Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (esimene koda)

21. märts 2018*

Eelotsusetaotlus – Sotsiaalkindlustus – Euroopa Ühenduse ja Šveitsi Konföderatsiooni vaheline kokkulepe – Sotsiaalkindlustussüsteemide kooskõlastamine – Määrus (EÜ) nr 883/2004 – Artiklid 7, 63 ja 64 – Töötushüvitised – Teise liikmesriiki suunduv töötu – Hüvitiste saamise õiguse säilitamine – Kestus

Kohtuasjas C-551/16,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Centrale Raad van Beroep'i (avaliku teenistuse ja sotsiaalkindlustusasjade apellatsioonikohus, Madalmaad) 26. oktoobri 2016. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 31. oktoobril 2016, menetluses

J. Klein Schiphorst

versus

Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen,

EUROOPA KOHUS (esimene koda),

koosseisus: koja president R. Silva de Lapuerta (ettekandja), kohtunikud C. G. Fernlund, A. Arabadjiev, S. Rodin ja E. Regan,

kohtujurist: P. Mengozzi,

kohtusekretär: vanemametnik M. Ferreira,

arvestades kirjalikku menetlust ja 20. septembri 2017. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

– Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, esindaja: J. Hut,

– Madalmaade valitsus, esindajad: L. Noort ja K. Bulterman,

– Tšehhi valitsus, esindajad: M. Smolek, J. Pavliš ja J. Vláčil,

– Taani valitsus, esindajad: M. Wolff, C. Thorning ja J. Nymann-Lindegren,

– Poola valitsus, esindaja: B. Majczyna,

– Rootsi valitsus, esindajad: A. Falk, C. Meyer-Seitz, H. Shev, L. Swedenborg ja F. Bergius,

* Kohtumenetluse keel: hollandi.

– Norra valitsus, esindajad: K. Moen ja D. Lund,

– Euroopa Komisjon, esindajad: M. van Beek ja D. Martin,

olles 29. novembri 2017. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus puudutab küsimust, kuidas tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määruse (EÜ) nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide kooskõlastamise kohta (ELT 2004, L 166, lk 1; ELT eriväljaanne 05/05, lk 72), mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. mai 2012. aasta määrusega (EL) nr 465/2012 (ELT 2012, L 149, lk 4), (edaspidi „määrus nr 883/2004“), artikli 64 lõike 1 punkti c.

2 Taotlus on esitatud J. Klein Schiphorsti ja Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringeni (töötajate sotsiaalkindlustust haldava asutuse haldusnõukogu, Madalmaad) vahelises vaidluses selle üle, et Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen jättis rahuldamata J. Klein Schiphorsti taotluse pikendada tema töötushüvitise eksportimise perioodi kolmest kuust pikemaks.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

EÜ–Šveitsi kokkulepe

3 Ühelt poolt Euroopa Ühenduse ja selle liikmesriikide ning teiselt poolt Šveitsi Konföderatsiooni vaheline kokkulepe isikute vaba liikumise kohta, mis kirjutati alla Luxembourgis 21. juunil 1999 ja kiideti Euroopa Ühenduse nimel heaks nõukogu ja komisjoni 4. aprilli 2002. aasta otsusega 2002/309/EÜ Euratom teadus- ja tehnikakoostöö kokkuleppe suhtes (EÜT 2002, L 114, lk 1; ELT eriväljaanne 11/41, lk 89; edaspidi „EÜ–Šveitsi kokkulepe“), näeb artiklis 8 ette järgmist:

„Kokkuleppeosalised näevad II lisa kohaselt ette sotsiaalkindlustussüsteemide kooskõlastamise eelkõige järgmistel eesmärkidel:

[…]

b) kohaldatavate õigusaktide kindlaksmääramine;

[…]

d) hüvitiste maksmine kokkuleppeosaliste territooriumil elavatele isikutele;

[…]“.

4 EÜ–Šveitsi kokkuleppe II lisa, mis käsitleb sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimist, mida on muudetud 31. märtsi 2012. aasta ühelt poolt Euroopa Ühenduse ja selle liikmesriikide ning teiselt poolt Šveitsi Konföderatsiooni vahelise isikute vaba liikumist käsitleva kokkuleppe alusel loodud ühiskomitee otsusega nr 1/2012 (ELT 2012, L 103, lk 51), artiklis 1 on ette nähtud:

„1. Kokkuleppeosalised lepivad kokku, et sotsiaalkindlustusskeemide kooskõlastamisel kohaldavad nad omavahel Euroopa Liidu õigusakte, millele on käesoleva lisa A jaos viidatud, vastavalt samas jaos tehtud muudatustele, või kõnealuste õigusaktidega samaväärseid eeskirju.

