

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

11. travnja 2013. (*)

„Socijalna sigurnost radnika migranata – Članak 45. UFEU-a – Uredba (EEZ) br. 1408/71 – Članak 71. – Potpuno nezaposleni netipični pogranični radnici koji su zadržali osobne i poslovne veze u državi članici posljednjeg zaposlenja – Uredba (EZ) br. 883/2004 – Članak 65. – Pravo na davanje u državi članici boravišta – Odbijanje države članice posljednjeg zaposlenja da izvrši plaćanje – Dopuštenost – Relevantnost presude Suda od 12. lipnja 1986., Miethe (1/85) – Prijelazne odredbe – Članak 87. stavak 8. – Pojam „nepromijenjene situacije”

U predmetu C-443/11

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Rechtbank Amsterdam (Sud u Amsterdamu, Nizozemska), odlukom od 25. kolovoza 2011., koju je Sud zaprimio 29. kolovoza 2011., u postupku

F. P. Jeldes,

M. A. Peeters,

J. G. J. Arnold

protiv

Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen,

SUD (treće vijeće),

u sastavu: M. Ilešič, predsjednik vijeća, E. Jarašiūnas, A. Ó Caoimh, C. Toader i C.G. Fernlund (izvjestitelj), suci,

nezavisni odvjetnik: P. Mengozzi,

tajnik: M. Ferreira, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 24. listopada 2012.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- 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, u svojstvu agenta,

- za nizozemsku vladu, M. Noort i C. Wissels, u svojstvu agenata,
- za češku vladu, D. Hadroušek i M. Smolek, u svojstvu agenata,
- za dansku vladu, V. Pasternak Jørgensen i C. Vang, u svojstvu agenata,
- za njemačku vladu, J. Möller i T. Henze, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, M. van Beek i V. Kreuschitz, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 10. siječnja 2013.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 65. i članka 87. stavka 8. Uredbe (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti (SL L 166, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 3., str. 160.), kako je izmijenjena Uredbom (EZ) br. 988/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009. (SL L 284, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 213.) (u daljnjem tekstu: Uredba br. 883/2004) te članka 45. UFEU-a i članka 7. stavka 2. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1612/68 od 15. listopada 1968. o slobodi kretanja radnika u Zajednici (SL L 257, str. 2.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između F. P. Jeltesa, M. A. Peeters i J. G. J. Arnolda, s jedne strane, te Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, s druge strane, o odbijanju, od strane potonjeg, njihovih zahtjeva za dobivanje odnosno zadržavanje davanja sukladno Zakonu o nezaposlenosti (Werkloosheidswet; u daljnjem tekstu: WW).

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba (EEZ) br. 1408/71

- 3 Članak 1. Uredbe 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, kako je izmijenjena i ažurirana Uredbom Vijeća (EZ) br. 118/97 od 2. prosinca 1996. (SL L 28, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 7., str. 7.), kako je izmijenjena Uredbom (EZ) br. 592/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. lipnja 2008. (SL L 177, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 118.) (dalje u tekstu: Uredba br. 1408/71) predviđa sljedeće:

„Za potrebe ove Uredbe:

[...]

b) „pogranični radnik” znači svaka zaposlena osoba ili samozaposlena osoba koja obavlja svoje zanimanje na državnom području jedne države članice i ima boravište na državnom području druge države članice, u koju se u pravilu vraća dnevno ili najmanje jednom tjedno;

[...]

[...]

o) „nadležna ustanova” znači:

i) ustanova kod koje je dotična osoba osigurana u vrijeme podnošenja zahtjeva za davanje

[...]

[...]

q) „nadležna država” znači država članica na čijem se državnom području nalazi nadležna ustanova;

[...]”

4 Članak 71. Uredbe br. 1408/71 navodi:

„1. Nezaposlena osoba koja je prije bila zaposlena i koja je za vrijeme svog zadnjeg zaposlenja imala boravište na državnom području države članice koja nije nadležna država, prima davanja u skladu sa sljedećim odredbama:

a) i) pogranični radnik koji je djelomično ili povremeno nezaposlen u poduzeću koje ga zapošljava ostvaruje davanja u skladu s odredbama zakonodavstva nadležne države kao da ima boravište na državnom području te države; ta davanja pruža nadležna ustanova;

ii) pogranični radnik koji je potpuno nezaposlen ostvaruje davanja u skladu s odredbama zakonodavstva države članice na čijem državnom području ima boravište kao da je podlijegao tom zakonodavstvu tijekom zadnjeg zaposlenja; ta davanja pruža ustanova mjesta boravišta o svom vlastitom trošku;

b) i) zaposlena osoba koja nije pogranični radnik, koja je djelomično, povremeno ili potpuno nezaposlena i koja ostaje na raspolaganju svom poslodavcu ili službi za zapošljavanje na državnom području nadležne države, ostvaruje davanja u skladu s odredbama zakonodavstva te države kao da ima boravište na njezinu državnom području; ta davanja pruža nadležna ustanova;

ii) zaposlena osoba koja nije pogranični radnik, koja je potpuno nezaposlena i koja je na raspolaganju službama za zapošljavanje na državnom području države članice u kojoj ima boravište, ili koja se vrati na to državno područje, ostvaruje davanja prema zakonodavstvu te države kao da je tamo bila zadnje zaposlena; ustanova mjesta boravišta pruža takva davanja o svom vlastitom trošku. Međutim, ako je ta zaposlena osoba stekla pravo na davanja o trošku nadležne ustanove države članice čije se zakonodavstvo na nju zadnje primjenjivalo, ostvaruje davanja u skladu s odredbama članka 69. Korištenje davanja prema zakonodavstvu države u kojoj ta osoba ima boravište obustavlja se za razdoblje za vrijeme kojeg nezaposlena osoba može, prema odredbama članka 69., tražiti davanja prema zakonodavstvu kojem je zadnje podlijegala.

[...]"

