Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. SZPUNAR
van 15 november 2018 [1]

Zaak C-483/17

Neculai Tarola
tegen
Minister for Social Protection

[verzoek van de Court of Appeal (rechter in tweede aanleg, Ierland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Burgerschap van de Unie – Vrij verkeer van personen – Richtlijn 2004/38/EG – Recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten – Artikel 7, lid 1, onder a) – Werknemers – Artikel 7, lid 3, onder c) – Verblijfsrecht voor meer dan drie maanden – Staatsburger van een lidstaat die gedurende twee weken in een andere lidstaat in loondienst is geweest – Onvrijwillige werkloosheid – Behoud van de status van werknemer voor een periode van ten minste zes maanden”

I. Inleiding

1. Behoudt een burger van de Unie die zijn recht van vrij verkeer en verblijf op grond van richtlijn 2004/38/EG [2] heeft uitgeoefend en gedurende twee weken in een andere lidstaat dan de zijne heeft gewerkt en onvrijwillig werkloos wordt, de status van werknemer en derhalve het daarmee samenhangende recht van verblijf?

2. Dit is in wezen de prejudiciële vraag die de Court of Appeal aan het Hof voorlegt. Deze vraag is gerezen in het kader van een vordering die door een Roemeens staatsburger is ingesteld tegen de Minister for Social Protection (minister van Sociale Bescherming, Ierland), nadat deze zijn aanvraag voor een uitkering voor werkzoekenden had afgewezen.

3. In deze zaak wordt het Hof derhalve voor de eerste keer verzocht om uitlegging van artikel 7, lid 3, onder c), van deze richtlijn.

1 Oorspronkelijke taal: Frans.

2 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB 2004, L 158, blz. 77, met rectificatie in PB 2004, L 229, blz. 35).

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

4. De overwegingen 3, 9 en 10 van richtlijn 2004/38 luiden als volgt:

„(3) Burgerschap van de Unie dient de fundamentele status te zijn van onderdanen van de lidstaten die hun recht van vrij verkeer en verblijf uitoefenen. Derhalve moeten de bestaande Gemeenschapsinstrumenten waarin afzonderlijke regelingen zijn vastgesteld voor werknemers, zelfstandigen, studenten en andere niet-actieven worden gecodificeerd en herzien, teneinde het recht van de burgers van de Unie van vrij verkeer en verblijf te vereenvoudigen en te versterken.

[...]

(9) Burgers van de Unie dienen het recht te hebben gedurende maximum drie maanden op het grondgebied van het gastland te verblijven zonder dat aan andere formaliteiten moet worden voldaan dan het bezit van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort, zulks onverminderd een gunstiger behandeling voor werkzoekenden, zoals door de jurisprudentie van het Hof van Justitie erkend.

(10) Personen die hun recht van verblijf uitoefenen mogen evenwel tijdens het begin van hun verblijfsperiode geen onredelijke belasting vormen voor het socialebijstandsstelsel van het gastland. Daarom dient het recht van verblijf van een burger van de Unie en zijn familieleden voor perioden van meer dan drie maanden aan bepaalde voorwaarden te zijn verbonden."

5. In artikel 1 van deze richtlijn is het volgende bepaald:

„Bij deze richtlijn worden vastgesteld:

a) de voorwaarden voor uitoefening van het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten door burgers van de Unie en hun familieleden;

[...]"

6. Artikel 7 van deze richtlijn, met als opschrift „Verblijfsrecht voor meer dan drie maanden", bepaalt in de leden 1 en 3:

„1. Iedere burger van de Unie heeft het recht gedurende meer dan drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven:

a) indien hij in het gastland werknemer of zelfstandige is [...];

[...]

