

SODBA SODIŠ?A (tretji senat)

z dne 11. aprila 2013(*)

„Socialna varnost delavcev migrantov – ?len 45 PDEU – Uredba (EGS) št. 1408/71 – ?len 71 – Netipi?ni obmejni delavci, ki so popolnoma brezposelni in ki so v državi ?lanici zadnje zaposlitve ohranili osebne in poklicne vezi – Uredba (ES) št. 883/2004 – ?len 65 – Pravica do dajatve v državi ?lanici stalnega prebivališ?a – Zavrnitev pla?ila s strani države ?lanice zadnje zaposlitve – Dopustnost – Upoštevnost sodbe Sodiš?a z dne 12. junija 1986 v zadevi Miethe (1/85) – Prehodne dolo?be – ?len 87(8) – Pojem ,nespremenjeno stanje“

V zadevi C-443/11,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odlo?be na podlagi ?lena 267 PDEU, ki ga je vložilo Rechtbank Amsterdam (Nizozemska) z odlo?bo z dne 25. avgusta 2011, ki je prispela na Sodiš?e 29. avgusta 2011, v postopku

F. P. Jeldes,

M. A. Peeters,

J. G. J. Arnold

proti

Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen,

SODIŠ?E (tretji senat),

v sestavi M. Ileši?, predsednik senata, E. Jaraši?nas, A. Ó Caoimh, sodnika, C. Toader, sodnica, in C. G. Fernlund (poro?evalec), sodnik,

generalni pravobranilec: P. Mengozzi,

sodna tajnica: M. Ferreira, glavna administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 24. oktobra 2012,

ob upoštevanju stališ?, ki so jih predložili:

- za F. P. Jeltesa P. Van der Wulp,
- za M. A. Peeters S. van der Beek-Verdoorn,
- za Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen I. Eijkhout, agentka,
- za nizozemsko vlado M. Noort in C. Wissels, agentki,
- za ?eško vlado D. Hadroušek in M. Smolek, agenta,

- za dansko vlado V. Pasternak Jørgensen in C. Vang, agenta,
- za nemško vlado J. Möller in T. Henze, agenta,
- za Evropsko komisijo M. van Beek in V. Kreuschitz, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 10. januarja 2013

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 65 in 87(8) Uredbe (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 72), kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 988/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. septembra 2009 (UL L 284, str. 43, v nadaljevanju: Uredba št. 883/2004), ter člena 45 PDEU in člena 7(2) Uredbe Sveta št. 1612/68 (EGS) z dne 15. oktobra 1968 o prostem gibanju delavcev v Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 1, str. 15).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med F. P. Jeltosom, M. A. Peeters in J. G. J. Arnoldom ter Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen glede zavrnitve zahtevkov prvonavedenih strank za pridobitev ali ohranitev dajatev na podlagi zakona o brezposelnosti (Werkloosheidswet, v nadaljevanju: WW).

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba (EGS) št. 1408/71

3 Člen 1 Uredbe Sveta (EGS) št. 1408/71 z dne 14. junija 1971 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe, samozaposlene osebe in njihove družinske članice, ki se gibljejo v Skupnosti v različitih, ki je bila spremenjena in posodobljena z Uredbo Sveta (ES) št. 118/97 z dne 2. decembra 1996 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 3, str. 3), kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 592/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. junija 2008 (UL L 177, str. 1, v nadaljevanju: Uredba št. 1408/71), določa:

„V tej uredbi:

[...]

(b) *obmejni delavec* pomeni vsako zaposleno ali samozaposleno osebo, ki opravlja svoj poklic na ozemlju ene države članice in stalno prebiva na ozemlju druge države članice, v katero se praviloma vrača vsak dan ali najmanj enkrat na teden; [...]

[...]

(o) *pristojni nosilec* pomeni:

(i) nosilca, pri kateri je oseba zavarovana v času vloge za dajatev;

[...]

[...]

(q) *pristojna država* pomeni državo članico, na ozemlju katere je pristojni nosilec;

[...]“

4 Člen 71 Uredbe št. 1408/71 določa:

„1. Brezposelna oseba, ki je bila prej zaposlena in je med zadnjo zaposlitvijo stalno prebivala na ozemlju države članice, ki ni pristojna država, prejema dajatve v skladu z naslednjimi določbami:

(a) (i) Obmejni delavec, ki je delno ali občasno brezposeln v podjetju, ki ga zaposluje, prejema dajatve v skladu z določbami zakonodaje pristojne države, kot če bi stalno prebival na ozemlju te države; dajatve mu zagotavlja pristojni nosilec.

(ii) Obmejni delavec, ki je popolnoma brezposeln, prejema dajatve v skladu z določbami zakonodaje države članice, na ozemlju katere stalno prebiva, kot če bi med njegovo zadnjo zaposlitvijo zanj veljala ta zakonodaja; te dajatve mu zagotavlja nosilec v kraju stalnega prebivališča na svoje lastne stroške.

(b) (i) Zaposlena oseba, ki ni obmejni delavec, ki je delno, občasno ali popolnoma brezposelna in ostane na razpolago svojemu delodajalcu ali službi za zaposlovanje na ozemlju pristojne države, prejema dajatve v skladu z določbami zakonodaje te države, kot če bi stalno prebivala na njenem ozemlju; dajatve ji zagotavlja pristojni nosilec.

(ii) Zaposlena oseba, ki ni obmejni delavec, ki je popolnoma brezposelna in je na razpolago za delo pri službi za zaposlovanje na ozemlju države članice, kjer stalno prebiva, prejema dajatve v skladu z zakonodajo te države, kot če bi bila tam nazadnje zaposlena; nosilec v kraju stalnega prebivališča ji zagotavlja dajatve na svoje lastne stroške. Če pa taka oseba postane upravičena do dajatev na stroške pristojnega nosilca države članice, katere zakonodaja je zanjo nazadnje veljala, prejema dajatve po določbah člena 69. Prejemanje dajatev po zakonodaji države, kjer brezposelna oseba stalno prebiva, miruje v času, v katerem lahko brezposelna oseba po določbah člena 69 vložijo zahtevek za dajatve po zakonodaji, ki je zanjo nazadnje veljala.