Uredba br. 883/2004

- 5 Članak 1. te uredbe definira „pogranične radnike”, „nadležne ustanove” i „nadležnu državu članicu” u bitnome na jednaki način kao članak 1. Uredbe br. 1408/71.
- 6 Članak 11. stavak 3. točka (c) Uredbe br. 883/2004 predviđa da „na osobu, koja prima davanja za nezaposlenost prema članku 65. na temelju zakonodavstva države članice boravišta, primjenjuje se zakonodavstvo te države članice”.
- 7 Članak 65. navedene uredbe, naslovljen „Nezaposlene osobe koje su boravile u državi članici koja nije nadležna država”, navodi sljedeće:

„1. Osoba koja je djelomično ili s prekidima nezaposlena i koja je za vrijeme svoje posljednje djelatnosti u svojstvu zaposlene ili samozaposlene osobe boravila u državi članici koja nije nadležna država članica, stavlja se na raspolaganje svojem poslodavcu ili službama za zapošljavanje u nadležnoj državi članici. Ona prima davanja u skladu sa zakonodavstvom nadležne države članice kao da boravi u toj državi članici. Ta davanja pruža ustanova nadležne države članice.

2. Osoba koja je u potpunosti nezaposlena, koja je tijekom svoje posljednje djelatnosti u svojstvu zaposlene ili samozaposlene osobe boravila u državi članici koja nije nadležna država članica i koja i dalje boravi u toj državi članici, ili se vraća u tu državu članicu, stavlja se na raspolaganje službama za zapošljavanje države članice boravišta. Neovisno o članku 64., osoba koja je u potpunosti nezaposlena može se dodatno staviti na raspolaganje službama za zapošljavanje države članice u kojoj je obavljala svoju posljednju djelatnost u svojstvu zaposlene ili samozaposlene osobe.

Nezaposlena se osoba koja nije pogranični radnik, koja se ne vraća u državu članicu svojeg boravišta, stavlja na raspolaganje službama za zapošljavanje države članice čije se zakonodavstvo na nju posljednje primjenjivalo.

3. Nezaposlena osoba navedena u prvoj rečenici stavka 2. prijavljuje se kao osoba koja traži posao kod nadležnih službi za zapošljavanje države članice u kojoj boravi, podvrgava se kontrolnim postupcima koji su tamo organizirani i pridržava se uvjeta utvrđenih zakonodavstvom te države članice. Ako odabere da se također prijavi i kao osoba koja traži posao u državi članici u kojoj je obavljala svoju posljednju djelatnost u

svojstvu zaposlene ili samozaposlene osobe, pridržava se svih obveza koje se primjenjuju u toj državi.

4. Provedba druge rečenice stavka 2. i druge rečenice stavka 3., kao i dogovora za razmjenu podataka, suradnju i uzajamnu pomoć među ustanovama i službama države članice boravišta i države članice u kojoj je osoba obavljala svoje posljednje zanimanje, utvrđeni su u provedbenoj uredbi.

5. a) Nezaposlena osoba iz prve i druge rečenice stavka 2. prima davanja u skladu sa zakonodavstvom države članice boravišta kao da se to zakonodavstvo na nju primjenjivalo tijekom njezine posljednje djelatnosti u svojstvu zaposlene ili samozaposlene osobe. Ta davanja pruža ustanova mjesta boravišta.

b) Međutim, radnik koji nije pogranični radnik koji prima davanja na teret nadležne ustanove države članice čije se zakonodavstvo posljednje primjenjivalo, najprije će po povratku u državu članicu boravišta primati davanja u skladu s člankom 64., dok će se primanje davanja u skladu s točkom (a) obustaviti tijekom razdoblja korištenja davanja ostvarenih na temelju zakonodavstva koje se na njega posljednje primjenjivalo.

6. Davanja koja je pružala ustanova mjesta boravišta na temelju stavka 5. i dalje će biti na njezin vlastiti teret. [...]

[...]"

8 Članak 87. Uredbe br. 883/2004, naslovljen „Prijelazne odredbe”, navodi:

„1. Na temelju ove Uredbe nije moguće ostvariti neko pravo za razdoblje prije dana primjene.

[...]

8. Ako se kao posljedica ove Uredbe na osobu primjenjuje zakonodavstvo države članice koja nije država određena u skladu s glavom II. Uredbe (EEZ) br. 1408/71, to se zakonodavstvo i nadalje primjenjuje tako dugo dok ta situacija ostaje nepromijenjena, osim ako navedena osoba ne zatraži primjenu zakonodavstva čija je primjena moguća na temelju ove Uredbe. Zahtjev se predaje u roku od tri mjeseca od dana primjene ove Uredbe nadležnoj ustanovi države članice čije se zakonodavstvo primjenjuje na temelju ove Uredbe, ako se na navedenu osobu treba primjenjivati zakonodavstvo te države članice od dana početka primjene ove Uredbe. Ako se zahtjev podnese nakon naznačenog vremenskog roka, promjena se odvija prvog dana sljedećeg mjeseca.

[...]"

Uredba (EZ) br. 987/2009

9 Uvodna izjava 13. Uredbe (EZ) br. 987/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009. o utvrđivanju postupka provedbe Uredbe (EZ) br. 883/2004 (SL L 284, str. 1.; dalje u tekstu: Provedbena uredba) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 171.) predviđa:

„Ova Uredba predviđa mjere i postupke za promicanje pokretljivosti zaposlenih i nezaposlenih osoba. Pogраниčni radnici koji postanu potpuno nezaposleni mogu se prijaviti službama za zapošljavanje i u zemlji svog boravišta i u posljednjoj državi članici u kojoj su bili zaposleni. Međutim, pravo na davanje trebali bi imati samo iz države članice u kojoj imaju boravište.”

Nizozemsko pravo

- 10 Prema dokumentima kojima Sud raspolaze, članak 19. stavak 1. podstavak (f) WW-a pravo radnika na davanje za nezaposlenost uvjetuje boravkom na državnom području.

