



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
MACIEJ SZPUNAR
esitatud 10. septembril 2014¹

Kohtuasi C-382/13

C. E. Franzen
H. D. Giesen
F. van den Berg

versus

Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Centrale Raad van Beroep (Madalmaad))

Eelotsusetaotlus — Võõrtöötajate sotsiaalkindlustus — Määrus (EMÜ) nr 1408/71 — Artikli 13 lõige 1 ja artikkel 17 — Töö tööandja väljakutsel mõnes muus liikmesriigis kui elukohariik — Kohaldatavad õigusaktid — Elukohariigi otsus keelduda peretoetuste maksimisest ning maksta vähendatud vanaduspensioni — Töötajate vaba liikumise piirang

I. Sissejuhatus

1. Kas määruse (EMÜ) nr 1408/71² kohaldamisalasse kuulub isik, kes, elades küll Madalmaades, on teinud teatud ajavahemike vältel Saksamaal väljakutsel töötamiseks sõlmitavate töölepingute alusel palgalist tööd teatud (st piiratud) arvu tunde nädalas või kuus? Kui niisuguse isiku suhtes kohaldatakse Saksamaa sotsiaalkindlustusalaseid õigusakte, siis kas kõnesoleva määrusega on vastuolus see, kui isiku suhtes ei kohaldata Madalmaade vanaduspensioni õiguslikku režiimi? Kas selle määruse või töötajate vaba liikumist käsitlevate esmase õiguse normidega on vastuolus see, kui vastavalt Madalmaade õigusnormidele ei ole riigi enda, ehk Madalmaade sotsiaalkindlustussüsteem selle isiku suhtes kohaldatav põhjusel, et tema suhtes kehtivad Saksamaa sotsiaalkindlustusalased õigusaktid, isegi kui isikul ei ole õigust saada Saksamaal kehtiva korra alusel ei perehüvitisi ega vanaduspensioni väljamakseid?

1 — Algkeel: prantsuse.

2 — Nõukogu 14. juuni 1971. aasta määrus (EMÜ) nr 1408/71 sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate ja nende pereliikmete suhtes (EÜT L 149, lk 2; ELT eriväljaanne 05/01, lk 35), mida on muudetud ja ajakohastatud nõukogu 2. detsembri 1996. aasta määrusega (EÜ) nr 118/97 (EÜT 1997, L 28, lk 1; ELT eriväljaanne 05/03, lk 3), mida omakorda on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. detsembri 2006. aasta määrusega (EÜ) nr 1992/2006 (ELT L 392, lk 1; edaspidi „määrus nr 1408/71“). Määrus nr 1408/71 tunnistati kehtetuks ja asendati alates 1. maist 2010 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määrusega (EÜ) nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide kooskõlastamise kohta (ELT L 166, lk 1; ELT eriväljaanne 05/05, lk 72; parandus ELT L 202, lk 90). Siiski on see kohaldatav põhikohtuasjade suhtes, kuna nende raames on vaidlustatud varasema regulatsiooni kehtivusajal tehtud haldusotsused.

2. Käesoleva kohtuasi annab Euroopa Kohtule võimaluse uurida jätkuvalt aktuaalseid probleeme, mis puudutavad töötajaid, kes, olles kasutanud õigust vabale liikumisele, on kaotanud neile elukohariigis ette nähtud sotsiaalkindlustuskaitse, ilma et nende suhtes oleks hakanud kehtima sotsiaalkindlustuskaitse töötamiskoha riigis, mille õigusnormid on n-ö ajutise töötamise korral kohaldatavad üksnes formaalselt, või kelle vanaduspensioni on vähendatud määran, mis jääb alla nende töötamise kogujale vastava pensioni määra, kuna perioode, mille vältel isik on töötanud elukohaliikmesriigis, ei ole võetud arvesse koostoimes töökohariigis kogutud perioodidega³.

II. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

3. Määruse nr 1408/71 artikkel 1 sätestab:

„Käesolevas määruses kasutatakse järgmisi mõisteid:

- a) töötaja ja füüsilisest isikust ettevõtja:
 - i) isik, kes on kohustuslikult või vabatahtlikult jätkuvalt kindlustatud ühe või mitme riski suhtes, mida hõlmavad töötajate või füüsilisest isikust ettevõtjate sotsiaalkindlustusskeemide liigid või avalike teenistujate eriskeem;
 - ii) isik, kes on kohustuslikult kindlustatud ühe või mitme riski suhtes, mida hõlmavad käesolevas määruses käsitletud sotsiaalkindlustuse liigid käesolevas määruses käsitletud sotsiaalkindlustuse alusel, kõigi elanike või kogu töötava elanikkonna jaoks mõeldud sotsiaalkindlustusskeemi alusel, kui selline isik:
 - võib olla töötaja või füüsilisest isikust ettevõtja sellise kindlustusskeemi haldamis- või rahastamisviisi põhjal, või
 - sellise kriteeriumi puudumisel on kohustuslikult või vabatahtlikult jätkuvalt kindlustatud mõne teise I lisas nimetatud riski suhtes töötajatele või füüsilisest isikust ettevõtjatele mõeldud kindlustusskeemi alusel või alapunktis iii osutatud kindlustusskeemi alusel või kui asjaomases liikmesriigis selline kindlustusskeem puudub, vastab I lisas esitatud määratlusele;

[...]”.

4. Määruse artikli 2 „Isikud, kelle suhtes määrus on kohaldatav” lõige 1 näeb ette:

„Käesolevat määrust kohaldatakse töötajate, füüsilisest isikust ettevõtjate ja õpilaste suhtes, kelle suhtes kehtivad või on kehtinud ühe või mitme liikmesriigi õigusaktid ning kes on mõne liikmesriigi kodanikud või mõne liikmesriigi territooriumil elavad kodakondsuseta isikud või pagulased, samuti nende pereliikmete ja nende ülalpidamisel olnud isikute suhtes.”

³ — Kohaldatava õiguse negatiivse konflikti kohta vt eelkõige Rodière, P, *Droit social de l'Union européenne*, LDGJ, 2014, lk 662.

5. Määruse nr 1408/71 artikkel 13, mis kuulub II jaotisesse „Kohaldatava õiguse kindlaksmääramine”, näeb ette järgmised üldreeglid:

„1. Vastavalt artiklitele 14c ja 14f alluvad isikud, kelle suhtes käesolevat määrust kohaldatakse, ainult ühe liikmesriigi õigusaktidele. Kõnealused õigusaktid määratakse kindlaks vastavalt käesoleva jaotise sätetele.

2. Arvestades artikleid 14–17:

a) liikmesriigi territooriumil töötava isiku suhtes kehtivad selle riigi õigusaktid, seda ka juhul, kui ta elab teise liikmesriigi territooriumil või kui tema töandjaks oleva ettevõtja või isiku registrisse kantud asukoht või peamine tegevuskoht asub teise liikmesriigi territooriumil;

[...]

f) isik, kelle suhtes liikmesriigi õigusaktid ei ole enam kohaldatavad, ilma et teise liikmesriigi õigusaktid oleksid muutunud tema suhtes kohaldatavaks vastavalt mõnele eelmistes punktides sätestatud reeglile või vastavalt artiklites 14–17 ettenähtud erisätetele, allub oma elukohajärgse liikmesriigi õigusaktidele üksnes nimetatud õigusaktide sätete kohaselt.”

6. Määruse artikkel 17 „Erandid artiklitest 13–16” sätestab:

„Kaks või enam liikmesriiki, nende pädevad võimuorganid või selliste võimuorganite määratud organid võivad ühisel kokkuleppel sätestada teatavate isikukategooriate või teatavate isikute huvides erandid artiklite 13–16 sätetest.”

7. Kõnesoleva määruse I lisa I punkti alapunkt E, mis käsitleb Saksamaad, määratleb selle, keda tuleb käsitada „töötaja” või „füüsilisest isikust ettevõtjana” selle määruse artikli 1 punkti a alapunkti ii tähenduses. Alapunkt E on sõnastatud järgmiselt:

„Kui vastavalt käesoleva määruse III jaotise 7. peatükile perehüvitisi andev pädev asutus on Saksamaa asutus, siis käesoleva määruse artikli 1 punkti a alapunktis ii määratletud tähenduses:

a) „töötaja” on töötuse vastu kohustuslikult kindlustatu või iga isik, kes sellise kindlustuse tõttu saab ravikindlustuse alusel rahalisi hüvitisi või nendega võrreldavaid hüvitisi [...]”

8. Määruse nr 1408/71 artikli 84 „Pädevate võimuorganite vaheline koostöö” lõigetes 1 ja 2 on öeldud:

„1. Liikmesriikide pädevad võimuorganid edastavad üksteisele kogu teabe, mis on seotud:

a) käesoleva määruse rakendamiseks võetud meetmetega;

b) nende õigusaktides tehtud muudatustega, mis võivad mõjutada käesoleva määruse rakendamist.

2. Käesoleva määruse rakendamiseks osutavad liikmesriikide võimuorganid ja asutused häid teeneid ja toimivad nii, nagu rakendaksid nad oma riigi õigusakte. Kõnealuste võimuorganite ja asutuste antav haldusabi peab üldjuhul olema tasuta. Liikmesriikide pädevad võimuorganid võivad aga kokku leppida teatavate kulude tagasimaksimises.”

B. Madalmaade õigus

1. Üldine vanaduskindlustuse seadus

9. Algemene Ouderdomswet'i (üldine vanaduskindlustuse seadus, edaspidi „AOW”) artikli 2 kohaselt on resident kõnealuse seaduse tähenduses isik, kelle elukoht on Madalmaades.

10. AOW artikli 3 lõike 1 kohaselt määratakse isiku elukoht juhtumi asjaolude põhjal.

11. Vastavalt AOW artikli 6 lõike 1 punktile a on kõnealuse seaduse sätete kohaselt kindlustatud isik, kes ei ole jõudnud pensioniikka ja kes on resident. Selle artikli lõige 3 täpsustab, et erandina lõigetes 1 ja 2 ette nähtust võib sotsiaalkindlustusega hõlmatud isikute ringi riigi haldusasutuse üldaktiga laiendada või piirata.

12. 29. aprilli 1998. aasta seadusega (*Staatsblad*, edaspidi „*Stb.*” 1998, nr 267) lisati AOW-sse artikkel 6a, mis on tagasiulatuvalt kohaldatav 1. jaanuarist 1989 ning mis sätestab:

„Erandina AOW artiklist 6 ja sellel põhinevatest sätetest

- a) on kindlustatud isik, kellel on käesolevas seaduses ette nähtud kindlustus tulenevalt rahvusvahelise lepingu või rahvusvahelise organisatsiooni otsuse sätete kohaldamisest sätete kohaldamisest;
- b) ei ole kindlustatud isik, kelle suhtes on rahvusvahelise lepingu või rahvusvahelise organisatsiooni otsuse alusel kohaldatavad mõne muu riigi õigusnormid.”

13. AOW artikli 13 lõike 1 punkti a kohaselt vähendatakse pensionisummat 2% iga kalendriaasta kohta, mil pensioniõiguslik isik ei ole olnud kindlustatud ajavahemikul 15. eluaasta täitumisest kuni 65. eluaasta täitumiseni.