[...]“

Uredba št. 883/2004

5 Člen 1 te uredbe opredeljuje pojme „obmejni delavec“, „pristojni nosilec“ in „pristojna država članica“ v bistvu enako kot Člen 1 Uredbe št. 1408/71.

6 Člen 11(3)(c) Uredbe št. 883/2004 določa, da velja „za osebo, ki v skladu s členom 65 prejema dajatve za brezposelnost po zakonodaji države članice stalnega prebivališča, zakonodaja te države članice“.

7 Člen 65 navedene uredbe, naslovljen „Brezposelne osebe, ki stalno prebivajo v državi članici, ki ni pristojna država“, določa:

„1. Oseba, ki je delno ali občasno brezposelna in je med svojo zadnjo dejavnostjo zaposlene ali samozaposlene osebe stalno prebivala v državi članici, ki ni pristojna država članica, mora biti na razpolago delodajalcu ali službam za zaposlovanje v pristojni državi članici. Prejema dajatve v skladu z zakonodajo pristojne države članice, kakor če bi stalno prebivala v tej državi članici. Te

dajatve zagotovi nosilec pristojne države ?lanice.

2. Popolnoma brezposelna oseba, ki je med svojo zadnjo dejavnostjo zaposlene ali samozaposlene osebe stalno prebivala v državi ?lanici, ki ni pristojna država ?lanica, in še naprej stalno prebiva v tej državi ?lanici ali se vrne v to državo ?lanico, mora biti na razpolago službam za zaposlovanje v državi ?lanici stalnega prebivališ?a. Brez poseganja v ?len 64 je popolnoma brezposelna oseba lahko dodatno na razpolago tudi službam za zaposlovanje države ?lanice, v kateri je opravljala svojo zadnjo dejavnost zaposlene ali samozaposlene osebe.

Brezposelna oseba, ki ni obmejni delavec in se ne vrne v državo ?lanico stalnega prebivališ?a, mora biti na razpolago službam za zaposlovanje v državi ?lanici, katere zakonodaja je zanjo nazadnje veljala.

3. Brezposelna oseba iz prvega stavka odstavka 2 se mora kot oseba, ki iš?e delo, prijaviti pri pristojni službi za zaposlovanje države ?lanice, v kateri stalno prebiva, zanjo veljajo v njej organizirani postopki nadzora, spoštovati mora pogoje, dolo?ene v zakonodaji te države ?lanice. ?e se odlo?i, da se kot oseba, ki iš?e delo, prijavi tudi v državi ?lanici, v kateri je opravljala zadnjo dejavnost zaposlene ali samozaposlene osebe, mora izpolnjevati obveznosti, ki veljajo v tej državi.

4. Izvajanje drugega stavka odstavka 2 in drugega stavka odstavka 3 ter ureditev izmenjave informacij, sodelovanja in vzajemne pomo?i med nosilci in službami države ?lanice stalnega prebivališ?a in države ?lanice, v kateri je nazadnje opravljala poklic, se dolo?i v izvedbeni uredbi.

5. (a) Brezposelna oseba iz prvega in drugega stavka odstavka 2 prejema dajatve v skladu z zakonodajo države ?lanice stalnega prebivališ?a, kakor da bi med opravljanjem zadnje dejavnosti zaposlene ali samozaposlene osebe zanjo veljala ta zakonodaja. Te dajatve zagotovi nosilec v kraju stalnega prebivališ?a.

(b) Vendar pa delavec, ki ni obmejni delavec in prejema dajatve na stroške pristojnega nosilca države ?lanice, katere zakonodaja je zanj nazadnje veljala, ob vrnitvi v državo ?lanico stalnega prebivališ?a najprej prejema dajatve v skladu s ?lenom 64, prejemanje dajatev v skladu [s to?ko] (a) pa v obdobju prejetanja dajatev po zakonodaji, ki je zanj nazadnje veljala, miruje.

6. Dajatve po odstavku 5, ki jih zagotavlja nosilec v kraju stalnega prebivališ?a, ta še naprej zagotavlja na lastne stroške. [...]

[...]"

8 ?len 87 Uredbe št. 883/2004, naslovljen „Prehodne dolo?be“, dolo?a:

„1. Za obdobje pred datumom za?etka uporabe te uredbe se na njeni podlagi ne pridobijo nobene pravice.

[...]

8. ?e zaradi te uredbe za osebo velja zakonodaja države ?lanice, ki ni dolo?ena v skladu z naslovom II Uredbe (EGS) št. 1408/71, se ta zakonodaja še naprej uporablja, vse dokler se stanje ne spremeni in v vsakem primeru najve? 10 let od datuma za?etka uporabe te uredbe, razen ?e zadevna oseba zahteva, da zanjo velja zakonodaja, ki se uporablja po tej uredbi. Zahteva se predloži v treh mesecih po datumu za?etka uporabe te uredbe pristojnemu nosilcu države ?lanice, katere zakonodaja se uporablja v skladu s to uredbo, ?e naj za zadevno osebo zakonodaja te države ?lanice velja od datuma za?etka uporabe te uredbe. ?e se zahteva vloži po navedenem roku, velja sprememba uporabne zakonodaje od prvega dne naslednjega meseca.

[...]"

Uredba (ES) št. 987/2009

9 V uvodni izjavi 13 Uredbe (ES) št. 987/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. septembra 2009 o doložitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe št. 883/2004 (UL L 284, str. 1, v nadaljevanju: izvedbena uredba) je navedeno:

„Ta uredba določa ukrepe in postopke za spodbujanje mobilnosti zaposlenih in brezposelnih oseb. Obmejni delavci, ki so postali popolnoma brezposelni, se lahko prijavijo na zavodu za zaposlovanje v državi stalnega prebivališča in v državi članici, kjer so bili nazadnje zaposleni. Vendar bi morali biti do denarnega nadomestila upravičeni le v državi članici stalnega prebivališča.“

Nizozemsko pravo

10 Iz spisa, ki je na voljo Sodišču, je razvidno, da člen 19(1)(f) WW za pravico delavcev do nadomestila za brezposelnost določa pogoj prebivanja na nacionalnem ozemlju.