Činjenice iz kojih proizlazi spor u glavnom postupku i prethodna pitanja

- 11 F. P. Jeltens, M. A. Peeters i J. G. J. Arnold su pogranični radnici, nizozemski državljani koji su radili u Nizozemskoj, pri čemu su prva dva radnika boravila u Belgiji, a treći u Njemačkoj.
- 12 F. P. Jeltens je izgubio posao u kolovozu 2010. godine, tj. nakon početka primjene Uredbe br. 883/2004 1. svibnja 2010. Nizozemskim nadležnim tijelima je na temelju WW-a podnio zahtjev za davanje za nezaposlenost, no ona su odbila njegov zahtjev.
- 13 M. A. Peeters je izgubila posao u svibnju 2009. godine te je od nizozemskih nadležnih tijela primala davanje za nezaposlenost. Ona je 26. travnja 2010. pronašla novo zaposlenje, no ponovno je izgubila posao 18. svibnja 2010. Tijekom razdoblja u kojem je ponovno radila prestala je primati davanje za nezaposlenost, no nizozemska su je nadležna tijela obavijestila da, ako prije 25. listopada 2010. ponovno izgubi posao, može podnijeti zahtjev da se davanje nastavi. Kad je ponovno izgubila posao, M. A. Peeters se obratila nizozemskim nadležnim tijelima, no ona su odbila obnoviti isplatu davanja.
- 14 J. G. J. Arnold je izgubio posao te je od nizozemskih nadležnih tijela ishodio davanje za nezaposlenost sukladno WW-u, od 2. veljače 2009. U ožujku 2009. godine započeo je samostalnu djelatnost u Njemačkoj. Ta su mu nadležna tijela prestala plaćati davanje za nezaposlenost, no obavijestila su ga da, ako prije 30. kolovoza 2011. prekine samostalnu djelatnost, može podnijeti zahtjev za nastavak isplate tog davanja. J. G. J. Arnold je prekinuo samostalnu djelatnost te je 1. lipnja 2010. podnio zahtjev za nastavak isplate davanja. Međutim, nizozemska nadležna tijela su odbila isplatu davanja.
- 15 Sukladno odluci kojom se upućuje prethodno pitanje i dokumentima kojima Sud raspolaze, nizozemsko pravo iz isplate davanja za nezaposlenost isključuje nezaposlene radnike koji ne borave na državnom području. Sud koji je uputio zahtjev dodaje da su u odnosu na tri podnositelja zahtjeva u glavnom postupku nizozemska nadležna tijela temeljila svoje odbijanje na članku 65. Uredbe br. 883/2004, prema kojemu je država članica boravišta, a to znači Kraljevina Belgija, za prvo dvoje podnositelja zahtjeva i Savezna Republika Njemačka za trećega, država članica nadležna za isplatu davanja za nezaposlenost.
- 16 Tužitelji u glavnom postupku pokrenuli su pred Rechtbank Amsterdam (Sud u Amsterdamu) postupak protiv odluke nizozemskih nadležnih tijela o odbijanju. Taj sud navodi da nije sporno da članak 65. Uredbe br. 883/2004 ne nudi tužiteljima mogućnost da od tih tijela potražuju davanja za nezaposlenost. Dodaje, međutim, da isto tako nije

sporno da su te osobe netipični pogranični radnici u smislu presude od 12. lipnja 1986., Miethe (1/85, Zb., str. 1837.), utoliko što su zadržale naročito bliske osobne i poslovne veze u državi članici posljednjeg zaposlenja. Prema navodima suda koji je uputio zahtjev, slijedi da vjerojatno u toj državi, a to je u ovom predmetu Kraljevina Nizozemska, imaju najbolje izgleda za ponovno uključivanje u svijet rada. Sud stoga pita mogu li, kao u gore navedenoj presudi Miethe, tužitelji potraživati davanje za nezaposlenost u toj državi članici.

17 S obzirom da nakon stupanja na snagu Uredbe br. 883/2004 Rechtbank Amsterdam (Sud u Amsterdamu) ipak sumnja je li gore navedena presuda Miethe još uvijek relevantna, odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Je li dodatno područje primjene presude Miethe [gore navedene], koja je donesena dok je Uredba br. 1408/71 bila na snazi, još uvijek valjana prema Uredbi br. 883/2004, odnosno ima li netipični pogranični radnik pravo odabrati državu članicu u kojoj će se staviti na raspolaganje službama za zapošljavanje i od koje će primati davanje za nezaposlenost zato što su mu najveći izgledi za ponovno uključivanje u svijet rada u državi članici koju je odabrao? Ili pak članak 65. Uredbe br. 883/2004, promatran u cijelosti, pruža dostatno jamstvo da će potpuno nezaposleni radnik primati davanje pod uvjetima koji su za njega najpovoljniji dok traži posao, te je li presuda Miethe [, gore navedena,] izgubila svoju dodanu vrijednost?
2. Sprječava li pravo Europske unije, u ovom slučaju članak 45. UFEU-a odnosno članak 7. stavak 2. Uredbe br. 1612/68, državu članicu da odbije dodijeliti davanje za nezaposlenost prema svojem nacionalnom pravu u slučaju radnika migranta (pograničnog radnika) koji je postao potpuno nezaposlen, posljednju je djelatnost obavljao u toj državi članici i za pretpostaviti je da, s obzirom na postojanje društvenih i obiteljskih veza, u toj državi članici ima najbolje izgleda za ponovno uključivanje u svijet rada, i to samo zato što boravi u drugoj državi članici?
3. Uzimajući u obzir članak 87. stavak 8. Uredbe br. 883/2004, članak 17. Povelje o temeljnim pravima [Europske unije] i načelo pravne sigurnosti, koji je odgovor na prethodno pitanje ako je prije datuma stupanja na snagu Uredbe br. 883/2004 takvom radniku dodijeljeno davanje za nezaposlenost prema zakonodavstvu države prijašnjeg mjesta rada, pri čemu najdulje trajanje davanja i njegove obnove u trenutku stupanja na snagu uredbe još nije isteklo (a davanje je prekinuto zato što je nezaposlena osoba bila ponovno pronašla posao)?
4. Je li odgovor na pitanje pod brojem 2. drukčiji ako je nezaposlenim pograničnim radnicima dano obećanje da će se moći prijaviti za obnovu svojeg prava na davanja ako nakon pronalaska novog posla ponovno postanu nezaposleni, a čini se da informacije pružene u vezi s time nisu bile točne ili nedvosmislene kao rezultat nejasnoća u provedbenoj praksi?”