14. Sama artikli lõike 2 punkti a kohaselt vähendatakse pensionilisa brutosummat 2% iga kalendriaasta kohta, mil pensioniõigusliku isiku abikaasa ei ole olnud kindlustatud ajavahemikul mainitud pensioniõigusliku isiku 15. eluaasta täitumisest kuni 65. eluaasta täitumiseni.

15. AOW artikli 45 lõike 1 esimene lause 1. aprillil 1985 jõustunud redaktsioonis näeb ette, et kindlustatutel ja endistel kindlustatutel on riigi haldusasutuse üldaktiga kindlaksmääratavatel juhtudel, tingimustel ja tariifi alusel õigus teha sissemakseid ajavahemikul alates 15. eluaasta täitumisest kuni 65. eluaasta täitumiseni, mille vältel nad ei ole või ei ole olnud kindlustatud.

16. Sama säte 1. jaanuaril 1990 jõustunud redaktsioonis sätestab, et kindlustatud ja endised kindlustatud võivad riigi haldusasutuse üldaktiga kindlaksmääratavatel juhtudel, tingimustel ja tariifi alusel sõlmida vabatahtliku kindlustuse ajavahemike kohta pärast 15. eluaasta täitumist kuni 65. eluaasta täitumiseni, mille vältel nad ei ole või ei ole olnud kindlustatud.

2. Üldine peretoetuste seadus

17. Algemene kinderbijslagwet'i (üldine peretoetuste seadus, edaspidi „AKW”) artikkel 2 ja artikli 3 lõige 1 on sisult identsed AOW artikli 2 ja artikli 3 lõikega 1.

18. AKW artikli 6 lõike 1 punkti a kohaselt on kõnealuse seaduse sätete kohaselt kindlustatud isik, kes on Madalmaade resident.

19. AKW artikli 6a punkt b näeb ette, et erandina AKW artiklist 6 ja sellel põhinevatest sätetest ei ole kindlustatud isik, kelle suhtes on rahvusvahelise lepingu või rahvusvahelise organisatsiooni otsuse alusel kohaldatavad mõne muu riigi õigusnormid.

3. Sotsiaalkindlustusega hõlmatud isikute ringi laiendamist ja piiramist käsitlev dekreet

20. Põhikohtuasja vaidlustes käsitletaval ajavahemikul võeti AOW artikli 6 lõike 3 ja AKW artikli 6 lõike 3 alusel vastu terve rida järjestikusi dekreete, mis reguleerisid sotsiaalkindlustusega hõlmatud isikute ringi laiendamist ja piiramist (Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen, edaspidi „BUB”). Niisiis olid põhikohtuasjades käsitletavate asjaolude suhtes kohaldatavad 19. oktoobri 1976. aasta dekreet (*Stb.* 557, edaspidi „BUB 1976”), 3. mai 1989. aasta dekreet (*Stb.* 164, edaspidi „BUB 1989”) ja 24. detsembri 1998. aasta dekreet (*Stb.* 746, edaspidi „BUB 1999”).

21. BUB 1976 artikli 2 lõike 1 punkti a kohaselt ei ole muu hulgas AOW-s mõistetud tähenduses kindlustatud resident, kellel on töösuhe väljaspool Madalmaid ja kes on sellest tulenevalt kindlustatud välisriigis, ehk tema töökohariigis kehtivate vanadus- ja toitjakaotuspensione ning peretoetusi reguleerivate õigusnormide alusel.

22. BUB 1976 asendati BUB 1989-ga, mille artikli 10 lõige 1 nägi selle 1. juulist 1989 kuni 1. jaanuarini 1992 kehtinud redaktsioonis ette, et „sotsiaalkindlustusega ei ole kaetud Madalmaade resident, kes töötab üksnes väljaspool Madalmaid”. Sellesama BUB 1989 sätte 1. jaanuarist 1992 kuni 1. jaanuarini 1997 kehtinud redaktsioon nägi ette, et „sotsiaalkindlustusega ei ole kaetud Madalmaade resident, kes töötab vähemalt kolme kuu pikkusel katkestusteta ajavahemikul üksnes väljaspool Madalmaid”. 1. jaanuarist 1997 kuni 1. jaanuarini 1999 kohaldatavas redaktsioonis nägi BUB 1989 artikli 10 lõige 1 ette, et „sotsiaalkindlustusega ei ole kaetud Madalmaade resident, kes töötab vähemalt kolme kuu pikkusel katkestusteta ajavahemikul üksnes väljaspool Madalmaid, välja arvatud juhul, kui kõnealune töötamine põhineb Madalmaades elu- või asukohta omava tööandjaga sõlmitud töösuhtel”.

23. Alates 1. jaanuarist 1999 vahetas BUB 1989 välja BUB 1999. Viimati mainitud akti artikkel 12 näeb ette, et „sotsiaalkindlustusega ei ole kaetud Madalmaade resident, kes töötab vähemalt kolme kuu pikkusel katkestusteta ajavahemikul üksnes väljaspool Madalmaid, välja arvatud juhul, kui kõnealune töötamine põhineb Madalmaades elava või asuva tööandjaga sõlmitud töösuhtel”.

24. Nii BUB 1989 kui ka BUB 1999 sisaldasid – vastavalt artiklites 25 ja 24 – n-ö õigluse klauslit, millele tuginedes tuleb Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank'il (sotsiaalkindlustusasutuse haldusnõukogu, edaspidi „SVB”) kalduda teatavatel juhtudel kõrvale dekreeidi muudest sätetest ja võtta meetmeid, et kõrvaldada suur ebaõiglus, mis võib tuleneda kas dekreeidis (BUB 1989) ette nähtud kindlustuskohustusest või väljaarvamisjuhtudest, või jätta kõnesoleva dekreeidi artiklid kohaldamata või teha neist erandeid, kui nende kohaldamine tooks, arvestades kindlustatud isikute ringi laiendamise või piiramise ulatust, kaasa suure ebaõigluse, mis tuleneb eranditult dekreeidis (BUB 1999) ette nähtud kindlustuskohustusest või väljaarvamisjuhtudest.

III. Põhikohtuasjade aluseks olevad faktilised asjaolud

25. Eelotsusetaotlusest nähtub, et põhikohtuasjade kaebajad C.E. Franzen, H.D. Giesen ja F. Van den Berg on kõik Madalmaade kodanikud ja elavad Madalmaades.

26. C. E. Franzenile maksti Madalmaades AKW alusel peretoetust tütre eest, keda ta kasvatas üksi. 2002. aasta novembris teatas C.E. Franzen SVB-le, et alates 1. jaanuarist 2001 töötas ta Saksamaal juuksurina 20 tundi nädalas. Kuna C.E. Franzeni töötasu ei olnud kuigi suur, oli ta kindlustatud üksnes Saksamaa kohustuslikus tööõnnetuskindlustuse skeemis; muus osas tal Saksa sotsiaalkindlustussüsteemile juurdepääs puudus.

27. SVB lõpetas 25. veebruari 2003. aasta otsusega peretoetuse maksmise tagasiulatuvalt alates 1. oktoobrist 2002.

28. Kuna töötasu, mida C.E. Franzen Saksamaalt sai, ei olnud toimetulekuks piisav, sai ta elukohajärgsest Madalmaade omavalitsusüksusest täiendavat toetust Algemene bijstandswet'i (üldine sotsiaalabiseadus) ja Wet Werk en Bijstand'i (seadus töö ja sotsiaalabi kohta) alusel. SVB poolt Euroopa Kohtule esitatud seisukohtadest nähtub, et viimati mainitud toetus kujutab endast teatud laadi sotsiaalabi, mille suhtes määrus nr 1408/71 selle artikli 4 lõike 4 kohaselt kohaldatav ei ole.

29. SVB täpsustab seisukohtades ühtlasi, et C.E. Franzen esitas 21. septembri 2003. aasta kirjas BUB 1999 artikli 24 alusel taotluse, milles palus tühistada otsuse tema sotsiaalkindlustuse alt väljajätmise kohta. SVB jättis 15. märtsi 2004. aasta otsusega selle taotluse rahuldamata, tuues põhjenduseks, et C.E. Franzen ei ole kindlustatud ei liidu õiguse ega Madalmaade õigusnormide alusel.

30. C. E. Franzen esitas 30. jaanuaril 2006 uue peretoetuse taotluse, mille SVB rahuldab 27. märtsi 2006. aasta otsusega määrata peretoetus alates 2006. aasta esimesest kvartalist. 5. juunil 2007 sai SVB C. E. Franzeni nimel taotluse maksta talle peretoetust alates 2002. aasta neljandast kvartalist.

31. SVB tõdes 5. juuli 2007. aasta otsuses, et C.E. Franzenil puudub õigus peretoetusele alates 2006. aasta esimesest kvartalist, kuid et SVB on otsustanud, et alusetult makstud summat ei hakata tagasi nõudma. C.E. Franzeni vaie selle otsuse peale jäeti 16. novembri 2007. aasta otsusega põhjendamata tõttu rahuldamata ning rahuldamata jäeti ka kohtule selle kohta esitatud kaebus.

32. 6. jaanuaril 2008, mil 5. juuli 2007. aasta otsuse peale esitatud kaebuse menetlemine oli veel pooleli, tegi SVB uue otsuse, millega muutis 16. novembri 2007. aasta otsuse põhjendust, märkides, et peretoetuse taotlused jäeti rahuldamata põhjendusega, et vastavalt määruse nr 1408/71 artikli 13 lõikele 2 olid C.E. Franzeni suhtes kohaldatavad üksnes Saksamaa õigusnormid, mis seega välistab tema suhtes Madalmaade sotsiaalkindlustuse kohaldatavuse.

33. Rechtbank Maastricht (Maastrichti esimese astme kohus) jättis 5. augusti 2008. aasta otsusega põhjendamata tõttu rahuldamata kaebused, mis olid esitatud 16. novembri 2007. aasta otsuse ja 6. veebruari 2008. aasta otsuse peale. Põhikohtuasja poolte seisukohad eelotsusetaotluse esitanud kohtus lahknevad küsimuses, kas C.E. Franzen oli 1. oktoobrist 2002 AKW alusel kindlustatud või mitte.

34. H. D. Gieseni abikaasa töötas Saksamaal esmalt kahel perioodil aastal 1970 ning ajavahemikul 19. maist 1988 kuni 12. maini 1993 „geringfügig Beschäftigte” staatuses (väikesemahulist tööd tegeva töötajana). Ta töötas asendusmüüjana riidekaupluses teatud arvu tunde kuus väljakutsel töötamiseks sõlmitud lepingu alusel, töötades töandja väljakutse korral, kuid väljakutset saades polnud tal kohustust seda täita.

35. 22. septembril 2006 taotles H. D. Giesen AOW alusel vanaduspensionini ja pensionilisa abikaasa eest; SVB rahuldab taotluse 3. oktoobri 2007. aasta otsusega. Abikaasa eest makstavat pensionilisa vähendati siiski 16% võrra põhjendusega, et ajavahemikul, mil H. D. Giesen Saksamaal töötas, oli tema abikaasa sotsiaalkindlustusega kindlustamata. H.D. Giesen esitas selle otsuse peale vaide osas, milles otsus puudutas pensionilisa vähendamist. 20. mai 2008. aasta otsusega jäeti vaie põhjendamata tõttu rahuldamata.