2. Käesoleva lisa A jaos esinev mõiste „liikmesriik (liikmesriigid)“ hõlmab lisaks asjaomaste Euroopa Liidu õigusaktide reguleerimisalasse kuuluvatele riikidele ka Šveitsi.“

5 Nimetatud lisa A jagu sisaldab muu hulgas viidet määrusele nr 883/2004.

Määrus nr 883/2004

6 Määruse nr 883/2004 põhjendustes 3, 4, 32 ja 45 on märgitud:

„(3) Nõukogu 14. juuni 1971. aasta määrust (EMÜ) nr 1408/71 sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate, füüsilisest isikust ettevõtjate ja nende pereliikmete suhtes [(EÜT 1971, L 149, lk 2; ELT eriväljaanne 05/01, lk 35)] on korduvalt muudetud ja ajakohastatud, et võtta arvesse arenguid ühenduse tasandil, sealhulgas Euroopa Kohtu otsuseid, aga ka siseriiklike õigusaktide muudatusi. Selliste tegurite tõttu on ühenduse koordineerimisnormid muutunud keerulisteks ja pikkadeks. Nende eeskirjade asendamine, neid samal ajal ajakohastades ja lihtsustades, on seepärast oluline isikute vaba liikumise saavutamiseks.

(4) Vaja on arvestada siseriiklike sotsiaalkindlustusalaste õigusaktide erijooni ning rajada üksnes koordineerimissüsteem.

[…]

(32) Töötajate liikuvuse edendamiseks on eelkõige asjakohane lihtsustada tööotsinguid erinevates liikmesriikides; seepärast on vaja tagada kõikide liikmesriikide töötuskindlustusskeemide ja tööhõiveteenuste tihedam ja tõhusam koordineerimine.

(45) Kuna kavandatava meetme eesmärki, milleks on koordineerimismeetmete abiga tagada isikute vaba liikumise õiguse tõhus rakendamine, ei suuda liikmesriigid täielikult saavutada ning seetõttu on eesmärk meetme ulatuse ja mõju tõttu paremini saavutatav ühenduse tasandil, võib ühendus võtta meetmeid kooskõlas asutamislepingu artiklis 5 sätestatud subsidiaarsuse põhimõttega. Nimetatud artiklis sätestatud proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt ei lähe käesolev määrus kaugemale sellest, mis on vajalik nimetatud eesmärgi saavutamiseks“.

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

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

8 Määruse artikli 3 lõige 1 näeb ette:

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

[…]

h) töötushüvitised;

[…]“.

9 Määruse artiklis 7 „Elukohaeeskirjadest loobumine“ on sätestatud:

„Kui käesolevas määruses ei ole sätestatud teisiti, ei rakendata ühe või mitme liikmesriigi õigusaktide või käesoleva määruse alusel makstavatele rahalistele hüvitistele vähendamist, muutmist, peatamist, tühistamist ega konfiskeerimist asjaolu tõttu, et hüvitisesaaja või tema pereliikmete elukohaks on mõni teine liikmesriik kui hüvitiste maksmise eest vastutava asutuse asukohariik.“

10 Määruse artiklis 63 „Erisätted elukohaeeskirjadest loobumise kohta“ on sätestatud:

„Käesoleva peatüki kohaldamisel kohaldatakse artiklit 7 üksnes artiklites 64, 65 ja 65a sätestatud juhtudel ja nendes ette nähtud ulatuses.“

11 Määruse nr 883/2004 artikkel 64 „Teise liikmesriiki suunduvad töötud“ näeb ette:

„1. Täielikult töötu isik, kel on õigus hüvitisele pädeva liikmesriigi õigusaktide alusel ja kes läheb teise liikmesriiki tööd otsima, säilitab õiguse rahalistele töötushüvitistele järgmistel tingimustel ja järgmises ulatuses:

[…]

c) õigus saada hüvitist säilib kolme kuu jooksul alates kuupäevast, mil töötu isik ei olnud enam kättesaadav selle liikmesriigi tööhõivetalitustele, kust ta lahkus, tingimusel et hüvitise saamise kestus kokku ei ületa perioodi pikkust, mil tal oli õigus hüvitisele selle riigi õigusaktide alusel; pädev talitus või asutus võib seda kolmekuulist perioodi pikendada maksimaalselt kuue kuuni;