Dejansko stanje sporov o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

11 F. P. Jeldes, M. A. Peeters in J. G. J. Arnold, obmejni delavci z nizozemskim državljanstvom, so bili zaposleni na Nizozemskem, pri čemer sta prvonavedena delavca prebivala v Belgiji, tretji pa v Nemčiji.

12 F. P. Jeldes je postal brezposeln avgusta 2010, torej po začetku veljavnosti Uredbe št. 883/2004 1. maja 2010. Pri nizozemskih organih je na podlagi WW zahteval dodelitev nadomestila za brezposelnost, vendar so ti njegovo vlogo zavrnil.

13 M. A. Peeters je postala brezposelna maja 2009 in je od nizozemskih organov prejela nadomestilo za brezposelnost. Ponovno se je zaposlila 26. aprila 2010, nato pa je 18. maja 2010 ponovno postala brezposelna. V obdobju, ko je bila zadevna stranka ponovno zaposlena, ji nadomestilo za brezposelnost ni bilo izplačevano, vendar so jo ti organi obvestili, da se bo pred 25. oktobrom 2010 ponovno postala brezposelna, bo lahko uveljavljala nadaljevanje izplačevanja tega nadomestila. Ko se je M. A. Peeters, potem ko je ponovno postala brezposelna, obrnila na navedene organe, so ti kljub temu zavrnil nadaljevanje izplačevanja navedenega nadomestila za brezposelnost.

14 J. G. J. Arnold je izgubil zaposlitev in od nizozemskih organov od 2. februarja 2009 v skladu z WW prejemal nadomestilo za brezposelnost. Marca 2009 je v Nemčiji začel izvajati samostojno dejavnost. Ti organi so prenehali izplačevati nadomestilo za brezposelnost, ki je bilo dodeljeno zainteresiranemu, in ga obvestili, da se pred 30. avgustom 2011 popolnoma preneha z delom kot samozaposlena oseba, lahko uveljavlja nadaljevanje izplačevanja tega nadomestila. J. G. J. Arnold je prenehal opravljati svojo dejavnost in 1. junija 2010 zaprosil za nadaljevanje izplačevanja navedenega nadomestila. Nizozemski organi pa so mu dodelitev tega nadomestila zavrnil.

15 Iz predložitvene odločbe in iz spisa, ki je na voljo Sodišču, je razvidno, da nizozemsko pravo iz izplačevanja nadomestila za brezposelnost izključuje brezposelne delavce, ki ne prebivajo na nacionalnem ozemlju. Predložitveno sodišče dodaja, da kar zadeva tožene stranke v postopku v glavni stvari, vse tri zavrnilne odločbe nizozemskih organov temeljijo na členu 65 Uredbe št. 883/2004, ki določa, da je za dodelitev dajatve za brezposelnost pristojna država članica stalnega prebivališča, ki je v obravnavanem primeru za prvi dve stranki Kraljevina Belgija, za tretjo pa Zvezna republika Nemčija.

16 Tožene stranke v postopku v glavni stvari so zoper zavrnilne odločbe nizozemskih organov vložile tožbo pri Rechtbank Amsterdam. To sodišče pojasnjuje, da ni sporno, da člen 65 Uredbe št. 883/2004 tožnim strankam ne daje možnosti, da pri navedenih organih zahtevajo dodelitev nadomestila za brezposelnost. Vendar dodaja, da ravno tako ni sporno, da so te osebe netipični obmejni delavci v smislu sodbe z dne 12. junija 1986 v zadevi Miethe (1/85, Recueil, str. 1837), in sicer v smislu, da so ohranili posebej tesne osebne in poklicne vezi v državi članici njihove zadnje zaposlitve. Iz navedenega po mnenju tega sodišča izhaja, da imajo verjetno v tej državi – v obravnavanem primeru v Kraljevini Nizozemski – boljše možnosti za ponovno vključitev na trg dela. Zato se sprašuje, ali je treba tako kot v zgoraj navedeni sodbi Miethe šteti, da so lahko tožene stranke upravičene do nadomestila za brezposelnost v tej državi članici.

17 Rechtbank Amsterdam, ki vseeno dvomi v to, da je zgoraj navedena sodba Miethe po začetku veljavnosti Uredbe št. 883/2004 še vedno upoštevana, je prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali po Uredbi št. 883/2004 še vedno velja dodatni uinek [zgoraj navedene] sodbe Miethe, ki je bila izdana na podlagi Uredbe št. 1408/71, namreč izbirna pravica za netipične obmejne delavce glede države članice, v kateri so na voljo službam za zaposlovanje in iz katere prejemajo nadomestilo za brezposelnost, na podlagi tega, da so v izbrani državi članici možnosti ponovnega vstopa v delovni proces največje? Ali člen 65 Uredbe št. 883/2004, če se upošteva v celoti, že dovolj zagotavlja, da popolnoma brezposeln delavec nadomestilo prejema pod pogoji, ki so zanj za iskanje zaposlitve najugodnejši, in je [zgoraj navedena] sodba Miethe izgubila svojo dodano vrednost?

2. Ali pravo Unije, v tem primeru člen 45 PDEU ali člen 7(2) Uredbe št. 1612/68, nasprotuje, da država članica v primeru, da delavec migrant (obmejni delavec), ki postane popolnoma brezposeln in je imel v tej državi članici zadnjo zaposlitev in od katerega se lahko pričakuje, da bo glede na socialne in družinske vezi v tej državi članici imel najboljše možnosti za ponoven vstop v delovni proces, na podlagi nacionalne zakonodaje ne ugodí zahtevku za nadomestilo za brezposelnost samo zato, ker ta delavec prebiva v drugi državi članici?

