



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

21. ožujka 2018. *

„Zahtjev za prethodnu odluku – Socijalna sigurnost – Sporazum između Europske zajednice i Švicarske Konfederacije – Koordinacija sustava socijalne sigurnosti – Uredba (EZ) br. 883/2004 – Članci 7., 63. i 64. – Davanja za nezaposlenost – Nezaposlena osoba koja odlazi u drugu državu članicu – Zadržavanje prava na davanja – Trajanje”

U predmetu C-551/16,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Centrale Raad van Beroep (Središnje žalbeno vijeće, Nizozemska), odlukom od 26. listopada 2016., koju je Sud zaprimio 31. listopada 2016., u postupku

J. Klein Schiphorst

protiv

Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: R. Silva de Lapuerta (izvjestiteljica), predsjednica vijeća, C. G. Fernlund, A. Arabadjiev, S. Rodin i E. Regan, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Mengozzi,

tajnik: M. Ferreira, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 20. rujna 2017.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, J. Hut, u svojstvu agenta,
- za nizozemsku vladu, M. L. Noort i M. K. Bulterman, u svojstvu agenata,
- za češku vladu, M. Smolek, J. Pavliš i J. Vlácil, u svojstvu agenata,
- za dansku vladu, M. Wolff, C. Thorning i J. Nymann-Lindegren, u svojstvu agenata,
- za poljsku vladu, B. Majczyna, u svojstvu agenta,

* Jezik postupka: nizozemski

- za švedsku vladu, A. Falk, C. Meyer-Seitz, H. Shev, L. Swedenborg i F. Bergius, u svojstvu agenata,
- za norvešku vladu, K. Moen i D. Lund, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, M. van Beek i D. Martin, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 29. studenoga 2017.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 64. stavka 1. točke (c) Uredbe (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti (SL 2004., L 166, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 3., str. 160.), kako je izmijenjena Uredbom Europskog parlamenta i Vijeća (EU) br. 465/2012 od 22. svibnja 2012. (SL 2012., L 149, str. 4.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 6., str. 328.; u daljnjem tekstu: Uredba br. 883/2004).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između J. Kleina Schiphorsta i Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Upravno vijeće Zavoda za upravljanje osiguranjima zaposlenih osoba, Nizozemska) povodom njegova zahtjeva za produljenje razdoblja izvoza njegovih davanja za nezaposlenost na više od tri mjeseca.

Pravni okvir

Pravo Unije

Sporazum EZ – Švicarska

- 3 Članak 8. Sporazuma o slobodnom kretanju osoba između Europske zajednice i njezinih država članica s jedne strane i Švicarske Konfederacije s druge strane, koji je potpisan u Luxembourg 21. lipnja 1999. i koji je odobren u ime Europske zajednice Odlukom Vijeća i Komisije 2002/309/EZ, Euratom, o Sporazumu o znanstvenoj i tehnološkoj suradnji od 4. travnja 2002. o sklapanju sedam sporazuma sa Švicarskom Konfederacijom (SL 2002., L 114, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 60., str. 3.; u daljnjem tekstu: Sporazum EZ – Švicarska), određuje:

„Ugovorne stranke osiguravaju, u skladu s Prilogom II., usklađenost sustava socijalne sigurnosti posebno s ciljem:

[...]

b) određivanja zakonodavstva koje se primjenjuje;

[...]

(d) isplate davanja osobama koje borave na području ugovornih stranaka;

[...]”

- 4 Članak 1. Priloga II. Sporazumu EZ – Švicarska o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti, kako je izmijenjen Odlukom br. 1/2012 Zajedničkog odbora uspostavljenog na temelju Sporazuma između Europske zajednice i njezinih država članica, s jedne strane, i Švicarske Konfederacije, s druge strane, o slobodnom kretanju osoba, od 31. ožujka 2012. (SL 2012., L 103, str. 51.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 6., str. 319.) određuje:

„1. Ugovorne stranke su suglasne, s obzirom na koordinaciju sustava socijalne sigurnosti, međusobno primjenjivati akte Europske unije na koje se upućuje kako su izmijenjeni odjeljkom A ovog Priloga, ili pravila koja su jednaka takvim aktima.

2. Pojam ‚država članica/države članice‘ sadržan u pravnim aktima iz odjeljka A ovog Priloga smatra se da uključuje Švicarsku uz države obuhvaćene odgovarajućim pravnim aktima Europske unije.”