36. Rechtbank Roermond (esimese astme kohus) jättis 20. mai 2008. aasta otsuse peale esitatud kaebuse 13. oktoobri 2008. aasta otsusega põhjendmatuse tõttu rahuldamata. Kohus asus seisukohale, et H. D. Gieseni abikaasa suhtes ei ole kohaldatavad Madalmaade õigusnormid, kuna ei ole tõendatud, et ta oleks Saksamaal töötanud rohkem kui kolm kuud. Pooltel on eelotsusetaotluse esitanud kohtus vaidlus selles, kas H. D. Gieseni abikaasa oli ajavahemikul 19. maist 1988 kuni 31. detsembrini 1992 AOW alusel kindlustatud.

37. F. van den Berg töötas ajavahemikel 25. juunist 1972 kuni 24. juulini 1972 ja 1. jaanuarist 1990 kuni 31. detsembrini 1994 Saksamaal. Eelotsusetaotluses puuduvad andmed selle kohta, millist tööd ta tegi. 17. jaanuaril 2008 taotles F. van den Berg vanaduspensionini AOW alusel. SVB määras 1. augusti 2008. aasta otsusega talle pensioni, kuid vähendas seda 14% võrra põhjendusega, et F. van den Berg oli kauem kui seitse aastat kindlustamata. Vaie, mille ta selle otsuse peale esitas, tunnistati 25. novembri 2008. aasta otsusega osaliselt põhjendatuks ja pensioni vähendamise määraks määrati 10%.

38. Rechtbank Maastricht jättis 25. novembri 2008. aasta otsuse peale esitatud kaebuse 19. oktoobri 2009. aasta otsusega põhjendamatuse tõttu rahuldamata. F. van den Bergi ja SVB vahel on eelotsusetaotluse esitanud kohtus vaidlus selle üle, kas F. van den Berg oli ajavahemikul 1. jaanuarist 1990 kuni 31. detsembrini 1994 AOW alusel kindlustatud.

39. Centrale Raad van Beroep (Madalmaade kõrgem sotsiaalasjade kohus), kes vaatab läbi põhikohtuasju apellatsioonistmes, on seisukohal, et apellante saab vaidlusaluste ajavahemike osas käsitada töötajatena määruse nr 1408/71 artikli 2 mõttes, kui tõlgendada seda koostoimes artikli 1 punktiga a, ning et AOW ja AKW kuuluvad selle määruse esemelisse kohaldamisalasse.

40. Sellegipoolest on tekkinud küsimus, kas vaidlusalustel ajavahemikel kehtisid huvitatud isikute suhtes vastavalt määruse nr 1408/71 artikli 13 lõike 2 sissejuhatavale lausele ja punktile a Saksamaa õigusaktid, ja kui jah, siis kas kõnealuste õigusaktide ainukohaldatavus toob kaasa selle, et Madalmaade õigusaktid ei ole kohaldatavad. Eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab kohtuotsusele Kits van Heijningen (C-2/89, EU:C:1990:183), mis käsitleb osalise tööajaga töötamist, ning soovib selgust küsimuses, kas sellest kohtupraktikast tuleb lähtuda ka väljakutsel töötamist käsitleva töölepingu korral.

41. Eelotsusetaotluse esitanud kohus nendib, et käsitletavates kohtuasjades ei ole vaidlust selle üle, et huvitatud isikud ei olnud tehtava töö eripärast tulenevalt kindlustatud vastavalt nendele Saksamaa õigusnormidele, mis annavad õiguse vanaduspensionile või peretoetusele. Kohus märgib, et 1. juulist 1989 kuni 31. detsembrini 1992 kulgeva ajavahemiku osas tuleb H. D. Gieseni abikaasat ning samuti F. van den Bergi ja C. E. Franzenit vastavalt neid puudutavate vaidlusaluste ajavahemike osas käsitada kui isikuid, kes ei ole Madalmaade õiguses AOW ja AKW alusel kindlustatud. Et otsustada, kas selline välistamine on liidu õigusega vastuolus, tuleb arvestada liidu õigusnorme, mis käsitlevad töötajate liikumisvabadust (ELTL artikkel 45) ja liidu kodanike vaba liikumist (ELTL artikkel 20 ja artikkel 21).

IV. Eelotsuse küsimused ja menetlus Euroopa Kohtus

42. Neil asjaoludel tegi eelotsusetaotluse esitanud kohus 1. juulil 2013 otsuse, mis jõudis Euroopa Kohtu kantseleisse 4. juulil 2013, millega otsustas menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

- „1. a) Kas määruse nr 1408/71 artikli 13 lõike 2 sissejuhatavat lauset ja punkti a tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigi residentide suhtes, kes kuuluvad selle määruse kohaldamisalasse ja teevad tööandja väljakutsel töötamist käsitleva töölepingu alusel mitte rohkem kui kahel või kolmel päeval kuus palgalist tööd mõne teise liikmesriigi territooriumil, on sellest asjaolust tulenevalt kohaldatavad töökohariigi sotsiaalkindlustust reguleerivad õigusnormid?

- b) Kas juhul, kui vastus esimese küsimuse punktile a on jaatav, on kõnealustele liikmesriigi residentidele töökohariigi sotsiaalkindlustust reguleerivad õigusnormid kohaldatavad nii nendel päevadel, mil isik töötas, kui ka nendel päevadel, mil isik ei töötanud, ja kui jah, siis kui kaua pärast seda, kui isik viimast korda tegelikult töötas, on nimetatud õigusnormid kohaldatavad?
2. Kas määruse nr 1408/71 artikli 13 lõike 2 sissejuhatava lause ja punktiga a nende koosmõjus artikli 13 lõikega 1 on vastuolus, et võõrtöötajat, kelle suhtes on kohaldatavad töökohariigi sotsiaalkindlustust reguleerivad õigusnormid, käsitatakse elukohariigi siseriiklike õigusnormide kohaselt elukohariigis AOW alusel kindlustatuna?
3. a) Kas liidu õigust, eeskätt töötajate ja/või liidu kodanike vaba liikumise õigust käsitlevaid sätteid tuleb tõlgendada nii, et nendega on käesolevates asjades kujunenud asjaoludel vastuolus kohaldada sellist siseriiklikku õigusnormi nagu AOW ja/või AKW artikkel 6a, mille kohaselt on Madalmaades elav võõrtöötaja Madalmaades AOW-st ja/või AKW-st tuleneva kindlustuskaitse alt välja arvatud seetõttu, et tema suhtes on kohaldatavad üksnes Saksamaa sotsiaalkindlustust reguleerivad õigusnormid, ja seda isegi siis, kui kõnealune töötaja, kes on „geringfügig Beschäftigte” [väikesemahulist tööd tegev töötaja] staatuses, ei ole Saksamaal kaetud „Altersrente”-ga [vanaduspensionini kindlustus] ja tal puudub õigus „Kindergeld”-ile [lapsetoetus]?
- b) Kas kolmanda küsimuse punktile a vastamisel on veel oluline, et oli olemas võimalus sõlmida vabatahtlik kindlustus AOW alusel või paluda SVB-l jõuda kokkuleppele määruse nr 1408/71 artikli 17 tähenduses?”

43. Kirjalikud seisukohad esitasid SVB, Madalmaade valitsus, Ühendkuningriigi valitsus ja Euroopa Komisjon. C. E. Franzeni, Madalmaade Kuningriigi, Ühendkuningriigi ja Euroopa Komisjoni esindajad kuulati ära 25. juunil 2014 toimunud kohtuistungil.

V. Analüüs

44. Mis puudutab esmalt põhikohtuasjade vaidluste konteksti, siis esiteks keeldus elukohariigi ametiasutus ehk antud juhul SVB C. E. Franzenile peretoetust määramast, ning teiseks vähendas sama asutus vastavalt H. D. Giesenile tema abikaasa eest makstavat pensionilisa ja F. van den Bergile määratud vanaduspensionile, tuues põhjenduseks, et määrusest nr 1408/71 tuleneb, et vaidlusalustel ajavahemikel olid põhikohtuasjade huvitatud isikute suhtes kohaldatavad nende töökohariigi, st Saksamaa õigusaktid. Nimelt nähtub Euroopa Kohtu käsutuses olevatest materjalidest, et mainitud ajavahemikel kehtis nende suhtes üksnes töökohariigi tööõnnetuskindlustus ning neil ei olnud ei Madalmaades (elukohariik) ega Saksamaal (töökohariik) õigust ei peretoetusele ega vanaduspensionile.

45. Edasi tuleb märkida, et vaidlustatud ei ole seda, et kõnesolevate hüvitiste puhul on täidetud tingimused, mis on vajalikud selleks, et neid saaks käsitada „vanadushüvitisena” määruse nr 1408/71 artikli 4 lõike 1 punkti c mõttes või „perehüvitisena” selle määruse artikli 4 lõike 1 punkti h tähenduses. Seega kuuluvad põhikohtuasjades käsitletavad olukorrad selle määruse *ratione materiae* kohaldamisalasse.

46. Määruse nr 1408/71 *ratione personae* kohaldamisala määramine on eelotsusetaotluse esitanud kohtu esimese küsimuse esemeks käesolevas asjas. Esimene küsimus, millele minu arvates tuleb vastata jaatavalt, ei tekita erilisi raskusi, seega uurin seda lühidalt.

A. Esimene küsimus

47. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib sisuliselt, kas määruse nr 1408/71 artikli 13 lõike 2 punkti a tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigi residentide suhtes, kes kuulub kõnesoleva määruse kohaldamisalasse ning kes teeb tööandja väljakutsel töötamist käsitleva töölepingu alusel maksimaalselt kahel või kolmel päeval kuus palgalist tööd mõne teise liikmesriigi territooriumil, kuuluvad vastavalt selle määruse artikli 13 lõike 2 punktile a kohaldamisele töökohariigi õigusaktid, ning kui vastus on jaatav, siis kas need kehtivad tema suhtes üksnes päevadel, mil ta on töötanud, või ka muudel päevadel⁴.

48. Sellele küsimusele vastamiseks tuletan esmalt lühidalt meelde, milline on määruse nr 1408/71 isikuline kohaldamisala, ning asjaolu, et põhikohtuvaidluse huvitatud isikuid võib käsitada töötajatena selle määruse artikli 2 lõike 1 mõttes. Teiseks analüüsin Euroopa Kohtu praktikat, mis puudutab määruse nr 1408/71 kohaldamist osalise tööajaga töötamise korral, ning seejärel uurin selle määruse I lisa punkti I alapunkti E sätete tagajärgi konkreetselt C. E. Franzeni juhtumile.

1. Määruse nr 1408/71 *ratione personae* kohaldamisala

49. Määruse nr 1408/71 isikuline kohaldamisala on määratletud selle artiklis 2. Sama artikli lõike 1 kohaselt peab selleks, et määrus oleks töötaja suhtes kohaldatav, olema täidetud kolm tingimust. Esiteks peab tegemist olema töötaja või füüsilisest isikust ettevõtjaga⁵. Nende kahe terminiga tähistatakse isikuid, kes on kas kohustuslikult või vabatahtlikult kindlustatud⁶ mõne selle määruse artikli 1 punkti a alapunktides i ja ii mainitud sotsiaalkindlustuskeemi alusel ning vastavalt nende skeemide tingimustele⁷. Teiseks peab töötaja olema mõne liikmesriigi kodanik. Kolmandaks peavad tema suhtes kehtima või olema kehtinud ühe või mitme liikmesriigi õigusaktid.