3. Kakšen je glede na člen 87(8) Uredbe št. 883/2004, člen 17 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in načelo legitimnih pričakovanj odgovor na prej zastavljeno vprašanje, če se je takemu delavcu že pred datumom začetka veljavnosti Uredbe št. 883/2004 priznalo nadomestilo za brezposelnost na podlagi prava nekdanje države zaposlitve ter najdaljše obdobje prejemanja tega nadomestila in možnosti ponovnega prejemanja ob tej uveljavitvi še ni poteklo (pri čemer je nadomestilo prenehalo na podlagi dejstva, da je brezposelni našel novo zaposlitev)?

4. Ali je odgovor na drugo vprašanje drugačen, če je bilo zadevnim brezposelnim obmejnim delavcem zagotovljeno, da lahko znova zaprosijo za nadomestilo, če, potem ko najdejo novo zaposlitev, spet postanejo brezposelni, in podatki o tem očitno niso bili točni ali nedvoumni zaradi nejasnosti v izvedbeni praksi?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

18 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je zgoraj navedena sodba Miethe po začetku veljavnosti Uredbe št. 883/2004 še vedno upoštevna za namene razlage člena 65(2) te uredbe, tako da lahko delavec, ki je z državo svoje zadnje zaposlitve ohranil takšne poklicne in osebne vezi, da ima tam boljše možnosti za ponovno vključitev na trg dela, izbere, da bo na voljo službam za zaposlovanje te države, da bi tam prejemal ne le pomoč pri iskanju nove zaposlitve, temveč tudi dajatve za brezposelnost.

19 Za odgovor na to vprašanje je pred preužitvijo vsebine člena 65(2) Uredbe št. 883/2004 treba izpostaviti določbe člena 71 Uredbe št. 1408/71 in razlago, ki jo je Sodišče podalo v zgoraj navedeni sodbi Miethe.

20 Člen 71 Uredbe št. 1408/71 vsebuje posebne določbe, ki veljajo za brezposelne osebe, ki so med zadnjo zaposlitvijo stalno prebivale v državi članici, ki ni pristojna država. Te določbe se razlikujejo od splošnega pravila iz člena 13(2) te uredbe, v skladu s katerim za osebo, zaposleno na ozemlju neke države članice, velja zakonodaja te države.

21 V skladu s členom 71(1)(a)(ii) navedene uredbe za obmejne delavce, ki so popolnoma brezposelni, velja zakonodaja države članice, na ozemlju katere stalno prebivajo. Sodišče je presodilo, da se s to določbo implicitno predpostavlja, da tak delavec v tej državi uživa najugodnejše pogoje za iskanje nove zaposlitve (glej zgoraj navedeno sodbo Miethe, točka 17).

22 V skladu s členom 71(1)(b) Uredbe št. 1408/71 imajo zaposlene osebe, ki niso obmejni delavci – to pomeni osebe, ki se v nasprotju z obmejnimi delavci v državo svojega stalnega prebivališča ne vračajo vsak dan ali najmanj enkrat na teden – tedaj, ko so popolnoma brezposelni, možnost, da bodisi ostanejo na voljo službi za zaposlovanje na ozemlju pristojne države bodisi so na voljo službi za zaposlovanje na ozemlju države članice, kjer stalno prebivajo. V prvem primeru so upravičeni do dajatev države članice zadnje zaposlitve, v drugem pa so upravičeni do dajatev države članice stalnega prebivališča. Zadevne dajatve ne vsebujejo le denarnega nadomestila, temveč tudi pomoč pri iskanju nove zaposlitve (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Miethe, točka 16).

23 Sodišče je v točki 18 zgoraj navedene sodbe Miethe presodilo, da cilja, ki mu sledi člen 71(1)(a)(ii) Uredbe št. 1408/71, ki se nanaša na obmejne delavce, ki so popolnoma brezposelni – to je, delavcu migrantu zagotoviti prejemanje dajatev pod najugodnejšimi pogoji – vseeno ni mogoče doseči, če je obmejni delavec, ki je popolnoma brezposeln, v državi članici njegove zadnje zaposlitve izjemoma ohranil take poklicne in osebne vezi, da ima v tej državi boljše možnosti za ponovno vključitev na trg dela. Takega delavca je torej treba obravnavati kot delavca, „ki ni obmejni delavec“ v smislu člena 71 te uredbe in ki zato spada na področje uporabe odstavka (1)(b) tega člena. Iz tega izhaja, da lahko ta delavec izbere, da bo na voljo službam za zaposlovanje države, v kateri je bil nazadnje zaposlen, in da bo prejemal dajatve te države, ki so lahko v obliki tako pomoči pri iskanju nove zaposlitve kot nadomestila.

24 Kot je razvidno iz uvodne izjave 3 Uredbe št. 883/2004, je zakonodajalec želel posodobiti in poenostaviti določbe Uredbe št. 1408/71, ki so po številnih spremembah in posodobitvah postale zapletene in obsežne.

25 Člen 65 Uredbe št. 883/2004 je tako nadomestil člen 71 Uredbe št. 1408/71 in delno spremenil njegovo vsebino.

26 Iz člena 65(2) Uredbe št. 883/2004 izhaja, da mora biti obmejni delavec, ki je popolnoma brezposeln, ki je prebival v državi članici, ki ni pristojna država članica, in ki še naprej stalno prebiva v tej državi članici – državi članici stalnega prebivališča – na voljo službam za zaposlovanje v navedeni državi. V skladu s to določbo je lahko dodatno na voljo tudi službam za zaposlovanje države članice, v kateri je opravljal svojo zadnjo dejavnost zaposlene ali samozaposlene osebe.

27 Delavec, ki ni obmejni delavec in ki je popolnoma brezposeln, mora biti na voljo bodisi službi za zaposlovanje države članice svojega stalnega prebivališča, če se vrne v to državo, bodisi službam za zaposlovanje države članice, v kateri je bil nazadnje zaposlen, če se ne vrne v prvonavedeno državo.