- 5 Odjeljak A navedenog priloga među ostalim upućuje na Uredbu br. 883/2004.

Uredba br. 883/2004

- 6 Uvodne izjave 3., 4., 32. i 45. Uredbe br. 883/2004 glase:

„3. Uredba Vijeća (EEZ) br. 1408/71 od 14. lipnja 1971. o primjeni sustava socijalne sigurnosti na zaposlene osobe, samozaposlene osobe i članove njihovih obitelji koji se kreću unutar Zajednice [(SL 1971., L 149, str. 2.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 5., str. 7.)] izmijenjena je i ažurirana više puta s ciljem uzimanja u obzir ne samo razvoja na razini Zajednice koji uključuje odluke Suda, već i izmjena zakonodavstva na nacionalnoj razini. Navedeni čimbenici utjecali su na to da pravila Zajednice za koordinaciju budu složena i duga. Stoga je prilikom moderniziranja i pojednostavljivanja nužno zamijeniti ta pravila kako bi se postigao cilj slobodnog kretanja osoba.

4. Potrebno je poštovati posebne značajke nacionalnih zakonodavstava o socijalnoj sigurnosti te izraditi samo sustav koordinacije.

[...]

32. Sa svrhom poticanja mobilnosti radnika, posebno treba olakšati traženje zaposlenja u različitim državama članicama; stoga je nužno osigurati užu i učinkovitiju usklađenost između sustava osiguranja za slučaj nezaposlenosti i službi zapošljavanja svih država članica.

45. Budući da cilj predloženog djelovanja, to jest usklađivanje mjera kojima se jamči mogućnost učinkovitog ostvarivanja prava slobodnog kretanja osoba, države članice ne mogu dostatno ostvariti te bi se on stoga zbog opsega i učinaka tog djelovanja mogao bolje ostvariti na razini Zajednice, Zajednica može donijeti mjere u skladu s načelom supsidijarnosti kako je predviđeno člankom 5. Ugovora. U skladu s načelom proporcionalnosti utvrđenim u tom članku, ova Uredba ne prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje tog cilja.”

- 7 U članku 2. stavku 1. Uredbe br. 883/2004 navodi se:

„Ova se Uredba primjenjuje na državljane države članice, osobe bez državljanstva i izbjeglice koje borave u državi članici na koje se primjenjuje ili se primjenjivalo zakonodavstvo jedne ili više država članica, kao i na članove njihovih obitelji i nadživjele osobe.”

8 U skladu s člankom 3. stavkom 1. te uredbe:

„Ova se Uredba primjenjuje na sve zakonodavstvo s obzirom na sljedeće grane socijalne sigurnosti:

[...]

(h) davanja za nezaposlenost;

[...]”

9 Člankom 7. navedene uredbe, naslovljenim „Odstupanje od pravila o boravištu”, predviđa se:

„Ako ovom uredbom nije drugačije predviđeno, novčana davanja koja se isplaćuju na temelju zakonodavstva jedne ili više država članica ili na temelju ove Uredbe ne podliježu nikakvom smanjenju, izmjeni, obustavi, ukidanju ili pljenidbi po računu zbog činjenice da korisnik ili članovi njegove obitelji borave u državi članici različitoj od one u kojoj se nalazi ustanova nadležna za pružanje davanja.”

10 Članak 63. iste uredbe, naslovljen „Posebne odredbe za odstupanje od pravila o boravištu”, određuje:

„Za potrebe ovog poglavlja, članak 7. primjenjuje se samo u slučajevima predviđenim člancima 64., 65. i 65.a u rokovima koji su ondje opisani.”

11 Članak 64. Uredbe br. 883/2004, naslovljen „Nezaposlene osobe koje odlaze u drugu državu članicu”, glasi:

„1. Osoba koja je u potpunosti nezaposlena i koja ispunjava uvjete zakonodavstva nadležne države članice za stjecanje prava na davanja te odlazi u drugu državu članicu s ciljem da tamo nađe posao zadržava svoje pravo na novčana davanja za nezaposlenost pod sljedećim uvjetima i u okviru sljedećih ograničenja:

[...]

(c) pravo na davanja zadržava se za razdoblje od tri mjeseca od datuma kada je nezaposlena osoba prestala biti dostupna službama za zapošljavanje države članice koju je napustila, pod uvjetom da ukupno trajanje za koje se pružaju davanja nije duže od ukupnog trajanja razdoblja njezinog prava na davanja na temelju zakonodavstva te države članice; nadležne službe ili ustanove mogu produžiti razdoblje od tri mjeseca do maksimalno šest mjeseci;

[...]