[…]

2. Kui asjaomane isik naaseb pädevasse liikmesriiki enne aja möödumist, mille jooksul tal on õigus saada hüvitist lõike 1 punkti c alusel, või selle ajal, on tal jätkuvalt õigus saada hüvitist selle liikmesriigi õigusaktide alusel. Kui isik ei naase pädevasse riiki enne nimetatud perioodi lõppu või selle lõppemisel, kaotab ta kõik õigused hüvitisele pädeva liikmesriigi õigusaktide alusel, välja arvatud juhul, kui selle riigi õigusaktide sätted on soodsamad. Erandjuhtudel võib pädev talitus või asutus lubada asjaomasel isikul naasta hilisemal kuupäeval, ilma et ta oma õigusi kaotaks.

[…]“.

Madalmaade õigus

12 Haldusõiguse üldosa seaduse (Algemene wet bestuursrecht) artikkel 3:4 sätestab:

„1. Haldusasutus kaalub otsusest vahetult puudutatud huve, kuivõrd õigusaktist või kasutatava pädevuse laadist ei tulene piiranguid.

2. Otsusest ühele või mitmele puudutatud isikule tulenevad ebasoodsad tagajärjed ei või olla otsusega taotletud eesmärkide suhtes ebaproportsionaalsed.“

13 Töötuskindlustusseaduse (Werkloosheidswet, edaspidi „WW“) artikli 19 lõike 1 punkti e kohaselt puudub õigus hüvitistele töötajal, kelle elukoht on väljaspool Madalmaid või kes viibib väljaspool Madalmaid muul eesmärgil kui puhkus.

14 WW artikli 19 lõigetes 9 ja 10 on sätestatud:

„9. Erandina lõike 1 punktist e jääb hüvitise saamise õigus alles töötajale, kes viibib väljaspool Madalmaid muul eesmärgil kui puhkus, kui ta on selle viibimise ajal seotud tegevusega, mis aitab tal integreeruda tööellu VI ja XA peatüki tähenduses, tingimusel et:

a. tegevuse kestus ei ületa kuut kuud;

b. kavatsusavalduse kohaselt toob tegevus kaasa reaalse väljavaate selle järgselt vähemalt kuus kuud kestvale töösuhtele, ja

c. tegevus toimub Euroopa Liidu liikmesriigis, mõnes muus Euroopa Majanduspiirkonna lepingu osalisriigis või Šveitsis.

10. Käesolevas artiklis tähendab mõiste „kavatsusavaldus“ allkirjastatud avaldust, milles allakirjutaja märgib, et tal on kavas töötaja, kes osaleb tegevuses, mis edendab tööellu integreerumist VI ja XA peatüki tähenduses, pärast asjaomase tegevuse lõppemist tööle võtta.“

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

15 Madalmaade kodanik J. Klein Schiphorst, kes elas Madalmaades ja sai seal WW alusel alates 2. maist 2011 töötushüvitisi, teatas 19. juulil 2012 töötajate sotsiaalkindlustust haldava asutuse haldusnõukogule (edaspidi „Uwv“), et ta kavatseb suunduda tööotsingu eesmärgil Šveitsi, taotledes selleks tema töötushüvitiste saamise õiguste säilitamist.

16 Uwv rahuldas 8. augusti 2012. aasta otsusega J. Klein Schiphorsti taotluse ajavahemikuks 1. septembrist 2012 kuni 30. novembrini 2012.

17 J. Klein Schiphorst taotles 19. novembri 2012. aasta e-kirjas määruse nr 883/2004 alusel, et Uwv pikendaks tema töötushüvitiste ekspordi perioodi kolmest kuust pikemaks.

18 Uwv jättis 21. novembri 2012. aasta otsusega selle taotluse ja 16. jaanuari 2013. aasta otsusega taotluse rahuldamata jätmise otsuse peale esitatud vaide rahuldamata. Viimati nimetatud vaideotsuses selgitas Uwv, et ta ei kasuta määruse nr 883/2004 artikli 64 lõike 1 punkti c alusel pädevatele talitustele või asutustele antud võimalust pikendada töötushüvitiste ekspordi perioodi maksimaalselt kuue kuuni.

19 Rechtbank Amsterdam (Amsterdami esimese astme kohus, Madalmaad) rahuldas 2. oktoobri 2013. aasta otsusega J. Klein Schiphorsti esitatud kaebuse Uwv 16. jaanuari 2013. aasta otsuse peale põhjendusega, et viimati nimetatu ei ole piisavalt põhjendanud, miks ta sellist võimalust ei kasutanud.