28 Možnost obmejnega delavca, ki je popolnoma brezposeln, iz člena 65(2) Uredbe št. 883/2004, da je lahko dodatno na voljo službam za zaposlovanje države članice, v kateri je bil nazadnje zaposlen, je glede na vsebino člena 71(1)(a)(ii) Uredbe št. 1408/71 nov element. Zadevni delavec tako lahko tudi – kakršne koli so že vezi, ki jih je ohranil v tej državi, in zlasti, če ima v njej boljše možnosti za ponovno vključitev na trg dela – v tej državi prejme pomoč pri iskanju nove zaposlitve. Zakonodajalec je s tem delno upošteval zgoraj navedeno sodbo Miethe.

29 Vseeno pa je lahko v skladu s to sodbo delavec, ki je z državo članico svoje zadnje zaposlitve ohranil takšne vezi, da je imel v tej državi boljše možnosti za ponovno vključitev na trg dela, in ga je zato bilo treba šteti za delavca, ki ni obmejni delavec, v navedeni državi prejel ne le pomoč pri iskanju nove zaposlitve, temveč tudi nadomestilo za brezposelnost.

30 Zato se postavlja vprašanje, ali je možnost takega delavca, da prejme nadomestilo za brezposelnost v državi članici njegove zadnje zaposlitve, ohranjena z Uredbo št. 883/2004.

31 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da ta možnost ni razvidna iz besedila člena 65(2) te uredbe. Ta določba, da mora biti obmejni delavec, ki je popolnoma brezposeln, na voljo službam za zaposlovanje v državi članici svojega stalnega prebivališča. Gre za obveznost, ne za možnost. V skladu z odstavkom (5)(a) navedenega člena navedeni delavec prejema dajatve – in torej nadomestila za brezposelnost – v skladu z zakonodajo države članice stalnega prebivališča, kakor da bi med opravljanjem zadnje dejavnosti zaposlene ali samozaposlene osebe zanj veljala ta zakonodaja. Zgolj dodatno se lahko prijavi tudi pri službah za zaposlovanje države članice svoje zadnje zaposlitve. V skladu s členom 56(1) izvedbene uredbe, ki se sklicuje na člen 65(2) Uredbe št. 883/2004, se ta prijava nanaša le na iskanje zaposlitve.

32 Ker je bila Uredba št. 883/2004 sprejeta po izreku zgoraj navedene sodbe, bi zakonodajalec lahko, če bi hotel, ob upoštevanju svoje volje, da posodobi in poenostavi obstoječa pravila, člen 65 te uredbe oblikoval tako, da bi vanjo popolnoma in izrecno vključil razlago člena 71 Uredbe št. 1408/71, ki jo je Sodišče podalo v tej sodbi. Vendar tega ni storil. V teh okoliščinah je treba šteti, da to, da v členu 65(2) Uredbe št. 883/2004 ni izrecno omenjena možnost pridobitve nadomestil za brezposelnost v državi članici zadnje zaposlitve, odraža namerno voljo zakonodajalca, da omeji upoštevanje zgoraj navedene sodbe Miethe, in sicer z določitvijo zgolj ene dodatne možnosti za zadevnega delavca, da se pri službi za zaposlovanje te države članice prijavi kot iskalec zaposlitve, da bi pridobil dodatno pomoč pri iskanju nove zaposlitve.

33 To razlago potrjuje pripravljeno gradivo v zvezi z Uredbo št. 883/2004 in izvedbeno uredbo.

34 V zvezi z Uredbo št. 883/2004 je Evropska komisija predlagala odpravo obstoječega sistema, v skladu s katerim obmejni delavec, ki je popolnoma brezposeln, prejema dajatev za brezposelnost v državi članici stalnega prebivališča namesto v državi, v kateri je bil nazadnje zaposlen. Vendar je Komisija v sporočilu z dne 27. januarja 2004 poudarila, da v skupnem stališču (ES) št. 18/2004, ki ga je Svet sprejel 26. januarja 2004 z namenom sprejetja Uredbe št. 883/2004 (UL 79 E, str. 15), ta ni dosegel soglasja glede tega stališča in je za izplačevanje nadomestil ohranil odgovornost države stalnega prebivališča.

35 Kar zadeva izvedbeno uredbo, je Evropski parlament v poročilu z dne 10. junija 2008 predlagal, da se v eni od uvodnih izjav te uredbe navede, da je možnost prijave delavca pri službi za zaposlovanje v državi njegove zadnje zaposlitve namenjena spodbujanju mobilnosti zaposlenih in brezposelnih oseb, vendar da ima delavec pravico do samo enega nadomestila, in sicer v državi članici stalnega prebivališča. Parlament je pojasnil, da je bila njegova sprememba namenjena odpravi vsakršne dvoumnosti glede (ne)uporabe zgoraj navedene sodbe Miethe. V uvodni izjavi 13 je sprememba, ki jo je predlagal Parlament, povzeta skoraj dobesedno.

36 Zato je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da se po začetku veljavnosti Uredbe št. 883/2004 določena 65 te uredbe ne sme razlagati glede na zgoraj navedeno sodbo Miethe. V zvezi z obmejnimi delavci, ki je popolnoma brezposeln in ki je z državo članico svoje zadnje zaposlitve ohranil takšne osebne in poklicne vezi, da ima tam boljše možnosti za ponovno vključitev na trg dela, je treba ta člen 65 razumeti tako, da takemu delavcu dopušča, da je dodatno na voljo službam za zaposlovanje navedene države, vendar ne za to, da bi v njej pridobil nadomestilo za brezposelnost, temveč samo za to, da bi v njej prejel pomoč pri iskanju nove zaposlitve.

Drugo vprašanje

37 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba pravila v zvezi s prostim gibanjem delavcev, določena zlasti v členu 45 PDEU, razlagati tako, da nasprotujejo temu, da država članica zadnje zaposlitve v skladu s svojo nacionalno zakonodajo obmejnemu delavcu, ki je popolnoma brezposeln in ki ima v tej državi članici boljše možnosti za ponovno vključitev na trg dela, zavrne dodelitev nadomestila za brezposelnost, ker ta delavec ne prebiva na njenem ozemlju.