2. Ako se dotična osoba vrati u nadležnu državu članicu po ili prije isteka razdoblja tijekom kojeg ima pravo na davanja na temelju stavka 1. točke (c), njezino pravo na davanja se nastavlja u skladu sa zakonodavstvom te države članice. Ona gubi sva prava na davanja na temelju zakonodavstva nadležne države članice, ako se tamo ne vrati po ili prije isteka navedenog razdoblja, osim ako odredbe tog zakonodavstva nisu povoljnije. U iznimnim slučajevima nadležne službe ili ustanove mogu dozvoliti navedenoj osobi povratak kasnijeg datuma bez gubitaka njezinih prava.

[...]”

Nizozemsko pravo

12 Članak 3:4 Algemene wet bestuursrechta (Upravni zakon) određuje:

„1. Upravno tijelo će uzeti u obzir interese na koje odluka izravno utječe, u granicama određenim zakonom ili u skladu s naravi ovlasti koju treba izvršiti.

2. Štetni učinci odluke na jednu ili više zainteresiranih osoba ne mogu biti neproporcionalni ciljevima koji se žele postići odlukom.”

13 U skladu s člankom 19. stavkom 1. točkom (e) Werkloosheidsweta (Zakon o nezaposlenosti, u daljnjem tekstu: WW), radnik koji boravi ili privremeno boravi izvan Nizozemske zbog razloga koji nisu praznici nema pravo na davanja.

14 Na temelju članka 19. stavaka 9. i 10. WW-a:

„9. Neovisno o stavku 1. točki (e), pravo na davanja zadržava radnik koji boravi ili privremeno boravi izvan Nizozemske, zbog razloga koji nisu praznici, ako tijekom tog boravka sudjeluje u aktivnostima koje pogoduju njegovu uključivanju u rad u smislu poglavlja VI. i X.A, pod uvjetom da:

a. aktivnosti ne traju dulje od šest mjeseci;

b. na temelju izjave namjere proizlazi da one nude realnu perspektivu kasnijeg zapošljavanja na barem šest mjeseci i

c. te se aktivnosti odvijaju u državi članici Europske unije, u drugoj državi koja je stranka Sporazuma o europskom gospodarskom prostoru ili u Švicarskoj.

10. U svrhu ovog članka, „izjava namjere” znači: izjava čijim potpisivanjem njezin davatelj navodi da ima namjeru zaposliti radnika koji sudjeluje u aktivnostima koje pogoduju njegovu uključivanju u rad, navedenima u poglavljima VI. i X.A, nakon provođenja tih aktivnosti.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

15 Dok je živio u Nizozemskoj i tamo od 2. svibnja 2011. primao davanja za nezaposlenost na temelju WW-a, J. Klein Schiphorst, nizozemski državljanin, 19. srpnja 2012. obavijestio je Zavod za upravljanje osiguranjima zaposlenih osoba (u daljnjem tekstu: Uwv) da namjerava otići u Švicarsku s ciljem da tamo nađe posao te je u tu svrhu zatražio zadržavanje svojih prava na davanja za nezaposlenost.

16 Odlukom od 8. kolovoza 2012. Uwv prihvatio je zahtjev J. Kleina Schiphorsta za razdoblje od 1. rujna 2012. do 30. studenoga 2012.

17 Porukom elektroničke pošte od 19. studenoga 2012. J. Klein Schiphorst zatražio je od Uwv-a, na temelju Uredbe br. 883/2004, produljenje razdoblja izvoza svojih davanja za nezaposlenost na više od tri mjeseca.

18 Odlukama od 21. studenoga 2012. i 16. siječnja 2013. Uwv je odbio navedeni zahtjev kao i pritužbu na to odbijanje. U potonjoj odluci Uwv je objasnio da nije iskoristio mogućnost dodijeljenu nadležnim službama ili institucijama na temelju članka 64. stavka 1. točke (c) Uredbe br. 883/2004 da produlje do maksimalno šest mjeseci razdoblje izvoza davanja za nezaposlenost.