20 Uwv leidis 15. novembri 2013. aasta otsuses uuesti, et J. Klein Schiphorsti esitatud vaie 21. novembri 2012. aasta otsuse peale on põhjendamata. Arvestades, et töö leidmise võimalused on Madalmaades üldiselt suuremad kui teistes riikides, märkis Uwv, et vastavalt Minister van Sociale zaken en Werkgelegenheid'i (sotsiaal- ja tööminister, Madalmaad) juhistele ta põhimõtteliselt ei pikenda

kolmekuulise perioodi möödumisel töötushüvitiste eksporti. Sellega seoses leidis Uwv, et J. Klein Schiphorsti katsed Šveitsis tööd leida ja tema kirjeldatud asjaolud ei ole sellist laadi, et Uwv peaks asuma seisukohale, et käesoleval juhul oleks sellisest põhimõttest kinnipidamine ebamõistlik.

21 Rechtbank Amsterdam (Amsterdami esimese astme kohus) jättis 4. juuni 2014. aasta otsusega J. Klein Schiphorsti kaebuse 15. novembri 2013. aasta otsuse peale rahuldamata. Kõnealune kohus leidis, et arvestades seda, et määruse nr 883/2004 artikli 64 lõike 1 punktis c nimetatud võimaluse puhul esineb kaalutlusõigus, võis Uwv seda võimalust riigisiseste õigusnormide kohaselt kasutada.

22 J. Klein Schiphorst esitas viimati nimetatud kohtuotsuse peale apellatsioonkaebuse Centrale Raad van Beroepile (avaliku teenistuse ja sotsiaalkindlustusasjade apellatsioonikohus, Madalmaad).

23 Neil asjaoludel on eelotsusetaotluse esitanud kohtul tekkinud kahtlused, kas liidu õigusega on kooskõlas Uwv otsus, millega ta keeldus J. Klein Schiphorsti kasuks kasutamast võimalust, mille annab pädevatele talitustele või asutustele määruse nr 883/2004 artikli 64 lõike 1 punkti c teine lauseosa, see tähendab pikendada töötushüvitiste ekspordi kestust kolmest kuust pikemaks.

24 Eelkõige soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas liikmesriikidel on õigus jätta see võimalus mis tahes asjaoludel kasutamata. Eitava vastuse korral leiab see kohus, et siis peaks kindlaks tegema, kas määruse nr 883/2004 eesmärki ja sisu, elukoha tingimuse kehtestamise keeldu ning liidu kodanike ja töötajate liikumisvabadust arvestades võivad liikmesriigid põhimõtteliselt keelduda selle võimaluse kasutamisest ning kasutada seda konkreetselt ainult erilistel asjaoludel. Lõpuks, kui vastus oleks jälle eitav, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kuidas liikmesriigid peavad seda võimalust kasutama.

25 Neil asjaoludel otsustas Centrale Raad van Beroep (avaliku teenistuse ja sotsiaalkindlustusasjade apellatsioonikohus, Madalmaad) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas määruse nr 883/2004 artikli 64 lõike 1 punktis c antud võimalust võib [selle määruse] artikleid 63 ja 7, [selle] määruse eesmärki ja sisu ning isikute ja töötajate vaba liikumist arvestades kasutada nii, et igasugune töötushüvitiste ekspordi perioodi pikendamise taotlus jäetakse põhimõtteliselt rahuldamata, välja arvatud juhul, kui Uwv leiab, et konkreetse juhtumi asjaoludel, näiteks kui on konkreetsed ja tajutavad väljavaated tööd leida, ei ole tal mõistlikult võimalik ekspordiperioodi pikendamisest keelduda?

2. Kui vastus sellele küsimusele on eitav, siis kuidas peavad liikmesriigid neile määruse nr 883/2004 artikli 64 lõike 1 punktis c antud võimalust kasutama?“

Eelotsuse küsimuste analüüs

Sissejuhatavad märkused

26 Eelotsuse küsimused puudutavad määruse nr 883/2004, eelkõige selle artikli 64 tõlgendamist, kusjuures kõnealune artikkel reguleerib tingimusi, millal täielikult töötu isik, kel on õigus hüvitisele pädeva liikmesriigi õigusaktide alusel ja kes läheb teise liikmesriiki tööd otsima, säilitab õiguse rahalistele töötushüvitistele.