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

18 U svojem prvom pitanju sud koji je uputio zahtjev želi u biti provjeriti je li gore navedena presuda Miethe i dalje relevantna nakon stupanja na snagu Uredbe br. 883/2004, u smislu

tumačenja članka 65. stavka 2. te uredbe, dovodeći do toga da radnik, koji je u državi posljednjeg zaposlenja zadržao takve osobne i poslovne veze da su mu upravo tamo najveći izgledi ponovnog uključivanja u svijet rada, može odlučiti staviti se na raspolaganje službama za zapošljavanje te države članice, ne samo kako bi od te države članice primao pomoć u traženju novog zaposlenja, već i zato da ishodi davanje za nezaposlenost.

- 19 Kako bi se odgovorilo na to pitanje, valja se pozvati na odredbe članka 71. Uredbe br. 1408/71 i na tumačenje tih odredbi koje je Sud dao u gore navedenoj presudi *Miethe*, prije nego se ispita suština članka 65. stavka 2. Uredbe br. 883/2004.
- 20 Članak 71. Uredbe br. 1408/71 sadržava posebne odredbe primjenjive na nezaposlene osobe koje su tijekom posljednjeg zaposlenja boravile u državi članici koja nije nadležna država. Te se odredbe razlikuju od općeg pravila predviđenog u članku 13. stavku 2. te uredbe, prema kojemu radnik zaposlen na državnom području jedne države članice podliježe zakonodavstvu te države.
- 21 Sukladno članku 71. stavku 1. točki (a) alineji (ii) navedene uredbe, pogranični radnik koji je potpuno nezaposlen podliježe zakonodavstvu države članice na čijem državnom području boravi. Sud je smatrao da se ta odredba temelji na pretpostavci da bi takav radnik u toj državi pronašao najpovoljnije uvjete za traženje novog zaposlenja (vidjeti gore navedenu presudu *Miethe*, t. 17.).
- 22 Prema članku 71. stavku 1. točki (b) Uredbe br. 1408/71, zaposlena osoba koja nije pogranični radnik, tj. osoba koja se za razliku od pograničnih radnika ne vraća u državu boravišta svaki dan ili najmanje jednom tjedno, može ako je potpuno nezaposlena birati da ostane na raspolaganju službama za zapošljavanje na području nadležne države članice ili da se stavi na raspolaganje službama za zapošljavanje na području države članice u kojoj boravi. U prvom slučaju, mora primati davanje od države članice posljednjeg zaposlenja, a u drugom slučaju od države članice u kojoj boravi. Predmetna davanja nisu samo novčana, već uključuju i pomoć pri pronalaženju novog zaposlenja (vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu *Miethe*, t. 16.).
- 23 Sud je u točki 18. gore navedene presude *Miethe* presudio da se cilj članka 71. stavka 1. točke (a) alineje (ii) Uredbe br. 1408/71 koji se odnosi na potpuno nezaposlene pogranične radnike, tj. osigurati da radnici migranti primaju davanje za nezaposlenost pod najpovoljnijim uvjetima, ipak ne može ostvariti ako je potpuno nezaposleni pogranični radnik u iznimnim okolnostima u državi članici posljednjeg zaposlenja zadržao takve osobne i poslovne veze koje mu daju bolje izgleda da tamo nađe novo zaposlenje. Takvog se radnika, prema tome, mora smatrati „radnikom koji nije pogranični radnik” u smislu članka 71. te uredbe te je sukladno tome obuhvaćen člankom 71. stavkom 1. točkom (b). Radnik u skladu s time može odlučiti staviti se na raspolaganje službama za zapošljavanje u državi članici u kojoj je posljednje bio zaposlen i primati pomoć od te države, kako u obliku pomoći pri pronalasku zaposlenja, tako i kroz isplatu davanja.
- 24 Kao što proizlazi iz uvodne izjave 3. Uredbe br. 883/2004, zakonodavac je htio modernizirati i pojednostaviti odredbe Uredbe br. 1408/71, koje su nakon brojnih izmjena i ažuriranja postale složenije i otežavajuće.