- 19 Presudom od 2. listopada 2013. rechtbank Amsterdam (Sud u Amsterdamu, Nizozemska) prihvatio je tužbu koju je podnio J. Klein Schiphorst protiv odluke Uvw-a od 16. siječnja 2013. zbog toga što potonji nije pružio dostatno obrazloženje razloga zbog kojih nije iskoristio takvu mogućnost.
- 20 Odlukom od 15. studenoga 2013. Uvw je ponovno utvrdio neosnovanost pritužbe J. Kleina Schiphorsta na odluku od 21. studenoga 2012. Smatrajući da je vjerojatnost za pronalaženje posla u načelu veća u Nizozemskoj nego u drugim zemljama, Uvw je naveo da se držao načelnog pravila time što nije produljio izvoz davanja za nezaposlenost nakon razdoblja od tri mjeseca, u skladu s uputama Minister van Sociale zaken en Werkgelegenheid (Ministar za rad i socijalna pitanja, Nizozemska). U tim je okolnostima Uvw ocijenio da nije bilo nerazborito držati se takvog pravila, uzimajući u obzir trud J. Kleina Schiphorsta oko traženja posla i okolnosti na koje se pozivao.
- 21 Presudom od 4. lipnja 2014. rechtbank Amsterdam (Sud u Amsterdamu) odbio je tužbu koju je podnio J. Klein Schiphorst protiv odluke od 15. studenoga 2013. Taj je sud smatrao da je, vodeći računa o diskrecijskoj naravi mogućnosti iz članka 64. stavka 1. točke (c) Uredbe br. 883/2004, Uvw mogao primijeniti tu mogućnost u skladu s pravilima nacionalnog prava.
- 22 J. Klein Schiphorst podnio je žalbu protiv potonje presude pred Centrale Raad van Beroepom (Središnje žalbeno vijeće, Nizozemska).
- 23 U tim okolnostima, sud koji je uputio zahtjev dvoji o sukladnosti s pravom Unije odluke Uvw-a kojom odbija iskoristiti mogućnost u korist J. Kleina Schiphorsta, koja se nadležnim službama ili institucijama dodjeljuje drugim dijelom rečenice točke (c) stavka 1. članka 64. Uredbe br. 883/2004, a kojom se omogućava produljenje trajanja izvoza davanja za nezaposlenost na više od tri mjeseca.
- 24 Konkretno, sud koji je podnio zahtjev pita se, najprije, jesu li države članice ovlaštene ne koristiti se ni pod kojim okolnostima tom mogućnošću. U slučaju niječnog odgovora, taj sud smatra da je potrebno utvrditi, uzimajući u obzir cilj i svrhu Uredbe br. 883/2004, zabranu nametanja pravila o boravištu ili slobodu kretanja građana Unije i radnika, mogu li države članice, u načelu, odbiti koristiti se navedenom mogućnošću te se njome konkretno koristiti samo u određenim okolnostima. Naposljetku, u slučaju ponovnog niječnog odgovora, sud koji je uputio zahtjev pita se kako se države članice trebaju koristiti tom istom mogućnošću.
- 25 U tim okolnostima, Centrale Raad van Beroep (Središnje žalbeno vijeće) odlučio je prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Može li se mogućnost dodijeljena člankom 64. stavkom 1. točkom (c) Uredbe br. 883/2004 iskoristiti, s obzirom na članke 63. i 7. [te uredbe], u skladu s ciljem i svrhom [navedene] uredbe kao i slobodnim kretanjem osoba i radnika, načelnim odbijanjem svakog zahtjeva za produljenje trajanja izvoza davanja za nezaposlenost, osim ako Uvw ocijeni da mu posebne okolnosti slučaja, na primjer postojanje konkretnih i očitih mogućnosti zapošljavanja, razumno ne dopuštaju da odbije produljenje trajanja izvoza?
2. U slučaju niječnog odgovora, na koji način države članice trebaju iskoristiti mogućnost dodijeljenu člankom 64. stavkom 1. točkom (c) Uredbe br. 883/2004?”