27 Käesolevas asjas nähtub eelotsusetaotlusest, et põhikohtuasi puudutab sellise töötushüvitiste saamise õiguse säilitamist, mis on Madalmaade kodanikul, kes ei ole tööotsingutel mitte suundunud teise liikmesriiki, vaid kolmandasse riiki, nimelt Šveitsi Konföderatsiooni.

28 EÜ–Šveitsi kokkuleppe artiklis 8 on sätestatud, et kokkuleppeosalised näevad kokkuleppe II lisa kohaselt ette sotsiaalkindlustussüsteemide kooskõlastamise, et tagada eelkõige kohaldatavate õigusaktide kindlaksmääramine ja hüvitiste maksmine kokkuleppeosaliste territooriumil elavatele isikutele. Samas näeb EÜ–Šveitsi kokkuleppe II lisa A jao punkt 1 ette kokkuleppeosaliste vahel määruse nr 883/2004 kohaldamise. Niisiis, kuna nimetatud lisa artikli 1 lõige 2 näeb ette, et „[k]äesoleva lisa A jaos esinev mõiste „liikmesriik (liikmesriigid)“ hõlmab lisaks asjaomaste Euroopa Liidu õigusaktide reguleerimisalasse kuuluvatele riikidele ka Šveitsi“, siis on selle määruse sätted kohaldatavad ka Šveitsi Konföderatsiooni suhtes.

29 Neil asjaoludel kuulub liikmesriigi kodanikust põhikohtuasja kaebaja olukord, kelle suhtes on kohaldatavad töötushüvitisi reguleerivad Madalmaade õigusaktid ja kes on suundunud tööotsingutel Šveitsi, määruse nr 883/2004 kohaldamisalasse.

Esimene küsimus

30 Oma esimese küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas määruse nr 883/2004 artikli 64 lõike 1 punkti c tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus selline riigisisene meede nagu põhikohtuasjas käsitletav, mis paneb pädevale asutusele kohustuse jätta põhimõtteliselt rahuldamata mis tahes taotlus, millega taotletakse töötushüvitiste eksportimise perioodi pikendamist pikemaks kui kolm kuud, välja arvatud juhul, kui asjaomane asutus leiab, et selle taotluse rahuldamata jätmine tooks kaasa ebamõistliku tulemuse.

31 Sellega seoses tuleb meenutada, et määruse nr 883/2004 põhjenduste 4 ja 45 järgi on määruse eesmärk koordineerida liikmesriikide olemasolevaid sotsiaalkindlustussüsteeme, et tagada isikute vaba liikumise õiguse tõhus rakendamine. Kõnealuse määrusega ajakohastati ja lihtsustati määruse nr 1408/71 eeskirju, säilitades samas viimati nimetatuga sama eesmärk.

32 Niisiis tuleneb määruse nr 883/2004 artikli 64 lõikest 1, et täielikult töötu isik, kel on õigus hüvitisele pädeva liikmesriigi õigusaktide alusel ja kes läheb teise liikmesriiki tööd otsima, säilitab õiguse rahalistele töötushüvitistele selles sättes loetletud tingimustel ja ulatuses.

33 Eelkõige näeb kõnealuse määruse artikli 64 lõike 1 punkti c esimene lauseosa ette, et õigus saada hüvitist „säilib“ kolme kuu jooksul alates kuupäevast, mil töötu isik ei olnud enam kättesaadav selle liikmesriigi tööhõivetalitustele, kust ta lahkus, tingimusel et hüvitise saamise kestus kokku ei ületa perioodi pikkust, mil tal oli õigus hüvitisele selle riigi õigusaktide alusel. Määruse artikli 64 lõike 1 punkti c teises lauseosas on seevastu sätestatud, et pädev talitus või asutus „võib“ seda kolmekuulist perioodi pikendada maksimaalselt kuue kuuni.

34 Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt tuleb liidu õiguse sätte tõlgendamisel arvestada mitte üksnes selle sätte sõnastust, vaid ka konteksti ning selle õigusaktiga taotletavaid eesmärke, mille osaks säte on (8. novembri 2016. aasta kohtuotsus, Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835, punkt 31).

