člena pojem ‚izjava o nameri' pomeni podpisano izjavo, v kateri podpisnik navede, da ima namen zaposliti delavca, ki opravlja dejavnosti, ki so koristne za njegovo vključitev v trg dela v smislu poglavij VI in XA, po prenehanju opravljanja teh dejavnosti."

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

15 J. Klein Schiphorst je nizozemski državljan, ki je imel stalno prebivališče na Nizozemskem in je od 2. maja 2011 prejemal nadomestila za brezposelnost na podlagi WW, nato pa je 19. julija 2012 zavod za upravljanje zavarovanj za zaposlene osebe (v nadaljevanju: Uwv) obvestil, da namerava oditi v Švico iskat zaposlitev, in je zato zaprosil za ohranitev upravičenosti do dajatev za brezposelnost.

16 Uwv je z odločbo z dne 8. avgusta 2012 prošnji J. Kleina Schiphorsta ugodil za obdobje od 1. septembra 2012 do 30. novembra 2012.

17 J. Klein Schiphorst je z elektronskim sporočilom z dne 19. novembra 2012 Uwv zaprosil za podaljšanje trimesečnega obdobja izplačevanja dajatev za brezposelnost v tujino na podlagi Uredbe št. 883/2004.

18 Uwv je z odločbama z dne 21. novembra 2012 in z dne 16. januarja 2013 navedeno prošnjo in ugovor zoper to zavrnitev zavrnil. Uwv je v zadnjenavedeni odločbi pojasnil, da možnosti za podaljšanje obdobja izplačevanja dajatev za brezposelnost v tujino do največ šest mesecev, ki jo imajo pristojne službe ali pristojni nosilci na podlagi člena 64(1)(c) Uredbe št. 883/2004, ne uporablja.

19 Rechtbank Amsterdam (prvostopenjsko sodišče v Amsterdamu, Nizozemska) je s sodbo z dne 2. oktobra 2013 tožbi, ki jo je J. Klein Schiphorst vložil zoper odločbo Uwv z dne 16. januarja 2013, ugodilo, ker Uwv ni zadostno utemeljil razlogov, iz katerih te možnosti ni uporabil.

20 Uwv je z odločbo z dne 15. novembra 2013 ugovor J. Kleina Schiphorsta zoper odločbo z dne 21. novembra 2012 ponovno razglasil za neutemeljen. Uwv je menil, da so bile možnosti za zaposlitev na Nizozemskem na splošno večje kot v drugih državah, in navedel, da v skladu z navodili, ki jih je dal Minister van Sociale zaken en Werkgelegenheid (minister za socialne zadeve in zaposlovanje, Nizozemska), načeloma ne podaljšuje izplačevanja dajatev za brezposelnost v tujino po izteku trimesečnega obdobja. Uwv je v tem okviru menil, da na podlagi prizadevanj J. Kleina Schiphorsta, da bi našel zaposlitev v Švici, in okoliščin, ki jih je ta navajal, ni bilo mogoče sklepati, da uporaba tega načela v obravnavani zadevi ne bi bila razumna.

21 Rechtbank Amsterdam (prvostopenjsko sodišče v Amsterdamu) je s sodbo z dne 4. junija 2014 tožbo, ki jo je J. Klein Schiphorst vložil zoper odločbo z dne 15. novembra 2013, zavrnilo. Navedeno sodišče je ugotovilo, da je Uwv glede na to, da je možnost iz člena 64(1)(c) Uredbe št. 883/2004 diskrecijska, to možnost lahko izvajal v skladu s pravili nacionalnega prava.

22 J. Klein Schiphorst je zoper zadnjenavedeno sodbo vložil pritožbo pri Centrale Raad van Beroep (višje sodišče za zadeve s področja socialnega varstva in javnih uslužbencev, Nizozemska).