38 To vprašanje je treba preučiti glede na položaj, v kakršnem je F. P. Jeltens. Položaj delavcev, kot sta M. A. Peeters in J. G. J. Arnold, ima namreč posebne značilnosti, ki bodo predmet preučitve v okviru odgovora na tretje in četrto vprašanje.

39 Ugotoviti je treba, da glede na koordinacijo, zahtevano z Uredbo št. 883/2004, naložitev pogoja stalnega prebivališča, ki ga določa nacionalno pravo, v položaju, kakršen je položaj F. P. Jeltesa, ne privede do drugačnega izida, kot je ta, ki ga povzroči uporaba pravil iz člena 65(2) in (5)(a) Uredbe št. 883/2004, v skladu s katerimi obmejni delavec, ki je popolnoma brezposeln, prejema dajatve v skladu z določbami zakonodaje države članice stalnega prebivališča, kakor da bi ta zakonodaja zanj veljala med njegovo zadnjo zaposlitvijo ali samozaposlitvijo, te dajatve pa mu zagotovi nosilec v kraju stalnega prebivališča. Poleg tega v skladu s členom 11(3)(c) te uredbe za osebo, ki v skladu s tem členom 65 prejema dajatve za brezposelnost po zakonodaji države članice stalnega prebivališča, velja zakonodaja te države članice. Iz predložitvene odločbe je razvidno, da so se nacionalni organi na člen 65 sklicevali, da bi zavrnili vloge za dodelitev ali nadaljevanje izplačevanja nadomestil za brezposelnost, ki so jih predložile tožene stranke v postopku v glavni stvari, in da bi te napotili, naj se obrnejo na organe v državi svojega stalnega prebivališča.

40 Iz sodne prakse Sodišča, ki se nanaša na Uredbo št. 1408/71, izhaja, da je zakonodajalec Unije s tem, da je sprejel Uredbo št. 883/2004, upošteval široko diskrecijsko pravico, ki jo ima pri izbiri najprimernejših sredstev za doseg rezultata, določenega v členu 42 ES, na celoma izpolnil obveznost, ki izhaja iz naloge, ki mu bila je zaupana s tem členom, in sicer da vzpostavi sistem, s katerim bo delavcem omogočeno premagovati ovire, ki zanje lahko izhajajo iz nacionalnih predpisov s področja socialne varnosti (glej po analogiji zlasti sodbo z dne 16. julija 2009 v zadevi von Chamier-Glisczinski, C-208/07, ZOdl., str. I-6095, točka 64 in navedena sodna praksa).

41 Ob navedenem ugotovitev, da je lahko uporaba nacionalne ureditve v nekem danem primeru skladna z določbo akta sekundarnega prava, v tem primeru z Uredbo št. 883/2004, nima nujno za posledico, da te ureditve ne bilo treba presojudi z vidika določb PDEU (glej v tem smislu zlasti zgoraj navedeno sodbo von Chamier-Glisczinski, točka 66, s področja dajatev za brezposelnost pa tudi sodbi z dne 18. julija 2006 v zadevi De Cuyper, C-406/04, ZOdl., str. I-6947, in z dne 11. septembra 2008 v zadevi Petersen, C-228/07, ZOdl., str. I-6989).

42 V zvezi s tem je iz spisa, ki je na voljo Sodišču, razvidno, da so nadomestila za brezposelnost, ki jih zagotavljajo nizozemski organi, višja od tistih, ki jih izplačujejo belgijski organi, da pa se slednja izplačujejo dlje.

43 Kljub temu je treba spomniti, ker člen 48 PDEU določa koordinacijo zakonodaj držav članic, in ne njihove harmonizacije, ne more vplivati na vsebinske in postopkovne razlike med sistemi socialne varnosti posameznih držav članic ter s tem na pravice oseb, ki so zavarovane po teh sistemih (glej zgoraj navedeno sodbo von Chamier-Glisczinski, točka 84 in navedena sodna praksa).

44 V teh okoliščinah pravila Pogodbe o prostem gibanju zavarovani osebi ne morejo zagotavljati, da bo preselitev v drugo državo članico s stališča socialne varnosti nevtralna. Glede na razlike med sistemi in zakonodajami držav članic, ki urejajo to področje, je lahko taka preselitev, odvisno od primera, za zavarovano osebo finančno bolj ali manj ugodna (glej zgoraj navedeno sodbo von Chamier-Glisczinski, točka 85, in sodbo z dne 12. julija 2012 v zadevi Komisija proti Nemčiji, C-562/10, točka 57).

45 Tako to, da oseba, kot je F. P. Jeldes, prejema nadomestilo za brezposelnost od pristojnega nosilca v državi članici stalnega prebivališča, v konkretnem primeru Kraljevini Belgiji, v skladu z Uredbo št. 883/2004 izhaja iz uporabe zakona te države članice s področja dajatev za brezposelnost. Razlike med dajatvami, določenimi v zakonodaji države članice zadnje zaposlitve, in tistimi, ki jih določa zakonodaja države članice stalnega prebivališča, se v teh okoliščinah ne more šteti za omejitev prostega gibanja delavcev, saj izhaja iz neobstoja harmonizacije prava Unije s tega področja (glej po analogiji s področja zdravstvenega varstva sodbo z dne 14. oktobra 2010 v zadevi van Delft in drugi, C-345/09, ZOdl., str. I-9879, točka 106).

46 Zato je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba pravila v zvezi s prostim gibanjem delavcev, določena zlasti v členu 45 PDEU, razlagati tako, da ne nasprotujejo temu, da država članica zadnje zaposlitve v skladu s svojo nacionalno zakonodajo obmejnemu delavcu, ki je popolnoma brezposeln in ki ima v tej državi članici boljše možnosti za ponovno vključitev na trg dela, zavrne dodelitev nadomestila za brezposelnost, ker ta delavec ne prebiva na njenem ozemlju, saj je v skladu z določbami člena 65 Uredbe št. 883/2004 zakonodaja, ki se uporabi, zakonodaja države članice stalnega prebivališča.