35 Mis puudutab määruse nr 883/2004 artikli 64 lõike 1 punkti c esimese lauseosa sõnastust, siis tuleneb sellest üheselt, et täielikult töötule isikule, kes läheb teise liikmesriiki tööd otsima, on töötushüvitiste saamise õigus tagatud kolmeks kuuks. Sellega seoses on Euroopa Kohus seoses määruse nr 1408/71 artikliga 69, mis oli määruse nr 883/2004 artiklile 64 eelnenud säte, juba otsustanud, et esimesena nimetatud säte andis töötule töötajale võimaluse vabaneda kindlaks ajaks teises liikmesriigis töö otsimiseks liikmesriikide mitmesuguste õigusaktidega kehtestatud kohustusest olla pädeva riigi tööhõivetalitustele kättesaadav, kaotamata siiski õigust sellelt riigilt saadavatele töötushüvitistele (19. juuni 1980. aasta kohtuotsus, Testa jt, 41/79, 121/79 ja 796/79, EU:C:1980:163, punkt 4, ja 21. veebruari 2002. aasta kohtuotsus, Rydergård, C-215/00, EU:C:2002:111, punkt 17).

36 Mis puudutab määruse nr 883/2004 artikli 64 lõike 1 punkti c teist lauseosa, siis on selles sätestatud, et pädev talitus või asutus „võib“ kõnealust kolmekuulist perioodi pikendada maksimaalselt kuue kuuni.

37 Sellega seoses tuleb sarnaselt Madalmaade, Taani, Rootsi ja Norra valitsuse kirjalikes seisukohtades esitatule märkida, et sõna „võib“ kasutamisest tuleneb, et selle sätte sõnastus ei pane pädevatele asutustele kohustust pikendada maksimaalselt kuue kuuni perioodi, mille jooksul säilitatakse töötushüvitiste maksmine täielikult töötule isikule, kes suundub töö otsimiseks teise liikmesriiki.

38 Peale selle, nagu kõik menetlusse astujad kohtuistungil täpsustasid, nähtub selle sätte vastuvõtmist ettevalmistavatest materjalidest – nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktis 34 –, et komisjoni algne ettepanek, millega taheti kohustuslikuks teha kuuekuuline ekspordiperiood, ei saanud Euroopa Liidu Nõukogu nõusolekut, mistõttu leppisid liikmesriigid lõpuks kokku sõnastuses, mis kajastub määruse nr 883/2004 artikli 64 lõike 1 punkti c teises lauseosas.

39 Mis puudutab määruse nr 883/2004 artikli 64 lõike 1 punkti c konteksti, siis tuleb esiteks märkida, et määruse artikli 64 lõike 1 punkti d kohaselt maksab pädev asutus töötushüvitised vastavalt tema poolt kohaldatavatele õigusaktidele ja enda kulul.

40 Teiseks tuleneb sama määruse artikli 64 lõikest 2, et kui asjaomane isik ei naase pädevasse riiki enne selle perioodi lõppu või selle lõppemisel, mille ajal tal on õigus saada määruse artikli 64 lõike 1 punkti c alusel hüvitisi, see tähendab kolmekuulist perioodi või juhtudel, kui pädevad asutused on seda perioodi pikendanud, kuni kuuekuulist perioodi, kaotab ta kõik õigused hüvitistele pädeva liikmesriigi õigusaktide alusel, kuid need asutused võivad siiski erandjuhtudel anda asjaomasele isikule hiljem naasmise loa, ilma et ta kaotaks oma õigust hüvitistele.

41 Ent nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktis 55, võimaldab see säte pädevatel asutustel pikendada „erandjuhtudel“ kolmekuulist perioodi, mille jooksul on puudutatud isikul õigus hüvitistele, vältimaks, et hüvitiste saamise õiguse kaotamine juhul, kui puudutatud isik naaseb selle perioodi lõppedes hilinenult, ei too kaasa ebaproportsionaalseid tagajärgi. Selline võimalus on kinnituseks sellest, et töötushüvitiste ekspordiperioodi võib kolmele kuule piirata, kuna pädevatel asutustel ei ole määruse nr 883/2004 artikli 64 lõike 1 punkti c teise lauseosa järgi kohustust pikendada seda perioodi maksimaalselt kuue kuuni.

42 Seda järeldust toetab asjaolu, et määrus nr 883/2004 ei määra kindlaks tingimusi, millal võib täielikult töötu isiku puhul, kes suundub töö otsimiseks teise liikmesriiki, pikendada kõnealust perioodi kolmest kuust pikemaks.

43 Mis puudutab määrusega nr 883/2004 taotletud eesmärki, siis nagu käesoleva kohtuotsuse punktis 31 meenutatud, on määruse eesmärk koordineerida liikmesriikide olemasolevaid sotsiaalkindlustussüsteeme, et tagada isikute vaba liikumise õiguse tõhus rakendamine.