23 Predložitveno sodišče v tem okviru dvomi, ali je odločba Uwv, s katero je za J. Kleina Schiphorsta zavrnjena uporaba možnosti za podaljšanje trimesečnega obdobja izplačevanja dajatev za brezposelnost v tujino, ki je dana pristojnim službam in nosilcem v členu 64(1)(c), drugi del stavka, Uredbe št. 883/2004, v skladu s pravom Unije.

24 Natančneje, predložitveno sodišče se najprej sprašuje, ali je državam članicam dovoljeno, da te možnosti ne uporabijo v nobenih okoliščinah. Če je odgovor nikalen, bi bilo po mnenju predložitvenega sodišča treba ugotoviti, ali lahko države članice – glede na cilj in namen Uredbe št. 883/2004, prepoved določitve pravila glede stalnega prebivališča ali prosto gibanje državljanov Unije in delavcev – izvajanje navedene možnosti načeloma zavračajo in to možnost konkretno uporabijo zgolj v posebnih okoliščinah. Nazadnje, predložitveno sodišče se za primer, da je odgovor znova nikalen, sprašuje, kako morajo države članice to možnost uporabiti.

25 V teh okoliščinah je Centrale Raad van Beroep (višje sodišče za zadeve s področja socialnega varstva in javnih uslužbencev) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali se sme možnost, ki jo daje člen 64(1)(c) Uredbe št. 883/2004, glede na člena 63 in 7 navedene uredbe, glede na cilj in vsebino te uredbe ter glede na prosto gibanje oseb in delavcev uporabiti tako, da se prošnja za podaljšanje obdobja izplačevanja dajatve za brezposelnost v tujino načeloma zavrne, razen če podaljšanja obdobja izplačevanja dajatve v tujino po mnenju Uwv glede na posebne okoliščine posameznega primera – na primer obstoj konkretne in dokazljive možnosti zaposlitve – ni mogoče razumno odreči?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje nikalen, kako morajo države članice uporabiti možnost, ki jim jo daje člen 64(1)(c) Uredbe št. 883/2004?“

Vprašanji za predhodno odločanje

Uvodne ugotovitve

26 Vprašanji za predhodno odločanje se nanašata na razlago Uredbe št. 883/2004, zlasti njenega člena 64, ki ureja pogoje, pod katerimi popolnoma brezposelna oseba, ki izpolnjuje pogoje iz zakonodaje pristojne države članice za upravičenost do dajatev in odide v drugo državo članico, da bi tam poiskala zaposlitev, ohrani upravičenost do denarnih dajatev za brezposelnost.

27 V obravnavani zadevi je iz predložitvene odločbe razvidno, da se spor o glavni stvari nanaša na to, ali pravico do dajatev za brezposelnost ohrani nizozemski državljan, ki ni odšel v drugo državo članico, ampak v tretjo državo, in sicer v Švicarsko konfederacijo, da bi tam poiskal zaposlitev.

28 Člen 8 Sporazuma ES-Švica določa, da pogodbenice v skladu s Prilogo II k navedenemu sporazumu določijo koordinacijo sistemov socialne varnosti zlasti za določitev predpisov, ki jih je treba uporabiti, in izplačevanje dajatev osebam, ki prebivajo na ozemlju pogodbenic. V točki 1 oddelka A Priloge II k Sporazumu ES-Švica pa je določeno, da se med pogodbenicami uporablja Uredba št. 883/2004. Ker

pa se v skladu s členom 1(2) navedene priloge „pojem ‚država(-e) članica(-e)‘, ki ga vsebuje zakonodaja iz oddelka A te priloge, razume tako, da poleg držav, ki jih zajema[…] ustrezna zakonodaja Evropske unije, vključuje tudi Švico“, je tako z določbami te uredbe zajeta tudi Švicarska konfederacija.

29 V teh okoliščinah položaj tožnika iz postopka v glavni stvari, ki je državljan države članice, za katerega velja nizozemska zakonodaja glede dajatev za brezposelnost in ki je odšel v Švico, da bi tam poiskal zaposlitev, spada na področje uporabe Uredbe št. 883/2004.