- 25 Članak 65. Uredbe br. 883/2004 tako je postao zamjena za članak 71. Uredbe br. 1408/71 djelomičnom izmjenom njegova sadržaja.
- 26 Sukladno članku 65. stavku 2. Uredbe br. 883/2004, pogranični radnik koji je potpuno nezaposlen, koji je boravio u državi članici koja nije nadležna država članica, te koji nastavlja boraviti u toj državi članici, dakle državi članici boravišta, mora se staviti na raspolaganje službama za zapošljavanje te države. Ova odredba predviđa da se on može dodatno staviti na raspolaganje službama za zapošljavanje države članice u kojoj je obavljao svoju posljednju djelatnost kao zaposlena ili samozaposlena osoba.
- 27 Što se tiče radnika koji nije potpuno nezaposlen pogranični radnik, on se mora staviti na raspolaganje službama za zapošljavanje svoje države boravišta ako se vrati u tu državu, odnosno države članice posljednjeg zaposlenja ako se ne vrati u tu državu.
- 28 Mogućnost, predviđena u članku 65. stavku 2. Uredbe br. 883/2004, da se potpuno nezaposleni pogranični radnik dodatno stavi na raspolaganje službama za zapošljavanje države članice u kojoj je posljednje bio zaposlen, novi je element u usporedbi sa sadržajem članka 71. stavka 1. točke (a) alineje (ii) Uredbe br. 1408/71. Predmetni radnik, uza sve veze koje je zadržao u toj državi, a posebice ako su mu izgledi za ponovno uključivanje u svijet rada tamo najbolji, može, dakle, također primiti pomoć pri traženju novog zaposlenja u toj državi. Time je zakonodavac djelomice uzeo u obzir gore navedenu presudu Miethe.
- 29 Međutim, sukladno toj presudi, radnik čije su veze s državom njegova posljednjeg zaposlenja bile takve da mu daju bolje izgleda da tamo nađe novo zaposlenje i koji se stoga trebao smatrati radnikom koji nije pogranični radnik, imao je pravo ne samo na pomoć te države u pronalaženju novog zaposlenja, već i na primitak davanja za nezaposlenost od te države.
- 30 Stoga se postavlja pitanje je li u Uredbi br. 883/2004 zadržana mogućnost takvog radnika da od države članice posljednjeg zaposlenja ishodi davanje za nezaposlenost.
- 31 U tom smislu valja primijetiti da ta mogućnost ne proizlazi iz teksta članka 65. stavka 2. te uredbe. Njome se predviđa da se potpuno nezaposleni pogranični radnik mora staviti na raspolaganje službama za zapošljavanje države u kojoj je njegovo boravište. To je obveza, a ne mogućnost. Sukladno stavku 5. točki (a) navedenog članka, taj radnik prima davanja, pa tako i davanje za nezaposlenost, u skladu sa zakonodavstvom države članice boravišta kao da je tom zakonodavstvu podlijegao tijekom posljednje djelatnosti kao zaposlena ili samozaposlena osoba. Tek kao dodatni korak, on se može prijaviti kod službi za zapošljavanje države članice u kojoj je posljednje bio zaposlen. U skladu s člankom 56. stavkom 1. provedbene uredbe, koji se poziva na članak 65. stavak 2. Uredbe br. 883/2004, ta se prijava odnosi samo na traženje zaposlenja.
- 32 Budući da Uredba br. 883/2004 datira nakon gore navedene presude Miethe, zakonodavac je, da je tako htio s obzirom na svoju želju za modernizacijom i pojednostavljenjem postojećih pravila, mogao članak 65. sastaviti tako da u cijelosti i jasno uključi tumačenje članka 71. Uredbe br. 1408/71, koje je Sud dao u toj presudi. Međutim, ipak to nije učinio. U tim okolnostima valja smatrati da odsutnost izričitog spominjanja mogućnosti davanja za nezaposlenost od države članice posljednjeg zaposlenja u članku 65. stavku 2. Uredbe br. 883/2004 upućuje na to da je zakonodavac namjerno htio ograničiti uzimanje u obzir

gore navedene presude Miethe, pružajući samo dodatnu mogućnost predmetnom radniku da se kod službi za zapošljavanje te države članice prijavi kao osoba koja traži zaposlenje kako bi dobio dodatnu pomoć u traženju novog zaposlenja.

- 33 Ovo je tumačenje nadalje potkrijepljeno pripremnim radovima u vezi s Uredbom br. 883/2004 i provedbenom uredbom.
- 34 Što se tiče Uredbe br. 883/2004, Europska komisija predložila je okončanje postojećeg sustava tako što bi nezaposleni pogranični radnik primao davanje za nezaposlenost od države boravišta umjesto od države gdje je posljednje bio zaposlen. Međutim, Komisija je u komunikaciji od 27. siječnja 2004. primijetila da u Zajedničkom stajalištu (EZ) br. 18/2004 (SL 79 E, str. 15.), koje je Vijeće donijelo 26. siječnja 2004., Vijeće nije uspjelo postići sporazum o tom prijedlogu te je za isplatu davanja zadržana odgovornost države boravišta.
- 35 Što se tiče provedbene uredbe, Europski parlament predložio je u svojem izvješću od 10. lipnja 2008. da se u uvodnoj izjavi te uredbe navede da se kroz mogućnost radnika da se prijavi kod službi za zapošljavanje države posljednjeg zaposlenja nastoji promicati pokretljivost zaposlenih i nezaposlenih osoba, ali da radnik ima pravo samo na jedno davanje, i to u državi članici boravišta. Parlament je pojasnio da je cilj te izmjene otklanjanje svih nejasnoća o tome primjenjuje li se gore navedena presuda Miethe. Dakle, u uvodnoj izjavi 13. te uredbe izmjena koju je predložio Parlament sadržana je u gotovo istovjetnom obliku.
- 36 Stoga na prvo pitanje valja odgovoriti da se nakon stupanja na snagu Uredbe br. 883/2004 odredbe članka 65. te uredbe ne smiju tumačiti u svjetlu gore navedene presude Miethe. Što se tiče potpuno nezaposlenog pograničnog radnika koji je zadržao bliske osobne i poslovne veze s državom članicom posljednjeg zaposlenja, i to takve da su mu izgledi za povratak na tržište rada najveći u toj državi, navedeni članak 65. treba razumjeti tako da takvom radniku dopušta da se dodatno stavi na raspolaganje službama za zapošljavanje te države, ne s ciljem ishođenja davanja za nezaposlenost u toj državi, već samo kako bi tamo koristio pomoć u traženju novog zaposlenja.