44 Sellega seoses olgu meenutatud, et see määrus ei loo ühist sotsiaalkindlustussüsteemi, vaid jätab kehtima eri riigisisesed süsteemid, ning selle ainus eesmärk on tagada riigisiseste süsteemide koordineerimine, et tagada isikute vaba liikumise õiguse tõhus rakendamine. Määrus jätab nii kehtima eri süsteemid, millest tulenevad erinevad nõuded eri asutuste suhtes; hüvitise saajal on nende asutuste vastu otsesed õigused kas ainult riigisisese õiguse alusel või siis riigisisese õiguse alusel, mida vajaduse korral täiendab liidu õigus (vt selle kohta 19. septembri 2013. aasta kohtuotsus, Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, punkt 43, ja 14. juuni 2016. aasta kohtuotsus, komisjon *vs*. Ühendkuningriik, C-308/14, EU:C:2016:436, punkt 67).

45 Lisaks on Euroopa Kohus määruse nr 1408/71 kohta varem otsustanud, et õigus töötushüvitistele kolmekuulise perioodi ajal aitab tagada töötajate vaba liikumist (vt selle kohta 19. juuni 1980. aasta kohtuotsus, Testa jt, 41/79, 121/79 ja 796/79, EU:C:1980:163, punkt 14). Kuid selline järeldus kehtib ka määruse nr 883/2004 suhtes, kuivõrd selles määruses on lisaks sellele, et tagatud on töötushüvitiste eksport kolmekuulise perioodi ajal, võimaldatud seda perioodi ka maksimaalselt kuue kuuni pikendada.

46 Järelikult on töötushüvitiste eksport määruse nr 883/2004 artikli 64 lõike 1 punktiga c tagatud ainult kolmekuulise perioodi jooksul, kuid nimetatud sätte kohaselt on riigisisese õiguse alusel siiski võimalik seda perioodi kuni kuue kuuni pikendada.

47 Seda tõlgendust ei sea kahtluse alla määruse nr 883/2004 artiklis 7 sätestatud elukohaeeskirjadest loobumise põhimõte, millele eelotsusetaotluse esitanud kohus oma eelotsuse küsimuse sõnastuses viitab.

48 Nimelt nähtub kõnealusest artiklist, eelkõige sõnastusest „[k]ui [määruses nr 883/2004] ei ole sätestatud teisiti“, et see määrus sisaldab erisätteid, mis näevad ette erandi elukohaeeskirjadest loobumise põhimõttest. Niisugune säte on määruse artikkel 63 „Erisätted elukohaeeskirjadest loobumise kohta“, mis näeb ette sellise täielikult töötu isiku olukorra suhtes, kel on õigus hüvitisele pädeva liikmesriigi õigusaktide alusel ja kes läheb teise liikmesriiki tööd otsima, et elukohaeeskirjadest loobumist kohaldatakse üksnes sama määruse artiklis 64 sätestatud juhtudel ja selles ette nähtud ulatuses.

49 Nagu Taani, Rootsi ja Norra valitsus kohtuistungil väitsid, nähtub määruse nr 883/2004 artiklist 7, artiklist 63 ja artikli 64 lõike 1 punktist c nende koostoimes selgelt, et täielikult töötule isikule, kes suundub töö otsimiseks teise liikmesriiki, on töötushüvitiste eksport tagatud, esiteks, määruse artikli 64 lõike 1 punkti c esimese lauseosa järgi kolmekuulise perioodi ajal, ning teiseks, vajaduse korral tagatud sellest pikemaks ajaks kuni kuue kuuni, kui puudutatud isikule on asjaomase liikmesriigi riigisiseste õigusaktide alusel võimaldatud kolmekuulise perioodi pikendamist.

50 Lisaks nentis kohtujurist oma ettepaneku punktides 80 ja 81 sisuliselt, et erinevusi, mis esinevad liikmesriikide skeemide ja meetmete vahel, millega määruse nr 883/2004 artikli 64 lõike 1 punkti c teist lauseosa rakendati, ei saa käsitada töötajate vaba liikumise piirangutena, kuna ELTL artikkel 48 näeb ette liikmesriikide õigusaktide kooskõlastamise, mitte nende ühtlustamise, mistõttu see säte ei mõjuta liikmesriikide sotsiaalkindlustusskeemide vahelisi sisulisi ja menetluslikke erinevusi ega seega ka nendes liikmesriikides sotsiaalkindlustusskeemiga liitunud isikute õigusi (vt selle kohta 16. juuli 2009. aasta kohtuotsus, von Chamier-Gliszczinski, C-208/07, EU:C:2009:455, punkt 84, ja 11. aprilli 2013. aasta kohtuotsus, Jeltes jt, C-443/11, EU:C:2013:224, punkt 43).