O prethodnim pitanjima

Uvodna očitovanja

- 26 Prethodna pitanja odnose se na tumačenje Uredbe br. 883/2004, konkretno njezina članka 64., koji uređuje uvjete pod kojima osoba koja je u potpunosti nezaposlena i koja ispunjava uvjete na temelju zakonodavstva nadležne države članice za stjecanje prava na davanja te odlazi u drugu državu članicu s ciljem da tamo nađe posao zadržava svoje pravo na novčana davanja za nezaposlenost.
- 27 U predmetnom slučaju, iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da se u glavnom postupku radi o zadržavanju prava na davanja za nezaposlenost nizozemskog državljanina koji ne odlazi u drugu državu članicu, već u treću državu, odnosno Švicarsku Konfederaciju, kako bi tamo našao posao.
- 28 Na temelju članka 8. Sporazuma EZ – Švicarska, ugovorne stranke uređuju, u skladu s Prilogom II. navedenom sporazumu, koordinaciju sustava socijalne sigurnosti s ciljem, osobito, određivanja zakonodavstva koje se primjenjuje i isplate davanja osobama koje borave na području ugovornih stranaka. Međutim, dio A točka 1. Priloga II. Sporazumu EZ – Švicarska predviđa primjenu, među ugovornim strankama, Uredbe br. 883/2004. Budući da se prema članku 1. stavku 2. navedenog priloga za „[p]ojam ‚država članica/države članice‘ sadržan u pravnim aktima iz odjeljka A tog Priloga smatra da uključuje Švicarsku uz države obuhvaćene odgovarajućim pravnim aktima Europske unije”, odredbe te uredbe obuhvaćaju i Švicarsku Konfederaciju.
- 29 U tim okolnostima, situacija u kojoj se nalazi tužitelj u glavnom postupku, koji je državljanin države članice na kojeg se primjenjuje nizozemsko zakonodavstvo o davanjima za nezaposlenost te koji odlazi u Švicarsku s ciljem da tamo traži posao, potpada pod područje primjene Uredbe br. 883/2004.

Prvo pitanje

- 30 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 64. stavak 1. točku (c) Uredbe br. 883/2004 tumačiti na način da mu se protivi nacionalna mjera, poput one u glavnom postupku, kojom se nadležnoj instituciji nalaže načelno odbijanje svakog zahtjeva za produljenje razdoblja izvoza davanja za nezaposlenost na više od tri mjeseca, pod uvjetom da navedena institucija ne smatra da bi odbijanje tog zahtjeva dovelo do nerazboritog rezultata.
- 31 U tom pogledu, valja podsjetiti da je cilj Uredbe br. 883/2004, u skladu s njezinim uvodnim izjavama 4. i 45., koordinacija sustava socijalne sigurnosti država članica kako bi se osiguralo učinkovito ostvarivanje slobodnog kretanja osoba. Ta je uredba provela modernizaciju pravila sadržanih u Uredbi br. 1408/71 te ih pojednostavnila, pri čemu je zadržala njezin cilj.
- 32 Kao što proizlazi iz članka 64. stavka 1. Uredbe br. 883/2004, osoba koja je u potpunosti nezaposlena i koja ispunjava uvjete zakonodavstva nadležne države članice za stjecanje prava na davanja te odlazi u drugu državu članicu s ciljem da tamo nađe posao zadržava svoje pravo na novčana davanja za nezaposlenost pod uvjetima i u okviru ograničenja koja se navode u tom istom članku.
- 33 Konkretno, prvim dijelom rečenice točke (c) stavka 1. članka 64. navedene uredbe određeno je da se pravo na davanja „zadržava” za razdoblje od tri mjeseca od datuma kada je nezaposlena osoba prestala biti dostupna službama za zapošljavanje države članice koju je napustila, pod uvjetom da ukupno trajanje za koje se pružaju davanja nije dulje od ukupnog trajanja razdoblja njezina prava na davanja na temelju zakonodavstva te države članice. Članak 64. stavak 1. točka (c) u drugom dijelu rečenice iste uredbe pak određuje da nadležne službe ili ustanove „mogu” produljiti razdoblje od tri mjeseca do maksimalno šest mjeseci.