50. Euroopa Kohus on väljendanud seisukohta, et isik on „töötaja” määruse nr 1408/71 tähenduses, kui ta on selle määruse artikli 1 punktis a nimetatud üldise või spetsiaalse sotsiaalkindlustuskeemi alusel vabatahtlikult või kohustuslikult kindlustatud kas või ühe riski vastu, olenemata töösuhte olemasolust⁸.

4 — Eelotsusetaotluse esitanud kohus on seisukohal, et vaidlusaluste ajavahemike osas kuulusid C. E. Franzeni ja F. van den Bergi suhtes kohaldamisele Saksamaa õigusnormid. Seevastu seoses H. D. Gieseni abikaasale kohaldatava õigusega on kohtul kahtlusi.

5 — Viidatud artikkel ei ole kohaldatav mitte üksnes töötajatele ja füüsilisest isikust ettevõtjatele, vaid ka õpilastele, kodakondsuseta isikutele ja pagulastele, kes elavad mõne liikmesriigi territooriumil, ning samuti nende pereliikmete ja nende ülalpidamisel olnud isikute suhtes. Õigupoolest on alates kohtuotsusest Martínez Sala (C-85/96, EU:C:1998:217) liidu kodakondsus olnud aluseks määruse nr 1408/71 kohaldamisala laiendamisele. Määrusega hõlmatud isikute ringi laiendamine on leidnud kinnitust kohtuotsustes Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458) ja Collins (C-138/02, EU:C:2004:172). Seega on liidu kodakondsusega lisandunud riiklike sotsiaalkindlustussüsteemide kooskõlastamise uus mõõde. Vt Cornelissen, R, „The principle of territoriality and the Community regulations on social security (Regulations 1408/71 and 574/72)”, *Common Market Law Review*, 1996, 33, lk 439–471. Vt ka Marzo, C, *La dimension sociale de la citoyenneté européenne*, Université Paul Cézanne – Aix-Marseille III, Collection B., Goldman, Presses Universitaires d’Aix-Marseille, lk 344.

6 — Vastavalt määruse nr 1408/71 artikli 1 punkti a alapunktile iv kuulub isik, kes on mõne liikmesriigi sotsiaalkindlustuskeemi alusel vabatahtlikult kindlustatud käesolevas määruses käsitletud kindlustusliikidega hõlmatud ühe või mitme riski suhtes, kuid kes ei tee palgalist tööd, samuti selle määruse sätete kohaldamisalasse, juhul kui ta on varem olnud kindlustatud sama riski suhtes sama liikmesriigi sotsiaalkindlustuskeemi alusel, mis on mõeldud töötajatele või füüsilisest isikust ettevõtjatele.

7 — Seoses esimese eelotsuse küsimusega, mis Euroopa Kohtule sotsiaalkindlustuse valdkonnas esitati, asus Euroopa Kohus nõukogu 25. septembri 1958. aasta määrust nr 3/58 võõrtöötajate sotsiaalkindlustuse kohta (EÜT 1958, 30, lk 561) arvestades seisukohale, et „seega on mõisted „töötaja või töötajaga võrdsustatud isik” ühenduse tasandi mõisted, millega tähistatakse kõiki neid isikuid – sõltumata nende kohta kasutatavast nimetusest –, kes on kaetud erinevate riiklike sotsiaalkindlustussüsteemidega” (kohtuotsus Unger, 75/63, EU:C:1964:19, põhjendus 1). Vt ka kohtuotsus Megner ja Scheffel (C-444/93, EU:C:1995:442, punkt 20).

8 — Kohtuotsused Dodl ja Oberhollenzer (C-543/03, EU:C:2005:364, punkt 34) ja Berger (C-516/09, EU:C:2011:136, punkt 26).

51. Käesoleval juhul ei ole vaidlustatud asjaolu, et põhikohtuasjade huvitatud isikud on töötanud teatud ajavahemike vältel Saksamaal ning olid seal ka kindlustatud. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et nad tegid väiksemahulist palgalist tööd „geringfügig Beschäftigte”⁹ staatuses, mis tähendab, et nad olid kindlustatud vähemalt tööõnnetusega seotud riskide vastu („Unfallversicherung”). Järelikult ei näi minu arvates olevat kahtlust, et põhikohtuasjade huvitatud isikuid tuleb käsitada töötajatena määruse nr 1408/71 artikli 2 lõike 1 punkti a mõttes.

2. Lühike ülevaade asjassepuutuvast kohtupraktikast

52. Nagu nähtub Euroopa Kohtule esitatud kirjalikest seisukohtadest tervikuna, tuleb käeoleva kohtuasja asjaoludele kohaldada kohtuotsusest Kits van Heijningen¹⁰ tulenevaid järeldusi. Mainitud kohtuotsuses tõlgendas Euroopa Kohus määruse nr 1408/71 artikli 13 lõiget 2 osalise tööaja küsimuses ning minu arvates tuleb sellest tõlgendusest analoogia alusel lähtuda ka sellise väljakutsel tehtava töö korral, nagu seda on põhikohtuasjades vaatluse all olev töö.

53. Euroopa Kohus asus seisukohale, et mitte miski määruse nr 1408/71 artikli 1 punkti a ega artikli 2 lõike 1 sõnastuses ei võimalda välistada teatavaid isikukategooriaid määruse kohaldamisalast lähtuvalt ajast, mille vältel nad töötavad. Järelikult tuleb isikut käsitada sellisena, et ta kuulub määruse nr 1408/71 kohaldamisalasse, kui tema puhul on täidetud tingimused, mis on ette nähtud selle määruse artikli 1 punktis a ja artikli 2 lõikes 1 nende koostoimes, ning sõltumata tööga hõivatud oldud ajast¹¹. Euroopa Kohus nentis, et määruse nr 1408/71 artikli 13 lõike 2 punkt a ei näe ette erisusi sõltuvalt sellest, kas palgalist tööd tehakse täis- või osalise tööajaga. Pealegi, kui asuda seisukohale, et töökoha liikmesriigi õigusaktid on kohaldatavad üksnes konkreetselt nendele perioodidele, mil huvitatud isik tööd teeb, kuid mitte selle aja suhtes, mil ta ei tööta, ei saavutataks nende sätetega taotletavat eesmärki¹².

54. Selles osas on minu arvates selge, et otsustav element määruse isikulisse kohaldamisalasse kuulumise jaoks, nagu nähtub käesoleva ettepaneku punktist 50, on asjaolu, et isik peab mõne määruse nr 1408/71 artikli 1 punktis a nimetatud üldise või spetsiaalse sotsiaalkindlustusskeemi alusel vabatahtlikult või kohustuslikult olema kindlustatud kas või ühe riski vastu. Niisiis ei oma tähtsust töösuhte olemasolu, töösuhte liik, asjaolu, et tööleping on sõlmitud osalise tööajaga või väljakutsel tehtava töö tegemiseks, ega ka töötatud tundide arv¹³. Järelikult ei ole käesoleval juhul tähtsust sellel, et põhikohtuasjade huvitatud isikud tegid väiksemahulist palgalist tööd, mille puhul töötundide arv ja/või töötasu ei ületanud teatud määrasid, ning Saksa õiguses kuulusid nad määratluse „geringfügig Beschäftigte” alla.

9 — SVB seisukohtadest nähtub, et „geringfügig Beschäftigte” staatuses töötamise kohta kehtib nõue, et töötundide arv või töötasu ei ületa teatud määrasid.

10 — EU:C:1990:183.

11 — *Ibidem*, punkt 10.

12 — *Ibidem*, punkt 14.

13 — *Ibidem*, punktid 9 ja 11.

55. Seetõttu nendin, et C.E. Franzeni, H.D. Gieseni ja F. van den Bergi puhul on täidetud tingimused, mis on ette nähtud määruse nr 1408/71 artikli 1 punktiga a ja artikli 2 lõikega 1 nende koostoimes, sõltumata ajast, mille vältel nad vaidlusalustel ajavahemikel tööd tegid. Seega kuuluvad nad kõnesoleva määruse isikulisse kohaldamisalasse ning nende suhtes kuuluvad vastavalt selle määruse artikli 13 lõike 2 punktile a kohaldamisele töökohariigi õigusaktid. Saksa õigus ei ole nende suhtes kohaldatav mitte üksnes nende päevade osas, mil nad töötasid, vaid hõlmab ka päevi, mil nad tööd ei teinud. See aeg pikeneb, kui huvitatud isik on töökohariigis kindlustatud vähemalt ühe riskijuhtumi vastu¹⁴.

3. Määruse nr 1408/71 I lisa punkti I alapunkt E („Saksamaa”)

56. Komisjon märgib seoses C.E. Franzeniga, et määruse nr 1408/71 I lisa punkti I alapunktis E Saksamaad puudutav info muudab selle määruse isikulist kohaldamisala.

57. Käesoleva ettepaneku punktidest 49–51 nähtub, et määrus nr 1408/71 on C.E. Franzeni suhtes isikuliselt kohaldatav. Vastavalt määruse artikli 13 lõike 2 punktile a kuuluvad C.E. Franzeni suhtes kohaldamisele Saksamaa õigusaktid¹⁵. Kas tal oleks seega õigus perehüvitistele Saksamaal?

58. Selle kohta nähtub Euroopa Kohtu praktikast, et juhul kui perehüvitiste määramiseks on vastavalt määruse nr 1408/71 III jaotise 7. peatükile pädev Saksa ametiasutus, siis määruse artikli 1 punktis a toodud määratluse kaalub üles määruse I lisa punkti I alapunktis E („Saksamaa”) toodud määratlus¹⁶. Niisiis, vaid selliseid isikuid, kes on kindlustatud mõne määruse nr 1408/71 I lisa punkti I alapunktis E nimetatud kohustusliku kindlustusskeemi raames, saab käsitada „töötajana” või „füüsilisest isikust ettevõtjana” selle määruse artikli 1 punkti a alapunkti ii tähenduses¹⁷. Nimelt, selle lisa mainitud sätte tähenduses on töötajana käsitav „töötuse vastu kohustuslikult kindlustatu või iga isik, kes sellise kindlustuse tõttu saab ravikindlustuse alusel rahalisi hüvitisi või nendega võrreldavaid hüvitisi”. C.E. Franzeni puhul see nii ei ole. C.E. Franzen kuulub määruse nr 1408/71 artikli 1 punkti a alapunktis i toodud üldreegli alla, ehk ta on hõlmatud selle määruse tähenduses kasutatava töötaja määratlusega seonduvalt kindlustusega, mille väljamaksete saamiseks ta on kindlustatud ja milleks antud juhul on tööõnnetuskindlustus. Seevastu ei saa teda I lisa toodud erireegli tõttu käsitada töötajana, kui küsimus on perehüvitiste määramises Saksamaal. Niisiis on mainitud eeskirjal võrreldes määruse artikli 1 punktis a toodud üldkorraga spetsiifiline iseloom. Nimelt, määruse nr 1408/71 I lisa sätted koostoimes artikli 1 punkti a alapunktiga ii täpsustavad põhjuslikku seost töötaja taotletava hüvitise liigi (perehüvitised) ja nende tingimuste vahel, mis peavad töötaja puhul olema täidetud, et tal tekiks õigus sellele hüvitisele. Seega on liidu seadusandja soovinud täpsustada töötaja ja füüsilisest isikust ettevõtja mõisteid selle määruse jaoks juhtudel, mil isiku suhtes kehtib kõigile residentidele kohaldatav sotsiaalkindlustusskeem, nagu seda on perehüvitiste süsteem Saksamaal¹⁸. Seetõttu leian, et C.E. Franzenit ei saa vaidlusaluste ajavahemike osas käsitada töötajana määruse nr 1408/71 I lisa punkti I alapunkti E mõttes, kuna tema puhul ei ole täidetud Saksamaal perehüvitiste saamiseks vajalikud tingimused, mis on ette nähtud selle määruse artikli 1 punkti a alapunktis ii selle alapunkti koostoimes määruse I lisaga.