51 Mis puudutab kriteeriume, mille alusel võib pädev asutus pikendada töötushüvitiste eksporti kuni kuue kuuni, siis tuleb rõhutada, et kui nagu käesolevas kohtuasjas asjaomane liikmesriik on kasutanud määruse nr 883/2004 artikli 64 lõike 1 punkti c teises lauseosas sätestatud võimalust, peab ta kõnealuse määrusega kehtestatud kriteeriumide puudumisel võtma liidu õigust järgides riigisisesed meetmed, mis piiritlevad pädeva asutuse kaalutlusruumi, määrates muu hulgas kindlaks tingimused, millal tuleb teise liikmesriiki töö otsimiseks suundunud töötu suhtes kohaldada töötushüvitiste ekspordiperioodi pikendamist üle kolme kuu kuni maksimaalselt kuue kuuni, või millal ei või seda teha.

52 Käesolevas asjas nähtub Euroopa Kohtule esitaud toimiku materjalidest ja Madalmaade valitsuse täpsustustest kohtuistungil, et Madalmaade Kuningriik kõigepealt loobus sotsiaal- ja tööministri 2011. aasta jaanuari juhiste alusel määruse nr 883/2004 artikli 64 lõike 1 punkti c teise lauseosaga antud võimaluse kasutamisest. Hiljem aga, kui Rechtbank Amsterdam (Amsterdami esimese astme kohus) otsustas 2. oktoobril 2013, et otsus, millega jäetakse rahuldamata taotlus jätkata töötushüvitiste eksporti pärast kolmekuulise perioodi möödumist, peab olema põhjendatud, otsustas Uwv – jäädes küll põhimõtte juurde, et sellist laadi taotlust ei saa rahuldada –, et konkreetse juhtumi eriomastel

asjaoludel, näiteks kui on konkreetsed ja tajutavad väljavaated tööd leida, võib sellise taotluse rahuldamine olla põhjendatud. Eelotsusetaotluses sisalduvatest andmetest nähtuvalt leidis Uwv eelkõige, et selliste asjaoludega on tegemist siis, kui puudutatud isik osaleb töökoha saamisega päädida võivas protsessis, mis nõuab vastuvõtvas liikmesriigis viibimise pikendamist, või kui puudutatud isik on esitanud kavatsusavalduse tööandjalt, kes pakub talle reaalset töölevõtmise väljavaadet nimetatud liikmesriigis.

53 Nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktis 78, jääb liikmesriik sellistel asjaoludel liidu õigusega lubatud piiridesse, kui ta võtab vastu meetmed, mille kohaselt töötushüvitiste ekspordiperioodi pikendamist maksimaalselt kuni kuue kuuni võib lubada ainult siis, kui on täidetud teatavad tingimused.

54 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb esimesele eelotsuse küsimusele vastata, et määruse nr 883/2004 artikli 64 lõike 1 punkti c tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus selline riigisisene meede nagu põhikohtuasjas käsitletav, mis paneb pädevale asutusele kohustuse jätta põhimõtteliselt rahuldamata mis tahes taotlus, millega taotletakse töötushüvitiste ekspordi perioodi pikendamist pikemaks kui kolm kuud, välja arvatud juhul, kui asjaomane asutus leiab, et selle taotluse rahuldamata jätmine tooks kaasa ebamõistliku tulemuse.

Teine küsimus

55 Esimesele eelotsuse küsimusele antud vastust arvestades ei ole teisele küsimusele vaja vastata.

Kohtukulud

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

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (esimene koda) otsustab:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määruse (EÜ) nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide kooskõlastamise kohta artikli 64 lõike 1 punkti c tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus selline riigisisene meede nagu põhikohtuasjas käsitletav, mis paneb pädevale asutusele kohustuse jätta põhimõtteliselt rahuldamata mis tahes taotlus, millega taotletakse töötushüvitiste ekspordi perioodi pikendamist pikemaks kui kolm kuud, välja arvatud juhul, kui asjaomane asutus leiab, et selle taotluse rahuldamata jätmine tooks kaasa ebamõistliku tulemuse.

Allkirjad