Tretje in četrto vprašanje

- 47 Tretje in četrto vprašanje se nanašata na položaj oseb, kot sta M. A. Peeters in J. G. J. Arnold, ki sta glede na bližino obdobja brezposelnosti, v katerih sta se znašla, na podlagi nacionalnega zakona zaprosila za nadaljevanje izplačevanja nadomestila, ki sta ga sprva prejemale, vendar jima je bilo nadaljevanje tega izplačevanja zavrnjeno, ker je v vmesnem času začela veljati Uredba št. 883/2004.
- 48 Predložitveno sodišče sprašuje, ali je treba v takšnem položaju, da bi se izognilo omejitvi prostega gibanja delavcev, prehodne določbe iz člena 87(8) Uredbe št. 883/2004, člen 17 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, ki se nanaša na lastninsko pravico, in načela pravne varnosti ali varstva zaupanja v pravo razlagati tako, da lahko zadevni delavci še naprej prejemajo dajatve za brezposelnost v državi članici njihove zadnje zaposlitve.
- 49 V zvezi s tem je treba spomniti, da člen 87(8) Uredbe št. 883/2004 za osebo, za katero zaradi te uredbe velja zakonodaja države članice, ki ni država, katere zakonodaja je zanj veljala v skladu z naslovom II Uredbe št. 1408/71, določa, da se po začetku veljavnosti Uredbe št. 883/2004 ta zakonodaja še naprej uporablja nekaj časa, če se stanje ne spremeni.
- 50 Ta določba se tako uporablja, prvič, če upoštevna zakonodaja spada pod naslov II Uredbe št. 1408/71, in drugič, če se stanje ne spremeni.
- 51 Kar zadeva prvega od teh pogojev, ni sporno, da so nizozemski organi M. A. Peeters in J. G. J. Arnoldu nadomestilo za brezposelnost na podlagi nizozemskih zakonskih določb dodelili v skladu s členom 71 Uredbe št. 1408/71. Vendar ta člen ne spada pod naslov II te uredbe, ki se nanaša na splošna pravila glede določitve zakonodaje, ki se uporablja, temveč pod naslov III navedene uredbe, ki se nanaša na posebne določbe, ki omogočajo določitev te zakonodaje, med drugim s področja dajatev za brezposelnost.
- 52 Zato za člen 87(8) Uredbe št. 883/2004 ni mogoče šteti, da se kot tak neposredno uporabi v sporu o glavni stvari.
- 53 Vprašanje je torej, ali ta okoliščina ovira ohranitev uporabe zakonodaje, ki se je uporabljala v skladu z Uredbo št. 1408/71.
- 54 Glede na vsa stališča, ki so bila predložena Sodišču, ta okoliščina sama po sebi ne sme ovirati te ohranitve.
- 55 V zvezi s tem, kot je v bistvu poudaril generalni pravobranilec v točki 68 sklepnih predlogov, je za to, da v Uredbi št. 883/2004 ni prehodne določbe, ki bi se uporabila za položaj zadevnih delavcev, mogoče šteti, da gre za posledico praznine, nastale v zakonodajnem postopku, v katerem je bila sprejeta Uredba št. 883/2004, in ne odraža namerne volje zakonodajalca, da bi se za navedene delavce nemudoma uporabljala druga zakonodaja.
- 56 V teh okoliščinah je treba prehodno odločbo iz člena 87(8) Uredbe št. 883/2004 razlagati tako, da se po analogiji uporablja za obmejne delavce, ki so popolnoma brezposelni in ki glede na vezi, ki so jih ohranili v državi članici zadnje zaposlitve, v skladu s členom 71 Uredbe št. 1408/71 nadomestilo za brezposelnost prejemajo v tej državi članici na podlagi njene zakonodaje. To, da zadnji navedeni člen spada pod naslov III Uredbe št. 1408/71, v takem primeru ne ovira te uporabe.

57 Kar v okviru takšne uporabe ?lena 87(8) Uredbe št. 883/2004 zadeva vprašanje, ali „se stanje ne spremeni“, se Sodiš?u predložena stališ?a glede pomena, ki ga je treba pripisati tej besedni zvezi, razlikujejo.

58 Po mnenju Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen ter nizozemske in danske vlade je treba za položaj zadevnih delavcev, ker so bili ti na datum za?etka veljavnosti Uredbe št. 883/2004 zaposleni in so postali brezposelni šele po tem datumu, šteti, da se je v smislu ?lena 87(8) te uredbe spremenil. Po mnenju M. A. Peeters, nemške vlade in Komisije te okoliš?ine niso odlo?ilne in ne nasprotujejo nujno ohranitvi uporabe zakonodaje, ki se je uporabljala v ?asu veljavnosti Uredbe št. 1408/71.

59 V zvezi s tem je treba poudariti, da Uredba št. 883/2004 ne opredeljuje pojma „nespremenjeno stanje“. Vendar glede na to, da ta uredba ni ukrep za harmonizacijo nacionalnih sistemov socialne varnosti, temve? akt, katerega namen je koordinacija teh sistemov, države ?lanice ohranijo pristojnost, da ob upoštevanju prava Unije v svoji zakonodaji dolo?ijo pogoje za dodelitev dajatev iz sistema socialne varnosti (glej v tem smislu sodbo z dne 12. junija 2012 v združenih zadevah Hudzinski in Wawrzyniak, C-611/10 in C-612/10, to?ka 42). Pojem „nespremenjeno stanje“ v smislu ?lena 87(8) te uredbe je treba zato razlagati z uporabo opredelitve, ki jo zagotavlja nacionalna zakonodaja s podro?ja socialne varnosti (glej po analogiji glede izraza „zaposlitev“ v smislu ?lena 71(1) Uredbe št. 1408/71 sodbo z dne 11. novembra 2004 v zadevi Adanez-Vega, C-372/02, ZOdl., str. I-10761, to?ka 33).