14 — Tuletan lisaks meelde, et isiku suhtes, kes mõne liikmesriigi territooriumil enam palgalist tööd ei tee ja kelle puhul seega ei ole enam täidetud määruse nr 1408/71 artikli 13 lõike 2 punktis a kehtestatud tingimused, ega ole täidetud ka selle määruse mõnes muus sättes ette nähtud tingimused, mis on vajalikud, et mõne liikmesriigi õigusaktid oleksid selle isiku suhtes kohaldatavad, on vastavalt määruse artikli 13 lõike 2 punktile f ja selle liikmesriigi õigusnormidele, kus on isiku elukoht, kas selle riigi õigusnormid, kus isik eelnevalt palgalist tööd tegi – juhul kui isiku elukoht on jätkuvalt selles riigis –, või selle liikmesriigi õigusnormid, kus juhul, kui ta on elukohta vahetanud, on tema uus elukoht. Vt kohtuotsus Kuusijärvi (C-275/96, EU:C:1998:279, punkt 34).

15 — Vt käesolev ettepanek, punktid 68 ja 69.

16 — Kohtuotsus Kulzer (C-194/96, EU:C:1998:85, punkt 35).

17 — Kohtuotsused Merino Garcia (C-266/95, EU:C:1997:292, punktid 24–26); Martínez Sala (EU:C:1998:217) ja Schwemmer (C-16/09, EU:C:2010:605, punkt 34).

18 — Vt selle kohta kohtujuristi ettepanek, La Pergola, liidetud kohtuasjad Stöber ja Piosa Pereira (C-4/95 ja C-5/95, EU:C:1996:225, punktid 13 ja 28).

59. Seega, mis puudutab perehüvitiste määramist Saksa õiguse alusel, siis mõistet „töötaja” tuleb seejuures kasutada selles tähenduses, et see hõlmab üksnes niisuguseid töötajaid, kes vastavad määratlusele, mis kujuneb kõnesoleva määruse artikli 1 punkti a alapunktis ii sätestatu koostoimes selle määruse I lisa punkti I alapunktiga E.

4. Vahekokkuvõte

60. Leian, et määruse nr 1408/71 artikli 13 lõike 2 punkti a tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigi residendi suhtes, kes kuulub selle määruse kohaldamisalasse ja töötab väljakutsel töötamiseks sõlmitud töölepingu alusel kõige rohkem kaks või kolm päeva kuus mõne teise liikmesriigi territooriumil, kehtivad vastavalt selle määruse artikli 13 lõike 2 punktile a tema töökohariigi õigusaktid. See liikmesriigi õigusnormide kohaldatavus puudutab lisaks päevadele, mil töötaja töötab, ka päevi, mil ta tööd ei tee. See aeg pikeneb, kui huvitatud isik on töökohariigis kindlustatud vähemalt ühe riskijuhtumi vastu.

B. Teine ja kolmas eelotsuse küsimus

61. Minu arvates tuleks teist ja kolmandat küsimust analüüsida koos. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib sisuliselt selgitust selle kohta, kas määruse nr 1408/71 artikli 13 lõike 2 punktiga a selle koosmõjus sama artikli lõikega 1 on vastuolus see, et siseriiklikud õigusaktid välistavad käesoleva juhtumi asjaoludel riigi sotsiaalkindlustussüsteemi kohaldatavuse sellise võõrtöötaja puhul, kelle suhtes on kohaldatavad tema töökohariigi sotsiaalkindlustusalased õigusnormid. Samuti soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas selline välistamine läheb vastuollu esmase õigusega, eeskätt töötajate ja/või liidu kodakondsust käsitlevate sätetega, kui võõrtöötaja suhtes ei kohaldata tema elukohariigi sotsiaalkindlustussüsteemi põhjusel, et tema suhtes kehtivad töökohariigi sotsiaalkindlustusalased õigusnormid, ja seda vaatamata asjaolule, et tal ei ole töökohariigis õigust peretoetustele ega vanaduspensionile väljamaksetele. Lisaks soovib kohus teada, kas vastust eelnevale küsimusele mõjutab asjaolu, et töötajal oli olemas võimalus sõlmida vabatahtlik kindlustus või taotleda pädevalt asutuselt kokkuleppe sõlmimist määruse nr 1408/71 artikli 17 tähenduses.

62. Et anda eelotsusetaotluse esitanud kohtule tarvilik vastus, tuleb minu arvates kõigepealt peatuda määrusega nr 1408/71 ette nähtud riiklike sotsiaalkindlustussüsteemide kooskõlastuskorra alustel.

1. Määrusega nr 1408/71 ette nähtud kooskõlastuskord

63. Esiteks tuletan meelde, et Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast nähtub, et määrusega nr 1408/71 kehtestatud süsteem põhineb üksnes siseriiklike sotsiaalkindlustusalaste õigusaktide kooskõlastamisel ega taotle nende ühtlustamist¹⁹. Kuna liikmesriikide sotsiaalkindlustussüsteeme iseloomustab territoriaalsus²⁰, siis on kooskõlastamise aluseks eeskätt seose olemasolu tuvastamist käsitlevad eeskirjad, mis on analoogsed nendega, mida rakendatakse rahvusvahelises eraõiguses. Kooskõlastamise eesmärk on määrata kindlaks, millise või milliste riikide õigusnormid kuuluvad kohaldamisele sellise töötaja või füüsilisest isikust ettevõtja suhtes, kes on erinevatel asjaoludel kasutanud õigust vabale liikumisele²¹, lubades erinevusi eri liikmesriikide sotsiaalkindlustussüsteemide

19 — Kohtuotsused Lenoir (313/86, EU:C:1998:452, punkt 13); Hervein jt (C-393/99 ja C-393/99, EU:C:2002:182, punkt 52) ja Pasquini (C-34/02, EU:C:2003:366, punkt 52).

20 — Cornelissen, R, *loc.cit.*, lk 439–441.

21 — Kohtuotsused Piatkowski (C-493/04, EU:C:2006:167, punkt 20); Nikula (C-50/05, EU:C:2006:493, punkt 20) ja Derouin (C-103/06, EU:C:2008:185, punkt 20).

ja seega neis liikmesriikides töötavate isikute õiguste vahel²². Seega jätab kooskõlastamine liikmesriikidele nende pädevuse antud valdkonnas, tingimusel et liikmesriikide tegevus on kooskõlas liidu õiguse, eeskätt kooskõlastusmäärustega taotletavate eesmärkide ning isikute vaba liikumist käsitlevate sätetega aluslepingutes²³.

64. Eesmärk, mida kannab sotsiaalkindlustussüsteemide kooskõlastuskord, mis loodi juba Euroopa ühendamise algusaegadel²⁴, on lihtsustada isikute liikumist Euroopa Liidus, respektides samas riikide sotsiaalkindlustusalaseid õigusnorme iseloomustavaid erijooni, ning mitte asetada ebasoodsamasse olukorda või n-ö karistada isikuid, kes on kasutanud õigust vabale liikumisele²⁵.

65. Euroopa Kohus on esimestest otsustest peale meenutanud, et ELTL artikli 48 rakendamiseks vastu võetud määruste sätete tõlgendamisel tuleb lähtuda selle artikli eesmärgist, milleks on aidata kaasa võõrtöötajate võimalikult suure liikumisvabaduse saavutamisele²⁶. Kohus on nentunud, et ELTL artikkel 45 ja ELTL artikkel 48 kujutavad endast sotsiaalkindlustusalaste määruste alust, raamistikku ja piire²⁷. Seega lähtub ta riiklike süsteemide kooskõlastamise kohta otsuse tegemisel ELTL artiklist 45 ja artiklist 48.

66. Teiseks, kohaldatavate siseriiklike õigusnormide kollisioone põhjustab olukord, kus ühtaegu on tegemist ühelt poolt isikute vaba liikumise ja teiselt poolt siseriiklike sotsiaalkindlustusskeemide kehtimisega. Sellised olukorrad, kus tegu võib olla kas positiivse kollisiooniga juhul, kui ühe konkreetse olukorra suhtes on kohaldatav kahe riigi õigus, või negatiivse kollisiooniga juhul, mil kohaldamisele ei kuulu ühegi riigi õigusnormid²⁸, on takistuseks liidu territooriumil vabalt liikumise õiguse teostamisele.

67. Kolmandaks, et lahendada kohaldatavate õigusnormide positiivseid ja negatiivseid kollisioone, taotleb määruse nr 1408/71 II jaotises sätestatu (sh artikkel 13), mis kujutab endast terviklikku ja ühtset kollisiooninormide kogumit²⁹, seda, et huvitatud isiku suhtes kuuluks kohaldamisele ühe liikmesriigi sotsiaalkindlustussüsteem. Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast nähtub, et mainitud sätete eesmärk ei ole üksnes vältida olukordi, kus samaaegselt kuuluvad kohaldamisele eri riikide õigusnormid, ja sellest tuleneda võivad probleeme³⁰, vaid ka takistada niisuguse olukorra kujunemist, kus määruse nr 1408/71 kohaldamisalasse kuuluvatel isikutel puudub sotsiaalkindlustuskaitse, kuna nende suhtes ei kuulu kohaldamisele ühegi riigi õigusaktid³¹.

22 — Vt eelkõige kohtuotsused Gravina (807/79, EU:C:1980:184, punkt 7); Rönfeldt (C-227/89, EU:C:1991:52, punkt 12) ja Leyman (C-3/08, EU:C:2009:595, punkt 40).

23 — Vt analoogia alusel kohtuotsus Kauer (C-28/00, EU:C:2002:82, punkt 26). Vt ka kohtujuristi ettepanek, Jääskinen, kohtuasi Reichel-Albert (C-522/10, EU:C:2012:114, punkt 44).

24 — Mainitud kord kehtestati määrusega nr 3/58, mille hiljem vahetas välja määrus nr 1408/71. Määrust nr 1408/71 ja nõukogu 21. märtsi 1972. aasta määrust (EMÜ) nr 574/72, millega määratakse kindlaks määruse (EMÜ) nr 1408/71 sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate ja nende pereliikmete suhtes rakendamise kord (EÜT L 74, lk 1; ELT eriväljaanne 05/01, lk 83), on palju kordi muudetud nii selleks, et viia need kooskõlla muutustega riikide õigusnormides kui ka eesmärgiga kajastada nendes Euroopa Kohtu praktikast tulenevaid seisukohti. Mainitud kooskõlastusmäärused on oluline panus Euroopa integratsiooni heaks. Vt selle kohta Cornelissen, R., *loc.cit.*, lk 471.

25 — Kohtuotsused Nikula (EU:C:2006:493, punkt 20) ja Tomaszewska (C-440/09, EU:C:2011:114, punkt 28). Niisiis ei või kohaldatava õiguse muutumine tuua kaasa sotsiaalkaitse katkemist või ebavõrdsust. Vt Mavridis, P., *La sécurité sociale à l'épreuve de l'intégration européenne*, Bruylant, 2003, lk 34. Konkreetse olukorra suhtes kohaldatava õiguse deterritorialiseerimise kohta vt Cornelius, R., *loc.cit.*, lk 444–446 ja 470.