- 34 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, prilikom tumačenja odredbe prava Unije valja uzeti u obzir ne samo njezin tekst već i kontekst i ciljeve propisa kojeg je ona dio (presuda od 8. studenoga 2016., *Ognyanov*, C-554/14, EU:C:2016:835, t. 31.).
- 35 Kad je riječ o formulaciji prvog dijela rečenice točke (c) stavka 1. članka 64. Uredbe br. 883/2004, iz nje nedvojbeno proizlazi da se pravo na davanja za nezaposlenost osigurava za razdoblje od tri mjeseca osobi koja je u potpunosti nezaposlena i koja odlazi u drugu državu članicu s ciljem da tamo nađe posao. U tom pogledu, Sud je već presudio, na temelju članka 69. Uredbe br. 1408/71, odnosno odredbe koja prethodi članku 64. Uredbe br. 883/2004, da je prvospomenutom odredbom otvorena mogućnost da se nezaposlenog radnika, u svrhu njegova traženja posla u drugoj državi članici, za određeno razdoblje oslobodi obveze koju su nametnula različita nacionalna zakonodavstva, da bude dostupan službama za zapošljavanje nadležne države a da ipak pritom ne izgubi pravo na davanja za nezaposlenost u odnosu na tu državu (presude od 19. lipnja 1980., *Testa i dr.*, 41/79, 121/79 i 796/79, EU:C:1980:163, t. 4. i od 21. veljače 2002., *Rydergård*, C-215/00, EU:C:2002:111, t. 17.).
- 36 Kad je riječ o drugom dijelu rečenice točke (c) stavka 1. članka 64. Uredbe br. 883/2004, njime se određuje da razdoblje od tri mjeseca u pitanju „mogu” produljiti nadležne službe ili institucije do maksimalno šest mjeseci.
- 37 U tom pogledu, kao što navode nizozemska, danska, švedska i norveška vlada u svojim pisanim očitovanjima, iz uporabe pojma „mogu” proizlazi da formulacija te odredbe ne nalaže nadležnim institucijama da produlje do maksimalno šest mjeseci razdoblje tijekom kojeg se zadržavaju davanja za nezaposlenost koja prima osoba koja je u potpunosti nezaposlena, a koja odlazi u drugu državu članicu s ciljem da tamo nađe posao.
- 38 Nadalje, kao što su na raspravi istaknuli svi intervenijenti, pripremni akti koji su doveli do donošenja te odredbe pokazuju, kao što je naveo nezavisni odvjetnik u točki 34. svojeg mišljenja, da Vijeće Europske unije nije moglo prihvatiti prvotni prijedlog Komisije čiji je cilj bio da razdoblje za izvoz od šest mjeseci postane obvezno, tako da su se države članice konačno složile o formulaciji kakva je sadržana u drugom dijelu rečenice točke (c) stavka 1. članka 64. Uredbe br. 883/2004.
- 39 Kad je riječ o kontekstu u kojem se nalazi članak 64. stavak 1. točka (c) Uredbe br. 883/2004, valja s jedne strane navesti da davanja za nezaposlenost osigurava nadležna institucija prema zakonodavstvu koje primjenjuje i to na svoj teret, u skladu s člankom 64. stavkom 1. točkom (d) te uredbe.
- 40 S druge strane, iz članka 64. stavka 2. navedene uredbe proizlazi da ako se zainteresirana osoba ne vrati u nadležnu državu članicu po ili prije isteka razdoblja tijekom kojeg ima pravo na davanja u skladu s člankom 64. stavkom 1. točkom (c) iste uredbe, odnosno, tri mjeseca ili, prema potrebi, ako su to razdoblje produljile nadležne institucije, do maksimalno šest mjeseci, ona gubi sva prava na davanja na temelju zakonodavstva nadležne države članice, pri čemu navedene institucije ipak mogu u iznimnim slučajevima dopustiti zainteresiranoj osobi povratak kasnijeg datuma bez gubitaka njezinih prava.
- 41 Međutim, kao što je nezavisni odvjetnik naveo u točki 55. svojeg mišljenja, ta odredba među ostalim nadležnim institucijama omogućava da produlje, u „iznimnim” slučajevima, razdoblje od tri mjeseca tijekom kojeg zainteresirana osoba ima pravo na davanja kako bi izbjegle to da gubitak svih prava na davanja u slučaju kasnijeg povratka po isteku tog razdoblja dovede do neproporcionalnih rezultata. Takvom mogućnošću potvrđuje se da se razdoblje izvoza davanja za nezaposlenost može ograničiti na tri mjeseca, s obzirom na to da ga nadležne institucije nisu dužne, prema drugom dijelu rečenice točke (c) stavka 1. članka 64. Uredbe br. 883/2004, produljiti do maksimalno šest mjeseci.
- 42 Taj se zaključak potvrđuje okolnošću prema kojoj Uredba br. 883/2004 ne određuje uvjete prema kojima se osoba koja je u potpunosti nezaposlena i koja odlazi u drugu državu članicu s ciljem da tamo nađe posao može koristiti produljenjem navedenog razdoblja na više od tri mjeseca.