60 V zvezi z delavcema, kot sta M. A. Peeters in J.G. J. Arnold, mora tako predložitveno sodiš?e preveriti, ali sta imela v skladu z nizozemskim pravom na datum, ko sta ponovno našla zaposlitev po prvem obdobju brezposelnosti, torej aprila 2010 oziroma marca 2009, pravico do nadaljevanja izpla?evanja nadomestila za brezposelnost, ?e sta ponovno postala brezposelna pred potekom nekega obdobja. Navedba izraza „nadaljevanje“ s strani nizozemskih organov bi lahko pomenila, da takšna pravica po nizozemski zakonodaji obstaja. ?e obstaja, mora to sodiš?e ugotoviti, ali ob upoštevanju zlasti trajanja obdobja, v katerem sta bili zadevni osebi ponovno zaposleni, ti osebi izpolnjujeta pogoje, ki jih nacionalna zakonodaja dolo?a za upravi?enost do takšnega nadaljevanja izpla?evanja navedenih nadomestil, neodvisno od za?etka veljavnosti Uredbe št. 883/2004.

61 Iz tega sledi, da je treba pojem „nespremenjeno stanje“ v smislu ?lena 87(8) Uredbe št. 883/2004 presoјati glede na nacionalno zakonodajo s podro?ja socialne varnosti in da mora nacionalno sodiš?e preveriti, ali delavca, kot sta M. A. Peeters in J. G. J. Arnold, izpolnjujeta pogoje, dolo?ene s to zakonodajo, za uveljavljanje nadaljevanja izpla?evanja nadomestila za brezposelnost, ki se jima je v skladu s ?lenom 71 Uredbe št. 1408/71 izpla?evalo na podlagi navedene zakonodaje.

62 Iz zgornjih ugotovitev izhaja, da je treba na tretje in ?etrto vprašanje odgovoriti:

– Dolo?be ?lena 87(8) Uredbe št. 883/2004 je treba uporabiti za obmejne delavce, ki so popolnoma brezposelni in ki glede na vezi, ki so jih ohranili v državi ?lanici zadnje zaposlitve, v skladu s ?lenom 71 Uredbe št. 1408/71 nadomestilo za brezposelnost prejemajo v tej državi ?lanici na podlagi njene zakonodaje.

– Pojem „nespremenjeno stanje“ v smislu ?lena 87(8) Uredbe št. 883/2004 je treba presoati glede na nacionalno zakonodajo s podro?ja socialne varnosti. Nacionalno sodiš?e mora preveriti, ali delavca, kot sta M. A. Peeters in J. G. J. Arnold, izpolnjujeta pogoje, dolo?ene s to zakonodajo, za uveljavljanje nadaljevanja izpla?evanja nadomestila za brezposelnost, ki se jima je v skladu s ?lenom 71 Uredbe št. 1408/71 izpla?evalo na podlagi navedene zakonodaje.

Stroški

63 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiš?em, to odlo?i o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališ? Sodiš?u, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodiš?e (tretji senat) razsodilo:

1. Po za?etku veljavnosti Uredbe (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti, kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 988/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. septembra 2009, se dolo?b ?lena 65 te uredbe ne sme razlagati glede na sodbo Sodiš?a z dne 12. junija 1986 v zadevi Miethe (1/85). V zvezi z obmejnimi delavcem, ki je popolnoma brezposeln in ki je z državo ?lanico svoje zadnje zaposlitve ohranil takšne osebne in poklicne vezi, da ima tam boljše možnosti za ponovno vklju?itev na trg dela, je treba ta ?len 65 razumeti tako, da takemu delavcu dopuš?a, da je dodatno na voljo službam za zaposlovanje navedene države, vendar ne za to, da bi v njej pridobil nadomestilo za brezposelnost, temve? samo za to, da bi v njej prejel pomo? pri iskanju nove zaposlitve.

2. Pravila v zvezi s prostim gibanjem delavcev, dolo?ena zlasti v ?lenu 45 PDEU, je treba razlagati tako, da ne nasprotujejo temu, da država ?lanica zadnje zaposlitve v skladu s svojo nacionalno zakonodajo obmejnemu delavcu, ki je popolnoma brezposeln in ki ima v tej državi ?lanici boljše možnosti za ponovno vklju?itev na trg dela, zavrne dodelitev nadomestila za brezposelnost, ker ta delavec ne prebiva na njenem ozemlju, saj je v skladu z dolo?bami ?lena 65 Uredbe št. 883/2004, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 988/2009, zakonodaja, ki se uporabi, zakonodaja države ?lanice stalnega prebivališ?a.

3. Dolo?be ?lena 87(8) Uredbe št. 883/2004, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 988/2009, je treba uporabiti za obmejne delavce, ki so popolnoma brezposelni in ki glede na vezi, ki so jih ohranili v državi ?lanici zadnje zaposlitve, v skladu s ?lenom 71 Uredbe Sveta (EGS) št. 1408/71 z dne 14. junija 1971 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe, samozaposlene osebe in njihove družinske ?lane, ki se gibljejo v Skupnosti v razli?ici, ki je bila spremenjena in posodobljena z Uredbo Sveta (ES) št. 118/97 z dne 2. decembra 1996, kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 592/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. junija 2008, nadomestilo za brezposelnost prejemajo v tej državi ?lanici na podlagi njene zakonodaje.

Pojem „nespremenjeno stanje“ v smislu ?lena 87(8) Uredbe št. 883/2004, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 988/2009, je treba presoati glede na nacionalno zakonodajo s podro?ja socialne varnosti. Nacionalno sodiš?e mora preveriti, ali delavca, kot sta M. A. Peeters in J. G. J. Arnold, izpolnjujeta pogoje, dolo?ene s to zakonodajo, za uveljavljanje nadaljevanja izpla?evanja nadomestila za brezposelnost, ki se jima je v skladu s ?lenom 71 Uredbe št. 1408/71 v razli?ici, ki je bila spremenjena in posodobljena z Uredbo št. 118/97, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 592/2008, izpla?evalo na podlagi navedene zakonodaje.

Podpisi

*Jezik postopka: nizozemščina.