26 — Vt eelkõige kohtuotsused Belbouab (10/78, EU:C:1978:181, punkt 5); Buhari Haji (C-105/89, EU:C:1990:402, punkt 20); Chuck (C-331/06, EU:C:2008:188, punkt 28), ja da Silva Martins (C-388/09, EU:C:2011:439, punkt 70).

27 — Kohtuotsused Duffy (34/69, EU:C:1969:71, punkt 6) ja Massonet (50/75, EU:C:1975:159, punkt 9).

28 — Vt Rodière, P., *loc.cit.*, lk 662, ja 3. joonealune märkus.

29 — Kohtuotsus Luijten (60/85, EU:C:1986:307, punktid 12–14).

30 — Kohtuotsused Ten Holder (302/84, EU:C:1986:242, punkt 19) ja Luijten (EU:C:1986:307, punkt 12).

31 — Kohtuotsused Kits van Heijningen (EU:C:1990:183, punkt 12) ja Kuusijärvi (EU:C:1998:279, punkt 28).

68. Sellega seoses järgib määruse nr 1408/71 artikli 13 lõige 1 põhimõtet, et konkreetse juhtumi suhtes tuleb kohaldada ainult ühe riigi õigusakte³², mis väljendub eeskätt selles, et kindlustusmakseid tehakse ainult ühe sotsiaalkindlustussüsteemi raames. Kõnesoleva määruse artikli 13 lõike 2 punkt a näeb selgelt ette, et arvestades artikleid 14–17, kehtivad „liikmesriigi territooriumil töötava isiku suhtes [...] selle riigi õigusaktid, seda ka juhul, kui ta elab teise liikmesriigi territooriumil või kui tema tööandjaks oleva ettevõtja või isiku registrisse kantud asukoht või peamine tegevuskoht asub teise liikmesriigi territooriumil” (*lex loci laboris*)³³.

69. Niisiis, arvestades määrusega nr 1408/71 ette nähtud erandeid³⁴, on siseriiklike sotsiaalkindlustusalaste õigusnormide kollisioonide lahendamise kord, mis tugineb põhimõttele, et kohaldamisele peab kuuluma ainult ühe riigi õigus, laadilt imperatiivne, ja nagu Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast nähtub, on selle mõju selline, et „liikmesriikidel ei ole võimalust otsustada selle üle, millises ulatuses kuuluvad kohaldamisele nende endi ja millises ulatuses mõne teise liikmesriigi õigusnormid, kuna nad on kohustatud järgima kehtivaid [liidu] õigusnorme”³⁵.

70. Lähtun eelotsusetaotluse esitanud kohtu teise ja kolmanda eelotsuse küsimuse ühisel käsitlemisel ja neile vastamisel just nendest kaalutlustest.

2. Põhimõte, et kohaldamisele kuuluvad ainult ühe riigi õigusaktid (ainukohaldatavuse põhimõte)

71. Nagu käesoleva ettepaneku punktides 67 ja 68 nähtub, tuleneb Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast, et vastavalt määruse nr 1408/71 II jaotise sätetele, mis määravad kindlaks liidus liikuvate töötajate suhtes kehtiva õiguse, kuulub nende suhtes kohaldamisele ainult ühe liikmesriigi sotsiaalkindlustussüsteem³⁶, vältimaks kohaldatavate siseriiklike õigusaktide kumuleerumisi ja probleeme, mida see võib kaasa tuua³⁷. Seega eeskirjad, mis määravad kindlaks kohaldatava õiguse, on eksklusiivse mõjuga, mis tähendab, et – määruses nr 1408/71 ette nähtud erandeid arvestades³⁸ – ei kuulu kohaldamisele muud õigusnormid peale nende, mis on kindlaks määratud kollisiooninormide alusel³⁹.

72. Samas, hiljutised perehüvitiste maksmise kohta tehtud kohtuotsused näitavad, et Euroopa Kohtu praktika on ainukohaldatavuse põhimõtte range kohaldamise osas muutunud vähem jäigaks⁴⁰.

32 — Määruse nr 1408/71 kehtestatud kooskõlastuskord tugineb kolmele põhimõttele: esiteks oma riigi kodanike ja muude isikute, st nende, kes ei ole riigi kodanikud, võrdne kohtlemine; teiseks, kindlustusperioodide kokkuliitmine (või omandatavate õiguste säilimine), ja kolmandaks, hüvitiste liidusisene n-ö eksportimine (elukohaga seotud klausli kaotamine või omandatud õiguste säilitamine).

33 — Kohtuotsus *Kits van Heijningen* (EU:C:1990:183, punkt 12).

34 — Määruse nr 1408/71 põhjenduses 11 on öeldud, et „sellisest üldreeglist võib teha erandi, kui konkreetne olukord õigustab kohaldatava õiguse kindlaksmääramisel teistsuguste kriteeriumide kasutamist”. Erandid *lex loci laboris* suhtes on ette nähtud määruse nr 1408/71 artiklites 14–17. Määruse artikkel 17 käsitleb teatavaid isikukategooriaid puudutavaid kokkuleppeid, mis tuleb sõlmida nende isikute huvides. Lisaks II jaotisele võib erandeid ette näha ka „määruse III jaotise alusel sotsiaalsetel ja praktilistel kaalutlustel” (Mavridis, P., *loc.cit.*, lk 443).

35 — Kohtuotsused *Ten Holder* (EU:C:1986:242, punkt 21) ja *Luijten* (EU:C:1986:307, punkt 14).

36 — Tuleb lisada, et määruse nr 883/2004 jõustumisega (vt artikli 11 lõige 1) kinnitati ka põhimõtet, et kohaldamisele kuuluvad ainult ühe liikmesriigi õigusnormid.

37 — Kohtuotsused *Ten Holder* (EU:C:1986:242, punkt 19) ja *Luijten* (EU:C:1986:307, punkt 12).

38 — Vt 34. joonealune märkus.

39 — *Morsa, M., Sécurité sociale, libre circulation et citoyennetés sociales*, Anthemis, 2012, lk 142.

40 — Kohtuotsused *Bosmann* (C-352/06, EU:C:2008:290) ning *Hudzinski ja Wawrzyniak* (C-611/10 ja C-612/10, EU:C:2012:339). Saamaks ülevaadet teaduslikes käsitlustes esitatud reageeringutest mainitud kohtupraktikale vt eelkõige *Kessler, F., „Prestations familiales: une nouvelle remise en cause du principe d’unicité de la législation applicable”. Revue de jurisprudence sociale*, 10 (2008), lk 770–773; *Lhemould, J.-P., „Ouverture de droits à prestations familiales dans deux États membres de l’Union: consolidation de nouveaux principes?”*, *Revue de jurisprudence sociale*, 8-9, (2012), lk 583–584; *Devetzi, S., „The coordination of family benefits by Regulation 883/2004”, European Journal of Social Security*, volume 11, 1-2 (2009), lk 205–216, lk 212.

73. Komisjon märkis kirjalikes seisukohtades, et niisugust vähem jäika lähenemisviisi ei või siiski tõlgendada nii, et ka töötaja suhtes, kes liigub liidu piires ja kelle suhtes kuuluvad kohaldamisele töökohariigi sotsiaalkindlustusalased õigusaktid, kuuluvad vastavalt tema elukohariigi õigusele kohaldamisele elukohariigi vanaduskindlustusalased õigusaktid.

74. Nõustun selle seisukohaga. Teistsugune tõlgendus tähendaks üldjoontes seda, et kindlustatud peaksid tegema sissemakseid kahe või enama liikmesriigi pädevatele asutustele, mis poleks kooskõlas määruse nr 1408/71 eesmärgiga, mida rõhutasin käesoleva ettepaneku punktis 68. Selle kohta on määruse põhjenduses 9 lisatud, et erandjuhte, mille puhul töötaja suhtes on üheaegselt kohaldatavad kahe liikmesriigi õigusaktid, peaks esinema võimalikult vähe ja piiratud ulatuses.

75. Igal juhul pean selguse ja eelotsusetaotluse esitanud kohtule tarviliku vastuse andmise huvides vajalikuks analüüsida Euroopa Kohtu hiljutist kohtupraktikat, kus kohus näib olevat teatud juhtudel aktsepteerinud kahe liikmesriigi õigusaktide üheaegset kohaldamist.

a) Lühike meedetuletus Euroopa Kohtu hiljutisest kohtupraktikast: kohtuotsused Bosmann⁴¹ ning Hudzinski ja Wawrzyniak⁴²

76. Kas ülalmainitud kohtuotsuseid võib tõlgendada nii, et käesoleval juhul tuleb lähtuda nendes toodud järeldustest? SVB ja komisjon jagavad kirjalikes seisukohtades arvamust, et eraldi tuleb vaadelda kohtuotsustest Ten Holder⁴³ ja Luijten⁴⁴ nähtuvat praktikat ning seda, mis järeldub kohtuotsustest Bosmann⁴⁵ ning Hudzinski ja Wawrzyniak⁴⁶. Nagu nähtub käesoleva ettepaneku punktist 71, on Euroopa Kohus kahes esimesena mainitud kohtuotsuses kinnitanud põhimõtet, et tulenevalt määruse nr 1408/71 II jaotise sätetest peab kohaldamisele kuuluma ainult ühe riigi õigus (ainukohaldatavuse põhimõte), ning kahes viimati mainitud otsuses seda, et määruse nr 1408/71 artikli 13 lõike 2 punkti a tõlgendus ei välista, et „liikmesriik, kes ei ole pädev riik ja kes ei sea perehüvitise saamise õigust töötamis- ja kindlustustingimustest sõltuvusse, saab maksta sellist hüvitist tema territooriumil elavale isikule, kui sellise hüvitise maksmise võimalus on selle riigi õigusaktidega tegelikult ette nähtud”⁴⁷.

77. Sarnaselt SVB ja komisjoniga leian, et kahte viimati mainitud kohtuotsust ei saa tõlgendada nii, et nendes tehtud järeldustest tuleks lähtuda ka käesolevas kohtuasjas. Meenutuseks – B. Bosmannil oli õigus Saksa õiguses ette nähtud peretoetusele tulenevalt tema elukohast Saksamaal, ning W. Hudzinskil tulenevalt sellest, et Saksa õiguses on ette nähtud, et isikul, kelle elukoht või harilik viibimiskoht ei ole Saksamaal, kuid kelle suhtes kehtib üldine tulumaksukohustus või keda käsitatakse üldise tulumaksukohustusega isikuna, on lisaks õigus peretoetustele. Vastupidi olukorrale, millega on

41 — EU:C:2008:290, punkt 32.

42 — EU:C:2012:339, punkt 49.