Prvo vprašanje

30 Predložitveno sodišče želi s prvim vprašanjem v bistvu izvedeti, ali je treba člen 64(1)(c) Uredbe št. 883/2004 razlagati tako, da nasprotuje nacionalnemu ukrepu, kakršen je ta iz postopka v glavni stvari, s katerim je pristojnemu nosilcu naloženo, naj načeloma zavrne vsako prošnjo za podaljšanje trimesečnega obdobja izplačevanja dajatev za brezposelnost v tujino, razen če navedeni nosilec meni, da bi zavrnitev te prošnje pripeljala do nerazumnega rezultata.

31 Glede tega je treba spomniti, da je v skladu z uvodnima izjavama 4 in 45 Uredbe št. 883/2004 cilj te uredbe koordinacija nacionalnih sistemov socialne varnosti držav članic za zagotovitev učinkovitega uresničevanja pravice do prostega gibanja oseb. S to uredbo so bila posodobljena in poenostavljena pravila iz Uredbe št. 1408/71, njen cilj pa je ostal enak cilju zadnjenavedene uredbe.

32 Kot izhaja iz člena 64(1) Uredbe št. 883/2004, popolnoma brezposelna oseba, ki izpolnjuje pogoje iz zakonodaje pristojne države članice za upravičenost do dajatev in odide v drugo državo članico, da bi si tam poiskala zaposlitev, ohrani upravičenost do denarnih dajatev za brezposelnost pod pogoji in v skladu z omejitvami, naštetimi v tej določbi.

33 Natančneje, člen 64(1)(c), prvi del stavka, navedene uredbe določa, da „se“ upravičenost do dajatev ohrani tri mesece po datumu, ko je brezposelna oseba prenehala biti na razpolago službam za zaposlovanje v državi članici, ki jo je zapustila, pod pogojem, da skupno trajanje prejemanja dajatev ne preseže skupne dobe upravičenosti do dajatev po zakonodaji te države članice. Člen 64(1)(c), drugi del stavka, te uredbe, nasprotno, določa, da „lahko“ pristojna služba ali nosilec obdobje treh mesecev podaljša do največ šest mesecev.

34 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je pri razlagi določbe prava Unije treba upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi sobesedilo in cilje, ki se uresničujejo z ureditvijo, katere del je (sodba z dne 8. novembra 2016, Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835, točka 31).

35 Iz besedila člena 64(1)(c), prvi del stavka, Uredbe št. 883/2004 nedvoumno izhaja, da je upravičenost do dajatev za brezposelnost popolnoma brezposelni osebi, ki odide v drugo državo članico, da bi tam poiskala zaposlitev, zagotovljena tri mesece. Sodišče je glede tega v zvezi s členom 69 Uredbe št. 1408/71, ki je določba predhodnica člena 64 Uredbe št. 883/2004, že razsodilo, da je bila s prvo od teh določb brezposelnemu delavcu dana možnost, da je v določenem obdobju zaradi iskanja zaposlitve v drugi državi članici oproščen obveznosti, naložene z različnimi nacionalnimi zakonodajami, da je na razpolago službam za zaposlovanje pristojne države, ne da bi pri tem izgubil pravico do dajatev za brezposelnost v razmerju do te države (sodbi z dne 19. junija 1980, Testa in drugi, 41/79, 121/79 in 796/79, EU:C:1980:163, točka 4, in z dne 21. februarja 2002, Rydergård, C-215/00, EU:C:2002:111, točka 17).

36 Člen 64(1)(c), drugi del stavka, Uredbe št. 883/2004 določa, da „lahko“ pristojna služba ali nosilec obdobje treh mesecev podaljša do največ šest mesecev.