- 43 Kad je riječ o cilju Uredbe br. 883/2004, kao što je navedeno u točki 31. ove presude, ta je uredba namijenjena koordinaciji sustava socijalne sigurnosti koji su na snazi u državama članicama kako bi osigurala učinkovito ostvarivanje slobode kretanja.
- 44 U tom pogledu valja podsjetiti da se tom uredbom ne uspostavlja zajednički sustav socijalne sigurnosti, već i dalje nastavljaju postojati različiti nacionalni sustavi te je njezin jedini cilj omogućavanje koordinacije između tih sustava kako bi se osiguralo učinkovito ostvarivanje slobodnog kretanja osoba. Navedenom uredbom se dakle dopušta postojanje različitih sustava koji stvaraju različita potraživanja prema različitim institucijama prema kojima ovlaštenik ima izravna prava bilo samo na temelju unutarnjeg prava ili na temelju unutarnjeg prava eventualno dopunjenog pravom Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 19. rujna 2013., Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, t. 43. i od 14. lipnja 2016., Komisija/Ujedinjena Kraljevina, C-308/14, EU:C:2016:436, t. 67.).
- 45 Nadalje, valja navesti da je prema Uredbi br. 1408/71 Sud već presudio da pravo na zadržavanje davanja za nezaposlenost tijekom razdoblja od tri mjeseca doprinosi slobodnom kretanju radnika (vidjeti u tom smislu presudu od 19. lipnja 1980., Testa i dr., 41/79, 121/79 i 796/79, EU:C:1980:163, t. 14.). Međutim, takav zaključak također se nameće u pogledu Uredbe br. 883/2004 s obzirom na to da, osim što jamči izvoz davanja za nezaposlenost tijekom razdoblja od tri mjeseca, omogućava i produljenje tog razdoblja do maksimalno šest mjeseci.
- 46 Iz toga proizlazi da članak 64. stavak 1. točka (c) Uredbe br. 883/2004 jamči izvoz davanja za nezaposlenost samo tijekom razdoblja od tri mjeseca, omogućujući, ipak, na temelju nacionalnog prava, produljenje navedenog razdoblja do maksimalno šest mjeseci.
- 47 To tumačenje nije dovedeno u pitanje načelom o odstupanju od pravila o boravištu, na koje upućuje sud koji je uputio zahtjev u formulaciji svojeg prethodnog pitanja, kako je sadržano u članku 7. Uredbe br. 883/2004.
- 48 Naime, iz tog članka, osobito iz formulacije „ako [Uredbom br. 883/2004] nije drugačije predviđeno”, proizlazi da ta uredba sadržava posebne odredbe kojima se odstupa od načela odstupanja od pravila o boravištu. Takav je slučaj članka 63. navedene uredbe, pod naslovom „[p]osebne odredbe za odstupanje od pravila o boravištu”, koji predviđa, kad je riječ o slučaju osobe koja je u potpunosti nezaposlena, a koja ispunjava uvjete propisane zakonodavstvom nadležne države članice za pravo na davanja i koja odlazi u drugu državu članicu, da se odstupanje od pravila o boravištu primjenjuje samo u slučajevima iz članka 64. iste uredbe i u granicama koje su tamo određene.
- 49 Kao što su na raspravi navele danska, švedska i norveška vlada, iz zajedničkog tumačenja članka 7., članka 63. i članka 64. stavka 1. točke (c) Uredbe br. 883/2004 proizlazi da se izvoz davanja za nezaposlenost osobe koja je u potpunosti nezaposlena i koja odlazi u drugu državu članicu s ciljem da tamo nađe posao osigurava, s jedne strane, tijekom razdoblja od tri mjeseca na temelju prvog dijela rečenice točke (c) stavka 1. članka 64. te uredbe i, s druge strane, prema potrebi, tijekom kasnijeg razdoblja do maksimalno šest mjeseci u slučaju da je zainteresirana osoba imala pravo, na temelju nacionalnog zakonodavstva predmetne države članice, na produljenje razdoblja od tri mjeseca.
- 50 Osim toga, kako je u biti istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 80. i 81. svojeg mišljenja, razlike koje postoje između sustava i mjera država članica koje su iskoristile mogućnost iz drugog dijela rečenice točke (c) stavka 1. članka 64. Uredbe br. 883/2004 ne mogu se smatrati ograničenjima slobodnog kretanja radnika jer članak 48. UFEU-a predviđa koordinaciju zakonodavstava država članica, a ne njihovu harmonizaciju, tako da ta odredba ne utječe na materijalne i postupovne razlike između sustava socijalne sigurnosti svake države članice i, stoga, na prava osoba koje su osiguranici tih sustava (vidjeti u tom smislu presude od 16. srpnja 2009., von Chamier-Glisczinski, C-208/07, EU:C:2009:455, t. 84. kao i od 11. travnja 2013., Jeltens i dr., C-443/11, EU:C:2013:224, t. 43.).