43 — EU:C:1986:242. Tuletan meelde, et kohtuotsus Ten Holder puudutas juhtumit, kus isik oli lõpetanud töötamise Saksamaal, kus talle maksti ravikindlustushüvitist selle riigi õigusaktide alusel, ning kes asus elama Madalmaadesse, ilma et oleks seal sel ajal, mil talle ravikindlustushüvitist maksti, tööle asunud. Siiski ei osutanud miski sellele, et ta oleks igasugusest kutsealasest tegevusest lõplikult loobunud ega oleks kavatsenud uues elukohaliikmesriigis enam tööle asuda. Kuigi määruse nr 1408/71 II jaotises ükski sätte otsesõnu sellist olukorda ei reguleeri, asus Euroopa Kohus seisukohale, et vastavalt selle määruse artikli 13 lõike 2 punktile a kuuluvad niisugusel juhul jätkuvalt kohaldamisele selle liikmesriigi õigusaktid, kus isik viimati töötas (Saksamaa). Märgin, et praegu reguleerib seda liiki olukordi määruse nr 1408/71 artikli 13 lõike 2 punkt f.

44 — EU:C:1986:307. Tuletan meelde, et kohtuotsuses Luijten kordas Euroopa Kohus sedasama ainukohaldatavuse põhimõtet seoses juhtumiga, kus esines olukord, et üheaegselt kuulusid kohaldamisele töökohariigi ja elukohariigi õigusaktid, mis annavad kindlustatud isikutele õiguse perehüvitistele.

45 — EU:C:2008:290. Kohtuasja aluseks on perehüvitisi maksva Saksamaa pädeva asutuse otsus peatada B. Bosmannile – Belgia kodanikule, kes elas lastega Saksamaal, peretoetuse maksmine tema ülalpidamisel oleva lapse eest alates sellest, kui ta asus tööle Madalmaades. Madalmaades ei vastanud tema lapsed seal kehtivatele, st Madalmaade õiguses ette nähtud tingimustele niisuguse toetuse saamiseks.

46 — EU:C:2012:339. See liidetud kohtuasjades tehtud kohtuotsus puudutab kahte Poola töötajat, kes elasid perega Poolas ning töötasid ajutiselt Saksamaal, üks neist füüsilisest isikust ettevõtjana, kes tegi hooajatöid, ja teine töötajana töölähetuse raames.

47 — Kohtuotsused Bosmann (EU:C:2008:290, punkt 32), ning Hudzinski ja Wawrzyniak, (EU:C:2012:339, punkt 49).

tegemist käesolevas kohtuasjas, annab Saksa õigus huvitatud isikule siseriiklikul õigusel põhineva konkreetse erioiguse, mille aluseks on kas elukoht või tulumaksu maksmine, ilma et neis õigusnormides oleks sõnaselgelt välistatud sellise õiguse andmine isikutele, kelle suhtes kuuluvad liidu õiguse alusel kohaldamisele mõne teise liikmesriigi, näiteks elukohaliikmesriigi õigusaktid.

78. Põhikohtuasjades välistavad AOW artikli 6a sissejuhatav lause ja punkt b ning AKW artikli 6a nende õigusaktide kohaldamisalast isikud, kelle suhtes kuuluvad vastavalt määrusele nr 1408/71 kohaldamisele mõne teise liikmesriigi õigusaktid. Niisiis kehtivad C. E. Franzeni, H. D. Gieseni abikaasa ja F. van den Bergi suhtes Saksamaa õigusaktid ning seega pole neil vaidlusaluste ajavahemike osas põhimõtteliselt õigust vastavalt kas peretoetusele AKW alusel või vanadushüvitisele AOW alusel.

79. Siiski, et arvestada eelotsuse küsimustele antava vastuse ettepanekus põhikohtuaja asjaolusid, näib mulle vajalik teha järeldusi kahes etapis.

b) Kohaldatava õiguse kindlaksmääramine

80. Esiteks tuleb kindlaks määrata, millise riigi õigusaktid määruse nr 1408/71 II jaotise kohaselt põhikohtuasjades käsitletavatele asjaoludele kohaldamisele kuuluvad. Selle kohta nähtub analüüsist, mille esitasin seoses teise küsimusega, et vastavalt määruse nr 1408/71 artikli 13 lõike 2 punktile a selle koosmõjus määruse artikli 13 lõikega 1 kehtivad C. E. Franzeni, H. D. Gieseni abikaasa ja F. van den Bergi suhtes Saksamaa õigusaktid.

81. Teiseks, kuna kohaldatav õigus on kindlaks määratud, tuleb nii määruse nr 1408/71 sätteid kui põhivabadusi arvesse võttes uurida seda, millised tagajärjed on töökohariigi õigusaktide kohaldamisel põhikohtuasjas käsitletavatele olukordadele.

c) Töökohariigi õigusaktide kohaldamise tagajärjed põhikohtuasjas käsitletavatele olukordadele ning nende tõlgendamine määruse nr 1408/71 ja esmase õiguse alusel

82. Mis puudutab põhikohtuasjades käsitletavaid olukordi, siis tuletan meelde, et C. E. Franzeni, H. D. Gieseni abikaasa ja F. van den Bergi suhtes kuuluvad vastavalt määrusele nr 1408/71 kohaldamisele töökohariigi sotsiaalkindlustusalased õigusaktid. Euroopa Kohtu käsutuses olevatest materjalidest nähtub, et vaidlusalustel ajavahemikel olid nad Saksamaal kindlustatud üksnes kohustusliku tööõnnetuskindlustusega, omamata juurdepääsu muudele Saksa sotsiaalkindlustusliikidele, mille tagajärg oli see, et nad jäid ilma võimalusest Madalmaade õigusnormides ette nähtud sotsiaalkindlustuskaitsele oma elukohaliikmesriigis. Niisiis järeldub siit, et põhikohtuasjade huvitatud isikud kaotasid sotsiaalkindlustuskaitse elukohaliikmesriigis, ilma et vastav kaitse oleks hakanud neile kehtima töökohariigis. Seega, reaalselt ei ole nad kaitstud ei töökohariigi sotsiaalkindlustussüsteemiga, kuna nende töötundide arv ja sissetulek on väike, ega elukohariigi sotsiaalkindlustusega põhjusel, et nende suhtes kuuluvad kohaldamisele teise riigi õigusaktid. Seetõttu kaotas C. E. Franzen õiguse peretoetusele ning F. van den Bergi ja H. D. Gieseni vanadushüvitist ja abikaasa eest makstavat pensionilisa vähendati selliselt, et saadav summa on väiksem kui see pension või lisatasu, millele neil oleks õigus juhul, kui arvestatud oleks töötatud perioode tervikuna, ja seda põhjusel, et töötamisperioode elukohariigis ei võetud arvesse koostoimes vastavate perioodidega töökohariigis.

83. Niisiis, nagu komisjon õigustatult märgib, on ilmselge, et põhikohtuasjade huvitatud isikud on vaba liikumise õiguse kasutamise tulemusena sattunud olukorda, mis on ebasoodsam kui see, milles on töötaja, kelle karjäär on kulgenud ainult ühes liikmesriigis, kuna seeläbi kaotasid nad osa pensioniõigustest. Kui nad oleksid jäänud Madalmaadesse ning teinud seal sedasama tööd, siis ei oleks nad neid õigusi kaotanud.

84. Kas selline ebasoodne tagajärg on kooskõlas määruse nr 1408/71 sätetega, kui arvestada tõlgendamisel töötajate vaba liikumist käsitlevaid esmaseid õigusnorme?

85. Nagu SVB ning Madalmaade ja Ühendkuningriigi valitsus väidavad, on Euroopa Kohus korduvalt nentunud, et igale liikmesriigile jääb pädevus määrata liidu õigust järgides oma õigusaktidega kindlaks sotsiaalkindlustussüsteemi kuuluvate hüvitiste andmise tingimused⁴⁸. Samuti on kohus võtnud seisukoha, et sotsiaalkindlustuse valdkonnas ei saa liidu õigus, eeskätt esmased õigusnormid tagada kindlustatud isikule seda, et teise liikmesriiki elama asumine ei mõjuta nende hüvitiste liiki ja määrasid, millele tal oleks õigus päritoluriigis⁴⁹. Seega, kui isiku elukohaliikmesriik on muutunud, siis see, et – asjakohastel juhtudel vastavalt määruses nr 1408/71 ettenähtule – kohaldamisele kuuluvad sellised siseriiklikud õigusnormid, mis on sotsiaalkindlustushüvitiste seisukohast ebasoodsamad, võib olla põhimõtteliselt kooskõlas liidu esmase õiguse nõuetega isikute vaba liikumise valdkonnas⁵⁰. Asjaolu, et vaba liikumise õiguse kasutamisel ei pruugi selles valdkonnas olla neutraalne mõju, vaid see võib olla sõltuvalt asjaoludest rohkem või vähem soodne või isegi ebasoodne, tuleneb otseselt sellest, et liikmesriikide õigusaktide vahel on jätkuvalt erinevused⁵¹.

86. Samas on siiski tõsi, et vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale saab selline kooskõla eksisteerida vaid juhul, kui kohaldatavad siseriiklikud õigusnormid ei aseta asjassepuutuvaid töötajaid ebasoodsamasse olukorda võrreldes nendega, kes töötavad ainult selles liikmesriigis, mille normidega tegu⁵². Samuti on Euroopa Kohus asunud seisukohale, et ELTL artikli 45 ja artikli 48 eesmärki ei saavutata, kui võõrtöötajad, kes on kasutanud vaba liikumise õigust, kaotavad sellised sotsiaalkindlustuse soodustused, mis on neile tagatud ainult ühe liikmesriigi õigusaktide alusel⁵³. Mis puudutab määruse nr 1408/71 II jaotise sätteid, siis Euroopa Kohus on märkinud, et nende eesmärk on vältida olukordi, kus selle määruse kohaldamisalasse kuuluvatel isikutel puudub sotsiaalkindlustuskaitse, kuna ühegi riigi õigusaktid ei ole neile kohaldatavad⁵⁴.

87. Käesoleval juhul iseloomustab põhikohtuasjade olukordi just see, et C. E. Franzeni suhtes ei kuulu kohaldamisele ühegi riigi sotsiaalkindlustusalased õigusaktid sel moel, et võimaldada tal saada peretoetust, ning F. van den Bergil ja H. D. Giesenil vanadushüvitisi. Kuigi ei ole kahtlust, et vastavalt määruse nr 1408/71 artikli 13 lõike 2 punktile a kuuluvad põhikohtuasjas käsitletavates olukordades formaalselt kohaldamisele Saksamaa õigusaktid, ei ole nende kohaldamise tulemus minu arvates kooskõlas ei määrusega nr 1408/71, mille eesmärk on lihtsustada isikute vaba liikumist liidu piires, ega ELTL artiklitega 45 ja 48, mis on selle ideeliseks lähtekohaks. Õigupoolest ei ole põhikohtuasjade huvitatud isikute puhul küsimus mitte selles, kas vaba liikumise õiguse kasutamise mõju on olnud rohkem või vähem soodne või isegi ebasoodne, vaid sotsiaalkindlustussüsteemiga tagatud kaitse täielik puudumine vaidlusalustel ajavahemikel, mis, ma leian, ei ole vastuolus mitte ainult määrusega nr 1408/71, vaid ka ELTL artiklitega 45 ja 48.

88. Seega tekib küsimus, mil määral oleks võimalik – respektierides samas määrusega nr 1408/71 ette nähtud kooskõlastuskorda ja konkreetselt põhimõtet, mille kohaselt on kohaldatavad vaid ühe riigi õigusaktid – lahendada seda ühtaegu kahetsusväärset ja vastuvõetamatut olukorda, millesse põhikohtuasjade huvitatud isikud on sattunud seetõttu, et on kasutanud põhiõiguseks olevat õigust vabale liikumisele.