37 Glede tega, kot navajajo nizozemska, danska, švedska in norveška vlada v pisnih stališčih, iz uporabe izraza „lahko“ izhaja, da v besedilu te določbe pristojnim nosilcem ni naloženo, naj obdobje, v katerem se ohranijo dajatve za brezposelnost, do katerih je upravičena popolnoma brezposelna oseba, ki odide v drugo državo članico, da bi tam poiskala zaposlitev, podaljšajo do največ šest mesecev.

38 Poleg tega, kot so na obravnavi pojasnile vse intervenientke, je iz pripravljalnega gradiva, na podlagi katerega je bila ta določba sprejeta, razvidno, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 34 sklepnih predlogov, da za prvotni predlog Komisije, s katerim bi obdobje izplačevanja v tujino obvezno trajalo šest mesecev, ni bilo mogoče dobiti soglasja Sveta Evropske unije, tako da so se države članice nazadnje dogovorile o formulaciji, ki je izražena v členu 64(1)(c), drugi del stavka, Uredbe št. 883/2004.

39 V zvezi s sobesedilom, v katerega se umešča člen 64(1)(c) Uredbe št. 883/2004, je treba na eni strani navesti, da v skladu s členom 64(1)(d) te uredbe dajatve za brezposelnost zagotavlja pristojni nosilec na lastne stroške v skladu z zakonodajo, ki jo uporablja.

40 Na drugi strani iz člena 64(2) navedene uredbe izhaja, da če se zadevna oseba ne vrne v pristojno državo članico ob izteku ali pred iztekom obdobja, v katerem je upravičena do dajatev na podlagi člena 64(1)(c) te uredbe, ki znaša tri mesece ali – če pristojni nosilci to obdobje podaljšajo – največ šest mesecev, v celoti izgubi upravičenost do dajatev na podlagi zakonodaje pristojne države članice, pri čemer pa lahko navedeni nosilci v izjemnih primerih dopustijo, da se zadevna oseba vrne pozneje, njena upravičenost pa ne preneha.

41 Kot pa je generalni pravobranilec navedel v točki 55 sklepnih predlogov, ta določba pristojnim nosilcem zlasti dovoljuje, da v „izjemnih primerih“ podaljšajo trimesečno obdobje, v katerem je zadevna oseba upravičena do dajatev, in sicer za izognitev temu, da bi celotna izguba upravičenosti do dajatev kot posledica prepozne vrnitve po izteku tega obdobja pripeljala do nesorazmernih rezultatov. Ta možnost potrjuje, da je obdobje izplačevanja dajatev za brezposelnost v tujino lahko omejeno na tri mesece, pristojne nosilce pa člen 64(1)(c), drugi del stavka, Uredbe št. 883/2004 ne zavezuje, da to obdobje podaljšajo do največ šest mesecev.

42 To ugotovitev potrjuje okoliščina, da Uredba št. 883/2004 ne določa pogojev, pod katerimi se lahko popolnoma brezposelni osebi, ki odide v drugo državo članico, da bi tam poiskala zaposlitev, odobri podaljšanje navedenega trimesečnega obdobja.

43 V zvezi s ciljem, ki se uresničuje z Uredbo št. 883/2004, je bilo v točki 31 te sodbe opozorjeno, da je ta uredba namenjena koordinaciji sistemov socialne varnosti v državah članicah za zagotovitev učinkovitega uresničevanja prostega gibanja.

44 Glede tega je treba opozoriti, da ta uredba ne določa skupnega sistema socialne varnosti, temveč dopušča različne nacionalne sisteme in je namenjena zgolj njihovi koordinaciji zaradi zagotovitve učinkovitega uresničevanja pravice do prostega gibanja oseb. Tako navedena uredba dopušča različne sisteme, ki ustvarjajo različne terjatve do različnih nosilcev, do katerih ima prejemnik neposredne pravice na podlagi zgolj nacionalnega prava ali pa nacionalnega prava, ki se po potrebi dopolnjuje s pravom Unije (glej v tem smislu sodbi z dne 19. septembra 2013, Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, točka 43, in z dne 14. junija 2016, Komisija/Združeno kraljestvo, C-308/14, EU:C:2016:436, točka 67).