Drugo pitanje

- 37 U svojem drugom pitanju sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li pravila o slobodi kretanja radnika sadržana posebno u članku 45. UFEU-a tumačiti tako da im je protivno da u skladu sa svojim nacionalnim pravom država članica posljednjeg zaposlenja davanje za nezaposlenost potpuno nezaposlenom pograničnom radniku koji u toj državi članici ima najbolje izgleda za povratak na tržište rada odbije dodijeliti zbog toga što taj radnik ne boravi na njezinom državnom području.
- 38 Ovo pitanje treba ispitati u svjetlu situacija kao što je ona F. P. Jeltesa. Situacija radnika kao što je M. A. Peeters i J. G. J. Arnold ima posebna obilježja koja će biti ispitana u odgovorima na treće i četvrto pitanje.
- 39 Valja utvrditi da, s obzirom na koordinaciju koju nalaže Uredba br. 883/2004, nametanje uvjeta boravišta predviđenog u nacionalnom pravu u situaciji kao što je ona F. P. Jeltesa ne dovodi do rezultata drukčijeg od rezultata primjene pravila iz članka 65. stavka 2. i stavka 5. točke (a) Uredbe br. 883/2004, sukladno kojem potpuno nezaposleni pogranični

radnik prima davanja u skladu s odredbama zakonodavstva države članice boravišta, kao da je tom zakonodavstvu podlijebao tijekom svoje posljednje djelatnosti u svojstvu zaposlene ili samozaposlene osobe, a davanja mu pruža ustanova u mjestu boravišta. Osim toga, u skladu s člankom 11. stavkom 3. točkom (c) te uredbe, osoba koja prima davanje za nezaposlenost sukladno članku 65. te uredbe prema zakonodavstvu države članice boravišta podliježe zakonodavstvu te države članice. Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da su se nacionalna tijela oslanjala na navedeni članak 65. kako bi odbila prijave za ishođenje ili nastavak isplate davanja za nezaposlenost, koje su podnijeli tužitelji u glavnom postupku, te kako bi ih navela da se obrate nadležnim tijelima u državi u kojoj borave.

- 40 Iz prakse Suda vezane uz Uredbu br. 1408/71 proizlazi da je donošenjem Uredbe br. 883/2004 zakonodavac Europske unije, imajući na umu široku diskreciju koju ima u odnosu na izbor najprikladnijih mjera za postizanje rezultata predviđenog u članku 42. UEZ-a, u načelu ispunio obvezu koja proizlazi iz zadaće koja mu je povjerena tim člankom, a odnosi se na uspostavu sustava koji radnicima omogućuje prevladavanje prepreka na koje mogu naići u nacionalnim pravilima u području socijalne sigurnosti (vidjeti analogijom osobito presudu od 16. srpnja 2009., von Chamier-Glisczinski, C-208/07, Zb., str. I-6095., t. 64. i navedenu sudsku praksu).
- 41 S obzirom na navedeno, zaključak da u određenom slučaju primjena nacionalnog propisa može biti u skladu s odredbom sekundarnog zakonodavstva, u predmetnom slučaju Uredbe br. 883/2004, nema nužno za učinak uklanjanje primjene tog propisa iz odredaba UFEU-a (u tom smislu vidjeti osobito gore navedenu presudu von Chamier-Glisczinski, t. 66. te, u odnosu na davanje za nezaposlenost, presudu od 18. srpnja 2006., De Cuyper, C-406/04, Zb., str. I-6947. i onu od 11. rujna 2008., Petersen, C-228/07, Zb., str. I-6989.).
- 42 U tom smislu iz spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da je davanje za nezaposlenost koje plaćaju nizozemska nadležna tijela više od davanja koje plaćaju belgijska nadležna tijela, no belgijsko se davanje isplaćuje tijekom duljeg razdoblja.
- 43 Međutim, valja podsjetiti da budući da članak 48. UFEU-a predviđa koordinaciju, a ne usklađivanje zakonodavstva država članica, suštinske i postupovne razlike među sustavima socijalne sigurnosti pojedinih država članica, pa tako i među pravima osoba osiguranih u tim sustavima, nisu pod utjecajem te odredbe (vidjeti gore navedenu presudu von Chamier-Glisczinski, t. 84. i navedenu sudsku praksu).
- 44 U tim okolnostima pravila o slobodi kretanja iz Ugovora ne mogu osiguranoj osobi jamčiti da će preseljenje u drugu državu članicu biti neutralno u pogledu socijalne sigurnosti. S obzirom na razlike koje postoje među sustavima i zakonodavstvima država članica u tom području, takvo preseljenje ovisno o slučaju može biti više ili manje financijski povoljno za predmetnu osobu (vidjeti gore navedenu presudu von Chamier-Glisczinski, t. 85. i onu od 12. srpnja 2012., Komisija/Njemačka, C-562/10, točku 57.).
- 45 Dakle, činjenica da osoba kao što je F. P. Jeldes prima davanje za nezaposlenost od nadležne ustanove države članice boravišta, a u ovom primjeru to je Kraljevina Belgija, proizlazi iz primjene zakona te države o davanjima za nezaposlenost, u skladu s Uredbom br. 883/2004. Razlika između davanja predviđenog u zakonodavstvu države članice posljednjeg zaposlenja i davanja koje se dodjeljuje sukladno zakonodavstvu države članice boravišta ne može se u tim okolnostima smatrati ograničenjem slobode kretanja

radnika, s obzirom na to da proizlazi iz nepostojanja usklađenosti prava Europske unije u tom području (u području zaštite od rizika bolesti, vidjeti analogijom presudu od 14. listopada 2010., van Delft i dr., C-345/09, Zb., str. I-9879., t. 106.).

- 46 Prema tome, na drugo pitanje valja odgovoriti da pravila o slobodi kretanja radnika sadržana posebno u članku 45. UFEU-a treba tumačiti tako da im nije protivno da u skladu sa svojim nacionalnim pravom država članica posljednjeg zaposlenja davanje za nezaposlenost potpuno nezaposlenom pograničnom radniku čiji su izgledi za povratak na tržište rada najbolji u toj državi članici odbije dodijeliti zbog toga što on ne boravi na njezinom državnom području, s obzirom na to da je zakonodavstvo koje je primjenjivo, u skladu s odredbama članka 65. Uredbe br. 883/2004, zakonodavstvo države članice boravišta.