- 51 Kad je riječ o kriterijima na temelju kojih nadležna institucija može produljiti razdoblje izvoza davanja za nezaposlenost do maksimalno šest mjeseci, valja istaknuti da je, kad je, kao u ovom predmetu, predmetna država članica iskoristila mogućnost iz drugog dijela rečenice točke (c) stavka 1. članka 64. Uredbe br. 883/2004, na njoj da, s obzirom na to da ne postoje kriteriji utvrđeni tom uredbom, donese, poštovanjem prava Unije, nacionalne mjere koje ograničavaju marginu prosudbe nadležne institucije, osobito precizirajući uvjete u kojima se produljenje razdoblja izvoza davanja za nezaposlenost na više od tri mjeseca i do maksimalno šest mjeseci treba ili ne dodijeliti nezaposlenoj osobi koja odlazi u drugu državu članicu s ciljem da tamo pronađe posao.
- 52 U predmetnom slučaju, iz elemenata spisa priloženih Sudu te iz navoda nizozemske vlade na raspravi proizlazi da se Kraljevina Nizozemska prvo odrekla korištenja mogućnosti iz drugog dijela rečenice točke (c) stavka 1. članka 64. Uredbe br. 883/2004, na temelju upute ministra rada i socijalne sigurnosti iz siječnja 2011. Ipak, kasnije, nakon što je Rechtbank Amsterdam (Sud u Amsterdamu) presudom od 2. listopada 2013. donesenom u glavnom postupku utvrdio da odbijanje zahtjeva za produljenje izvoza davanja za nezaposlenost na više od tri mjeseca treba biti obrazloženo, Uwv je odlučio, ostajući pri načelu prema kojem se zahtjev takve naravi ne može prihvatiti, da konkretne okolnosti svojstvene predmetnom slučaju, osobito postojanje konkretne i opipljive vjerojatnosti zapošljavanja, mogu opravdati prihvatanje takvog zahtjeva. Konkretno, kao što proizlazi iz navoda sadržanih u zahtjevu za prethodnu odluku, Uwv smatra da se takve okolnosti provjeravaju kad se zainteresirana osoba nađe u okolnostima koje mogu dovesti do zaposlenja i koje zahtijevaju produljenje boravka u državi članici domaćinu ili kad zainteresirana osoba podnese izjavu namjere poslodavca kojom joj se pruža realna mogućnost zaposlenja u navedenoj državi članici.
- 53 U takvim okolnostima, kao što je nezavisni odvjetnik naveo u točki 78. svojeg mišljenja, država članica ostaje u granicama dopuštenima pravom Unije ako donosi mjere na temelju kojih se produljenje razdoblja izvoza davanja za nezaposlenost do maksimalno šest mjeseci može dodijeliti samo ako su ispunjeni određeni uvjeti.
- 54 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na prvo prethodno pitanje valja odgovoriti tako da članak 64. stavak 1. točku (c) Uredbe br. 883/2004 valja tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalna mjera, poput one u glavnom postupku, kojom se nadležnoj instituciji nalaže načelno odbijanje svakog zahtjeva za produljenje razdoblja izvoza davanja za nezaposlenost na više od tri mjeseca, osim ako navedena institucija ocijeni da bi odbijanje tog zahtjeva dovelo do nerazboritog rezultata.

Drugo pitanje

- 55 S obzirom na odgovor na prvo pitanje, nije potrebno odgovoriti na drugo pitanje.

Troškovi

- 56 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (prvo vijeće) odlučuje:

Članak 64. stavak 1. točku (c) Uredbe (EZ) Europskog parlamenta i Vijeća br. 883/2004 od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti valja tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalna mjera, poput one u glavnom postupku, kojom se nadležnoj instituciji nalaže načelno odbijanje svakog zahtjeva za produljenje razdoblja izvoza davanja za nezaposlenost na više od tri mjeseca, osim ako navedena institucija ocijeni da bi odbijanje tog zahtjeva dovelo do nerazboritog rezultata.

Potpisi