45 Poleg tega je treba navesti, da je Sodišče v okviru Uredbe št. 1408/71 že razsodilo, da pravica do ohranitve dajatev za brezposelnost v trimesečnem obdobju prispeva k zagotovitvi prostega gibanja delavcev (glej v tem smislu sodbo z dne 19. junija 1980, Testa in drugi, 41/79, 121/79 in 796/79, EU:C:1980:163, točka 14). Ta ugotovitev pa velja tudi v zvezi z Uredbo št. 883/2004 v delu, v katerem ta poleg tega, da zagotavlja izplačevanje dajatev za brezposelnost v tujino v trimesečnem obdobju, tudi dovoljuje, da se to obdobje podaljša do največ šest mesecev.

46 Na podlagi tega je mogoče sklepati, da člen 64(1)(c) Uredbe št. 883/2004 zagotavlja izplačevanje dajatev za brezposelnost v tujino zgolj v trimesečnem obdobju, vendar pa dovoljuje, da se na podlagi nacionalnega prava navedeno obdobje podaljša do največ šest mesecev.

47 Te razlage ne omaje načelo odstopa od pravil glede stalnega prebivališča, na katero se predložitveno sodišče sklicuje v vprašanju za predhodno odločanje, kot je navedeno v členu 7 Uredbe št. 883/2004.

48 Iz tega člena, zlasti iz dikcije „[č]e v [Uredbi št. 883/2004] ni določeno drugače“, namreč izhaja, da ta uredba vsebuje posebne določbe, ki odstopajo od načela odstopa od pravil glede stalnega prebivališča. Tak primer je člen 63 navedene uredbe, naslovljen „[p]osebne določbe za odstop od pravil o stalnem prebivališču“, ki v zvezi s položajem popolnoma brezposelne osebe, ki izpolnjuje pogoje iz zakonodaje pristojne države članice za upravičenost do dajatev in ki odide v drugo državo članico, določa, da se odstop od pravil glede stalnega prebivališča uporablja samo v primerih, določenih v členu 64 te uredbe, in v mejah, ki so določene v tem členu.

49 Kot so na obravnavi navedle danska, švedska in norveška vlada, iz členov 7 in 63 Uredbe št. 883/2004 v povezavi s členom 64(1)(c) te uredbe jasno izhaja, da je izplačevanje dajatev za brezposelnost v tujino popolnoma brezposelni osebi, ki odide v drugo državo članico, da bi tam poiskala zaposlitev, zagotovljeno, prvič, v trimesečnem obdobju na podlagi člena 64(1)(c), prvi del stavka, te uredbe in, drugič, glede na okoliščine primera, v nadaljnjem obdobju do največ šest mesecev, če je bila zadevna oseba upravičena do podaljšanja trimesečnega obdobja na podlagi nacionalne zakonodaje zadevne države članice.

50 Poleg tega, kot je generalni pravobranilec v bistvu navedel v točkah 80 in 81 sklepnih predlogov, obstoječih razlik med sistemi in ukrepi držav članic, s katerimi se izvaja možnost iz člena 64(1)(c), drugi del stavka, Uredbe št. 883/2004, ni mogoče obravnavati kot omejitve prostega gibanja delavcev, ker člen 48 PDEU določa koordinacijo zakonodaj držav članic, ne pa njihove harmonizacije, tako da ta določba nima vpliva na vsebinske in procesne razlike med sistemi socialne varnosti posameznih držav članic, posledica katerih so razlike v pravicah oseb, ki so v te sisteme vključene (glej v tem smislu sodbi z dne 16. julija 2009, von Chamier-Glisczinski, C-208/07, EU:C:2009:455, točka 84, in z dne 11. aprila 2013, Jeltes in drugi, C-443/11, EU:C:2013:224, točka 43).