Treće i četvrto pitanje

- 47 Treće i četvrto pitanje odnose se na situaciju osoba kao što su M. A. Peeters i J. G. J. Arnold koji su, s obzirom na kratki razmak između dva razdoblja nezaposlenosti kroz koja su prošli, na temelju nacionalnog prava podnijeli zahtjev za obnovu isplate davanja koje su prvotno primali, no ti su zahtjevi odbijeni zato što je u međuvremenu na snagu stupila Uredba br. 883/2004.
- 48 Sud koji je uputio zahtjev pita moraju li se u takvoj situaciji, kako bi se izbjeglo ograničavanje slobode kretanja radnika, prijelazne odredbe članka 87. stavka 8. Uredbe br. 883/2004, članak 17. Povelje Europske unije o temeljnim pravima u vezi s pravom vlasništva i načela pravne sigurnosti odnosno zaštite opravdanih očekivanja tumačiti tako da predmetni radnici mogu nastaviti primati davanje za nezaposlenost od države u kojoj su posljednje bili zaposleni.
- 49 U vezi s time valja podsjetiti da članak 87. stavak 8. Uredbe br. 883/2004 predviđa, u korist osobe koja zbog te uredbe podliježe zakonodavstvu države članice koja nije država članica čijem je zakonodavstvu podlijegala u okviru glave II. Uredbe br. 1408/71, nastavak primjene potonjeg zakonodavstva na određeno razdoblje, nakon stupanja na snagu Uredbe br. 883/2004, pod uvjetom da postojeća situacija ostane nepromijenjena.
- 50 Ta se odredba dakle, kao prvo, primjenjuje na uvjet da je primjenjivo zakonodavstvo obuhvaćeno glavom II. Uredbe br. 1408/71 te, kao drugo, na uvjet da je postojeća situacija ostala nepromijenjena.
- 51 U odnosu na prvi od ta dva uvjeta, nije sporno da su M. A. Peeters i J. G. J. Arnold ishodili davanje za nezaposlenost od nizozemskih tijela, prema odredbama nizozemskog zakonodavstva i u skladu s člankom 71. Uredbe br. 1408/71. Međutim, taj članak nije obuhvaćen glavom II. te uredbe, u vezi s općim pravilima utvrđivanja primjenjivog zakonodavstva, nego glavom III. te uredbe, u vezi s posebnim odredbama za utvrđivanje toga zakonodavstva u odnosu na, između ostalog, davanje za nezaposlenost.
- 52 Sukladno tome, članak 87. stavak 8. Uredbe br. 883/2004 ne može se kao takav smatrati izravno primjenjivim na glavni postupak.
- 53 Stoga se javlja pitanje priječi li ta činjenica nastavak primjene zakonodavstva koje se primjenjivalo sukladno Uredbi br. 1408/71.

- 54 U skladu sa svim očitovanjima podnesenima Sudu, ta sama činjenica ne bi smjela priječiti spomenuti nastavak.
- 55 U tom smislu, kao što je u bitnome naveo nezavisni odvjetnik u točki 68. svojega mišljenja, to što Uredba br. 883/2004 ne spominje prijelaznu odredbu primjenjivu na situaciju predmetnih radnika može se pripisati praznini nastaloj tijekom zakonodavnog postupka koji je doveo do donošenja Uredbe br. 883/2004, te to ne odražava svjesnu namjeru zakonodavca da te radnike izravno podvrgne drugom zakonodavstvu.
- 56 U tim okolnostima prijelaznu odredbu utvrđenu u članku 87. stavku 8. Uredbe br. 883/2004 valja tumačiti tako da se analogno primjenjuje na potpuno nezaposlene pogranične radnike koji, uzimajući u obzir veze koje su zadržali u državi članici njihova posljednjeg zaposlenja, od nje primaju davanje za nezaposlenost na osnovi zakonodavstva te države članice, u skladu s člankom 71. Uredbe br. 1408/71. Činjenica da je potonji obuhvaćen glavom III. Uredbe br. 1408/71 u takvom slučaju ne priječi tu primjenu.
- 57 U kontekstu takve primjene članka 87. stavka 8. Uredbe br. 883/2004 postoje razilaženja u očitovanjima koja su podnesena Sudu u odnosu na pitanje je li „postojeća situacija ostala nepromijenjena“, u vezi sa značenjem koje valja dati tom izrazu.
- 58 S gledišta Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, te nizozemske i danske vlade, budući da su predmetni radnici obavljali profesionalnu djelatnost na datum stupanja na snagu Uredbe br. 883/2004 i postali su nezaposleni tek nakon toga datuma, njihovu situaciju valja smatrati promijenjenom u smislu članka 87. stavka 8. te uredbe. Prema mišljenju M. A. Peeters, njemačke vlade i Komisije, te okolnosti nisu presudne i ne priječe nužno daljnju primjenu prava koje je bilo primjenjivo prema Uredbi br. 1408/71.
- 59 U tom smislu valja primijetiti da pojam „nepromijenjene situacije“ nije definiran Uredbom br. 883/2004. Međutim, kako uredba nije mjera usklađivanja nacionalnih sustava socijalne sigurnosti, nego akt namijenjen koordinaciji tih sustava, svaka država članica zadržava ovlast da u svojem zakonodavstvu, u skladu s pravom Europske unije, utvrdi uvjete pod kojima se mogu dodijeliti davanja u okviru sustava socijalne sigurnosti (vidjeti u tom smislu presudu od 12. lipnja 2012., Hudzinski i Wawrzyniak, C-611/10 i C-612/10, t. 42.). Pojam „nepromijenjene situacije“ u smislu članka 87. stavka 8. te uredbe mora se, prema tome, tumačiti pozivanjem na definiciju koju daje nacionalno zakonodavstvo u području socijalne sigurnosti (u vezi s izrazom „zaposlenje“ u smislu članka 71. stavka 1. Uredbe br. 1408/71, vidjeti analogijom presudu od 11. studenoga 2004., Adanez-Vega, C-372/02, Zb., str. I-10761., t. 33.).
- 60 Prema tome, što se tiče radnika kao što su M. A. Peeters i J. G. J. Arnold, na sudu koji je uputio zahtjev je da utvrdi jesu li ti radnici prema nizozemskom pravu, na datum kad su ponovno pronašli zaposlenje nakon prvog razdoblja nezaposlenosti, odnosno u tijeku travnja 2010. godine i ožujka 2009. godine, imali pravo na obnovu isplate davanja za nezaposlenost ako su ponovno postali nezaposleni prije isteka određenog razdoblja. To što nizozemske vlasti spominju izraz „obnova“ može značiti da takvo pravo postoji prema nizozemskom zakonodavstvu. Ako je tomu tako, na tom je sudu da utvrdi ispunjavaju li predmetne osobe, uzimajući osobito u obzir trajanje razdoblja tijekom kojega su ponovno