48 — Kohtuotsus van Delft jt (C-345/09, EU:C:2010:610, punkt 99).

49 — *Ibidem*, punkt 100.

50 — Kohtuotsused Chamier-Glisczinski (C-208/07, EU:C:2009:455, punktid 85 ja 87) ning da Silva Martins (EU:C:2011:439, punkt 72).

51 — Vt kohtujuristi ettepanek, Jääskinen, kohtuasi Reichel-Albert (EU:C:2012:114, punkt 45).

52 — Kohtuotsus Silva Martins (EU:C:2011:439, punkt 73 ja seal viidatud kohtupraktika).

53 — *Ibidem*, punkt 74 ja seal viidatud kohtupraktika.

54 — Kohtuotsus Kits van Heijningen, EU:C:1990:183, punkt 12.

89. Ma leian, et sellega seoses tuleb Euroopa Kohtule väljapakutava lahenduse formuleerimisel arvesse võtta seda, kui suurte hüvitiste maksmine on töökohariigi õigusaktides ette nähtud juhtudeks, mil need õigusaktid – nagu näiteks põhikohtuasjade asjaolude korral – ei taga töötajatele kaitset, mis kuulub sotsiaalkindlustuse põhiliikide alla. Niisugune kaitsetaseme arvessevõtmine selleks, et määrata kindlaks kohaldamisele kuuluv õigus juhtudel, mil kõnesolev kindlustuskaitse on peaaegu olematu – nagu väljakutsel tehtava töö või väiksemahulise töö juhtudel –, on üks osa aluslepinguga taotletava sotsiaalse progressi loogikast ning on välja toodud määruse nr 1408/71 põhjenduses 1, mille kohaselt „siseriiklike sotsiaalkindlustusaktide kooskõlastamissätted kuuluvad liikmesriikide kodanikest töötajate vaba liikumise valdkonda ning peaksid kaasa aitama kõnealuste töötajate elatustaseme ja töötingimuste paranemisele”.

90. Seega, minu arvates tuleb töökohariigi õigusaktide kohaldamine ajutiselt peatada juhtudel, mil selle kohaldatavuse n-ö käivitajaks on olnud töötamine lühiajaliste väljakutsel töötamise või väiksemahulise töö tegemiseks sõlmitud lepingute alusel, ning kohaldada elukohariigi õigusakte. Kohaldamine peaks olema peatatud üksnes sellise ajavahemiku vältel, mille osas tuleneb töökohariigi õigusaktidest, et kõnesolevad töötajakategooriad on jätkuvalt välja jäetud muude sotsiaalkindlustuse põhiliikidega tagatud kaitse alt peale tööõnnetuskindlustuse⁵⁵.

91. Töökohariigi seaduste kohaldamise peatamine järeldub minu arvates määruse nr 1408/71 artikli 13 lõikest 1 ja lõike 2 punktist a, kui arvestada seejuures ETL artikleid 45 ja 48, ning sellise meetme võtmine võimaldaks vältida olukorda, kus töötajat, kes, olles kasutanud õigust vabale liikumisele, on töötanud rohkem kui ühes liikmesriigis, koheldaks ilma objektiivse õigustusega vähem soodsalt kui töötajat, kelle karjäär on kulgenud ainult ühes liikmesriigis. Määruse nr 1408/71 niisugune tõlgendamine võimaldaks ühtlasi arvesse võtta uusi töövorme ja liidu kodanike kutsealaseid liikumisi, eeskätt n-ö ajutise töötamise juhtudel, nagu väljakutsel töötamiseks või väiksemahulise töö tegemiseks sõlmitud lepingute alusel⁵⁶.

92. Väljapakutava ettepaneku seisukohast ei ole tähtsust sellel, et töötajal oli võimalus sõlmida vabatahtlik kindlustus⁵⁷ või taotleda pädevatelt asutustelt kokkuleppe sõlmimist, mis on ette nähtud määruse nr 1408/71 artiklis 17.

93. Tuletan siiski meelde, et määruse nr 1408/71 artikli 17 kohaselt võivad liikmesriikide pädevad võimuorganid või selliste võimuorganite määratud organid ühisel kokkuleppel sätestada teatavate isikukategooriate või teatavate isikute huvides erandid selle määruse artiklite 13–16 sätetest. Asjassepuutuvate liikmesriikide pädevad asutused peaksid sõlmima niisuguse kokkuleppe, mis hõlmaks töötajaid, kes töötavad lühiajaliste väljakutsel töötamiseks või väiksemahulise töö tegemiseks sõlmitud lepingute alusel, vältimaks selliseid ebasoovitavaid olukordi nagu põhikohtuasjades.

55 — Märgin siinkohal, et määruse nr 1408/71 artikli 84 lõike 1 punkt b näeb ette, et liikmesriikide pädevad võimuorganid edastavad üksteisele kogu teabe, mis on seotud nende õigusaktides tehtud muudatustega, mis võivad mõjutada selle määruse rakendamist. Lisaks nähtub kohtuistungil esitatud infost, et Saksamaa õigusaktidesse on 2013. aasta jaanuari seisuga tehtud muudatusi, mille kohaselt on vanadus- ja ravikindlustusega kaetud ka need töötajad, kes teevad väiksemahulist kutsealast tööd.

56 — Näib, et vajalik oleks käsitlus uute liikuvusvormide mõjust sotsiaalkindlustusvaldkonna kooskõlastusmäärustele. Vt eelkõige Jorjens, Y., ja Van Overmeiren, F., „General principles of coordination in Regulation 883/2004”, *European Journal of Social Security*, Volume 11, 1-2 (2009), lk 47–79, lk 73.

57 — Euroopa Kohus on võtnud seisukoha, et „[n]eed toimingud, mida ennast vabatahtlikult kindlustada soovivad mitteresidendid peavad omal algatusel tegema, ning seda tüüpi kindlustusega seonduvad piirangud, nagu tähtajast kinnipidamine kindlustuse saamiseks taotluse esitamisel, kujutavad endast asjaolusid, mis seavad mitteresidendid, kellel on võimalus ainult vabatahtlikuks kindlustuseks, ebasoodsamasse olukorda kui residentid, kellele kehtib kohustuslik kindlustus”. Vt kohtuotsus Saleminck (C-347/10, EU:C:2012:17, punkt 44).

3. Vahekokkuvõte

94. Määruse nr 1408/71 artikli 13 lõike 2 punkti a koosmõjus selle artikli lõikega 1, tuleb ELTL artiklit 45 ja ELTL artiklit 48 arvestades tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus see, kui siseriiklike õigusaktidega on sellistel asjaoludel nagu põhikohtuasjade puhul välistatud võõrtöötaja suhtes selle riigi sotsiaalkindlustussüsteemi kohaldamine põhjusel, et isiku suhtes kuuluvad kohaldamisele töökohariigi sotsiaalkindlustusalased õigusaktid. Kui sellisel töötajal ei ole töökohariigis õigust peretoetusele või vanaduspensioni väljamaksetele, arvestades asjaolu, et töökohariigi õigusaktidega antav sotsiaalkaitse on peaaegu olematu, ning töökohariigi sotsiaalkaitse n-ö käivitajaks on olnud töötamine lühiajaliste väljakutsel töötamiseks või väiksemahulise töö tegemiseks sõlmitud lepingute alusel, tuleb nende siseriiklike õigusaktide kohaldamine sellegipoolest ajutiselt peatada, et kohaldamisele kuuluksid elukohariigi õigusaktid. Kohaldamine peab jääma ajutiselt peatatuks ajavahemikuks, mille osas töökohariigi õigusaktidest tuleneb, et kõnesolevad töötajakategooriad on jätkuvalt välja jäetud muude sotsiaalkindlustuse põhiliikidega tagatud kaitse alt peale tööõnnetuskindlustuse, ning kehtima ainult nende kindlustusliikide suhtes. Liikmesriigi kohus peab põhikohtuasjade asjaolusid arvestades viima läbi vajaliku kontrolli.

95. Selles suhtes ei oma tähtsust asjaolu, et töötajal oli võimalus sõlmida vabatahtlik kindlustus või taotleda pädevatelt asutustelt kokkuleppe sõlmimist, mis on ette nähtud määruse nr 1408/71 artiklis 17.

VI. Ettepanek

96. Eeltoodud kaalutlustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Centrale Raad van Beroep'i esitatud küsimustele järgmiselt:

1. Nõukogu 14. juuni 1971. aasta määruse (EMÜ) nr 1408/71 sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate ja nende pereliikmete suhtes, mida on muudetud ja ajakohastatud nõukogu 2. detsembri 1996. aasta määrusega (EÜ) nr 118/97, mida omakorda on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. detsembri 2006. aasta määrusega (EÜ) nr 1992/2006, artikli 13 lõike 2 punkti a tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigi residentide suhtes, kes kuulub selle määruse kohaldamisalasse ja töötab väljakutsel töötamiseks sõlmitud töölepingu alusel kõige rohkem kaks või kolm päeva kuus mõne teise liikmesriigi territooriumil, kehtivad vastavalt selle määruse artikli 13 lõike 2 punktile a tema töökohariigi õigusaktid. Liikmesriigi õigusnormide niisugune kohaldatavus puudutab lisaks päevadele, mil töötaja töötab, ka päevi, mil ta tööd ei tee. See aeg pikeneb, kui huvitatud isik on töökohariigis kindlustatud vähemalt ühe riskijuhtumi vastu.
2. Määruse nr 1408/71 artikli 13 lõike 2 punkti a koosmõjus selle artikli lõikega 1 tuleb ELTL artiklit 45 ja ELTL artiklit 48 arvestades tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus see, kui siseriiklike õigusaktidega on sellistel asjaoludel nagu põhikohtuasjade puhul välistatud võõrtöötaja suhtes selle riigi sotsiaalkindlustussüsteemi kohaldamine põhjusel, et isiku suhtes kuuluvad kohaldamisele töökohariigi sotsiaalkindlustusalased õigusaktid. Kui sellisel töötajal ei ole töökohariigis õigust peretoetusele või vanaduskindlustusskeemi alusel makstavatele hüvitistele, arvestades asjaolu, et töökohariigi õigusaktidega antav sotsiaalkaitse on peaaegu olematu, ning töökohariigi sotsiaalkaitse n-ö käivitajaks on olnud töötamine lühiajaliste väljakutsel töötamiseks või väiksemahulise töö tegemiseks sõlmitud lepingute alusel, tuleb nende siseriiklike õigusaktide kohaldamine sellegipoolest ajutiselt peatada, et kohaldamisele kuuluksid elukohariigi õigusaktid. Kohaldamine peab jääma ajutiselt peatatuks ajavahemikuks, mille osas töökohariigi õigusaktidest tuleneb, et kõnesolevad töötajakategooriad on jätkuvalt välja jäetud muude sotsiaalkindlustuse põhiliikidega tagatud kaitse alt peale tööõnnetuskindlustuse, ning kehtima ainult nende kindlustusliikide suhtes. Liikmesriigi kohus peab põhikohtuasjade

asjaolusid arvestades viima läbi vajaliku kontrolli. Siinjuures ei oma tähtsust asjaolu, et töötajal oli võimalus sõlmida vabatahtlik kindlustus või taotleda pädevatelt asutustelt kokkuleppe sõlmimist, mis on ette nähtud määruse nr 1408/71 artiklis 17.