51 V zvezi z merili, na podlagi katerih lahko pristojni nosilec podaljša obdobje izplačevanja dajatev za brezposelnost v tujino do največ šest mesecev, je treba poudariti, da kadar je – tako kot v tej zadevi – zadevna država članica uporabila možnost iz člena 64(1)(c), drugi del stavka, Uredbe št. 883/2004, mora, ker v tej uredbi niso določena merila, ob spoštovanju prava Unije sprejeti nacionalne ukrepe, ki uokvirjajo polje proste presoje pristojnega nosilca, zlasti z natančno opredelitvijo okoliščin, v katerih se brezposelni osebi, ki odide v drugo državo članico, da bi tam poiskala zaposlitev, odobri ali ne odobri podaljšanja trimesečnega obdobja za izplačevanje dajatev za brezposelnost v tujino do največ šest mesecev.

52 V obravnavani zadevi je iz elementov spisa, ki je bil predložen Sodišču, in pojasnil, ki jih je nizozemska vlada navedla na obravnavi, razvidno, da se je Kraljevina Nizozemska, na prvem mestu, odpovedala uporabi možnosti, ki jo ponuja člen 64(1)(c), drugi del stavka, Uredbe št. 883/2004, na podlagi navodila ministra za socialne zadeve in zaposlovanje iz januarja 2011. Vendar naj bi, na drugem mestu, Uwv – potem ko je Rechtbank Amsterdam (prvostopenjsko sodišče v Amsterdamu) s sodbo z dne 2. oktobra 2013, ki je bila izdana v postopku v glavni stvari, ugotovilo, da mora biti zavrnitev prošnje za podaljšanje izplačevanja dajatev za brezposelnost v tujino po izteku trimesečnega obdobja obrazložena – ob upoštevanju načela, da tovrstni prošnji ni mogoče ugoditi, odločil, da posebne okoliščine obravnavane zadeve, zlasti obstoj konkretnih in dokazljivih možnosti za zaposlitev, lahko upravičijo, da se tej prošnji ugodi. Natančneje, kot izhaja iz navedb v predložitveni odločbi, je Uwv menil, da se te okoliščine preverjajo, kadar je zadevna oseba v položaju, ki lahko pripelje do zaposlitve,

zaradi česar je potrebno daljše bivanje v državi članici gostiteljici, ali kadar je iskalec zaposlitve predložil izjavo o nameri, v skladu s katero mu delodajalec ponuja dejansko možnost za sklenitev delovnega razmerja v navedeni državi članici.

53 V teh okoliščinah, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 78 sklepnih predlogov, država članica ostaja v mejah, dovoljenih v pravu Unije, če sprejme ukrepe, v skladu s katerimi se lahko podaljšanje obdobja izplačevanja dajatev za brezposelnost v tujino do največ šest mesecev odobri samo, če so izpolnjeni nekateri pogoji.

54 Glede na vse zgornje preudarke je treba na prvo vprašanje za predhodno odločanje odgovoriti, da je treba člen 64(1)(c) Uredbe št. 883/2004 razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalnemu ukrepu, kakršen je ta iz postopka v glavni stvari, s katerim je pristojnemu nosilcu naloženo, naj načeloma zavrne vsako prošnjo za podaljšanje trimesečnega obdobja izplačevanja dajatev za brezposelnost v tujino, razen če navedeni nosilec meni, da bi zavrnitev te prošnje pripeljala do nerazumnega rezultata.

Drugo vprašanje

55 Ob upoštevanju odgovora na prvo vprašanje na drugo ni treba odgovoriti.

Stroški

56 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

Člen 64(1)(c) Uredbe (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti je treba razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalnemu ukrepu, kakršen je ta iz postopka v glavni stvari, s katerim je pristojnemu nosilcu naloženo, naj načeloma zavrne vsako prošnjo za podaljšanje trimesečnega obdobja izplačevanja dajatev za brezposelnost v tujino, razen če navedeni nosilec meni, da bi zavrnitev te prošnje pripeljala do nerazumnega rezultata.

Podpisi