radile, uvjete koje nacionalno zakonodavstvo predviđa za pravo na takvu obnovu isplate toga davanja, neovisno o stupanju na snagu Uredbe br. 883/2004.

- 61 Slijedi da se pojam „nepromijenjene situacije” u smislu članka 87. stavka 8. Uredbe br. 883/2004 mora ocijeniti u svjetlu nacionalnog zakonodavstva u području socijalne sigurnosti, te da je na nacionalnom sudu da utvrdi zadovoljavaju li radnici kao što su M. A. Peeters i J. G. J. Arnold uvjete predviđene tim zakonodavstvom kako bi mogli potraživati obnovu isplate davanja za nezaposlenost, koje im se isplaćivalo prema tom zakonodavstvu u skladu s člankom 71. Uredbe br. 1408/71.
- 62 Iz gornjih razmatranja slijedi da na treće i četvrto pitanje valja odgovoriti:
- odredbe članka 87. stavka 8. Uredbe br. 883/2004 treba primjenjivati na potpuno nezaposlene pogranične radnike koji, uzimajući u obzir veze koje su zadržali u državi članici njihova posljednjeg zaposlenja, primaju davanje za nezaposlenost od te države članice na osnovi njezinog zakonodavstva, u skladu s člankom 71. Uredbe br. 1408/71;
 - pojam „nepromijenjene situacije” u smislu članka 87. stavka 8. Uredbe br. 883/2004 mora se ocijeniti u svjetlu nacionalnog zakonodavstva u području socijalne sigurnosti. Na nacionalnom je sudu da utvrdi zadovoljavaju li radnici kao što su M. A. Peeters i J. G. J. Arnold uvjete predviđene tim zakonodavstvom kako bi mogli potraživati obnovu isplate davanja za nezaposlenost koje im se isplaćivalo prema tom zakonodavstvu, u skladu s člankom 71. Uredbe br. 1408/71.

Troškovi

- 63 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 (treće vijeće) odlučuje:

- 1. Nakon stupanja na snagu Uredbe (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti, kako je izmijenjena Uredbom (EZ) br. 988/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009., odredbe članka 65. te uredbe ne smiju se tumačiti u svjetlu presude Suda od 12. lipnja 1986. u predmetu Miethe (1/85). Što se tiče potpuno nezaposlenog pograničnog radnika koji je zadržao bliske osobne i poslovne veze s državom članicom posljednjeg zaposlenja, i to takve da su mu izgledi za ponovno uključivanje u svijet rada najveći u toj državi, navedeni članak 65. treba razumjeti tako da takvom radniku dopušta da se dodatno stavi na raspolaganje službama za zapošljavanje te države, ne s ciljem ishođenja davanja za nezaposlenost u toj državi, već samo kako bi tamo koristio pomoć u traženju novog zaposlenja.**
- 2. Pravila o slobodi kretanja radnika sadržana posebno u članku 45. UFEU-a treba tumačiti tako da im nije protivno da u skladu sa svojim nacionalnim pravom država članica posljednjeg zaposlenja davanje za nezaposlenost potpuno nezaposlenom pograničnom radniku čiji su izgledi za povratak na**

tržište rada najbolji u toj državi članici odbije dodijeliti zbog toga što on ne boravi na njezinom državnom području, s obzirom na to da je zakonodavstvo koje je primjenjivo, u skladu s odredbama članka 65. Uredbe br. 883/2004 kako je izmijenjena Uredbom br. 988/2009, zakonodavstvo države članice boravišta.

3. Odredbe članka 87. stavka 8. Uredbe br. 883/2004, kako je izmijenjena Uredbom br. 988/2009, valja primjenjivati na potpuno nezaposlene pogranične radnike koji, uzimajući u obzir veze koje su zadržali u državi članici njihova posljednjeg zaposlenja, od nje primaju davanje za nezaposlenost na osnovi zakonodavstva te države članice, u skladu s člankom 71. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1408/71 od 14. lipnja 1971. o primjeni sustava socijalne sigurnosti na zaposlene osobe, samozaposlene osobe i članove njihovih obitelji koje se kreću unutar Zajednice, kako je izmijenjena i ažurirana Uredbom Vijeća (EZ) br. 118/97 od 2. prosinca 1996., koja je izmijenjena Uredbom (EZ) br. 592/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. lipnja 2008.

Pojam „nepromijenjene situacije” u smislu članka 87. stavka 8. Uredbe br. 883/2004, kako je izmijenjena Uredbom br. 988/2009, treba ocijeniti u svjetlu nacionalnog zakonodavstva u području socijalne sigurnosti. Na nacionalnom je sudu da utvrdi zadovoljavaju li radnici kao što su M. A. Peeters i J. G. J. Arnold uvjete predviđene tim zakonodavstvom kako bi mogli potraživati obnovu isplate davanja za nezaposlenost, koje im se isplaćivalo prema tom zakonodavstvu u skladu s člankom 71. Uredbe br. 1408/71, kako je izmijenjena i ažurirana Uredbom br. 118/97, koja je izmijenjena Uredbom br. 592/2008.

[Potpisi]

* Jezik predmeta: nizozemski