3. Voor de toepassing van lid 1, onder a), behoudt een burger van de Unie die niet langer werknemer of zelfstandige is, in de volgende gevallen zijn status van werknemer of zelfstandige:

[...]

b) hij bevindt zich, na ten minste één jaar te hebben gewerkt, in naar behoren vastgestelde onvrijwillige werkloosheid en heeft zich als werkzoekende bij de bevoegde dienst voor arbeidsvoorziening ingeschreven;

c) hij bevindt zich in een toestand van naar behoren vastgestelde onvrijwillige werkloosheid na afloop van een tijdelijke arbeidsovereenkomst voor minder dan één jaar of hij is in de eerste twaalf maanden onvrijwillig werkloos geworden en heeft zich als werkzoekende bij de bevoegde dienst voor arbeidsvoorziening ingeschreven. In dit geval blijft de status van werknemer ten minste zes maanden behouden;

[...]"

B. Iers recht

7. Artikel 6, lid 2, onder a) en c), van de European Communities (Free Movement of Persons) (No. 2) Regulations 2006 [Ierse regeling inzake de Europese Gemeenschappen (vrij verkeer van personen) (nr. 2) 2006] (hierna: „regeling van 2006"), waarbij artikel 7, lid 3, van richtlijn 2004/38 is omgezet in Iers recht, bepaalt:

„a) Onverminderd het bepaalde in artikel 20 kan een burger van de Unie langer dan drie maanden op het grondgebied van de Staat verblijven:

i) indien hij in de Staat werknemer of zelfstandige is;

[...]

c) onverminderd het bepaalde in artikel 20 kan degene op wie lid 2, onder a), punt i, van toepassing is bij de beëindiging van de in dat punt bedoelde activiteit in de Staat blijven:

[...]

ii) indien hij zich, na ten minste één jaar te hebben gewerkt, in naar behoren vastgestelde onvrijwillige werkloosheid bevindt en zich als werkzoekende heeft ingeschreven bij het Department of Social and Family Affairs (ministerie van Sociale Zaken en Gezinsaangelegenheden, Ierland) en bij de FÁS [Foras Áiseanna Saothair (overheidsdienst voor scholing en werkgelegenheid, Ierland)] [...]."

iii) onverminderd het bepaalde in lid 2, onder d), indien hij zich in naar behoren vastgestelde onvrijwillige werkloosheid bevindt na afloop van een tijdelijke arbeidsovereenkomst voor minder dan één jaar of in de eerste twaalf maanden onvrijwillig werkloos is geworden en zich als werkzoekende heeft ingeschreven bij het ministerie van Sociale Zaken en Gezinsaangelegenheden en bij de FÁS [...]."

III. Aan het hoofdgeding ten grondslag liggende feiten, prejudiciële vraag en procedure bij het Hof

8. Neculai Tarola is een Roemeens staatsburger die in mei 2007 voor het eerst in Ierland is binnengekomen, waar hij van 5 juli 2007 tot en met 30 juli 2007 en daarna van 15 augustus 2007 tot en met 14 september 2007 heeft gewerkt. Niet staat vast of hij tussen 2007 en 2013 in Ierland is gebleven. Daarentegen staat buiten kijf dat hij daarna van 22 juli 2013 tot en met 24 september 2013 weer in Ierland heeft gewerkt voor ASF Recruitment Ltd. en vervolgens van 8 juli 2014 tot en met 22 juli 2014 voor Marren Brothers Ltd. Bij deze laatste werkgever verdiende hij 1 309 EUR. Ook heeft hij van 17 november 2014 tot en met 5 december 2014 als zelfstandig onderaannemer gewerkt.

9. Op 21 september 2013 heeft Tarola bij de minister van Sociale Bescherming een uitkering voor werkzoekenden (*jobseeker's allowance*) aangevraagd. Die aanvraag is afgewezen op grond dat hij noch van zijn gewone verblijfplaats in Ierland noch van zijn bestaansmiddelen voor het tijdvak van 15 september 2007 tot en met 22 juli 2013 bewijs kon overleggen.

10. Op 26 november 2013 heeft Tarola een aanvullende socialebijstandsuitkering (*supplementary welfare allowance*) aangevraagd. Deze aanvraag is eveneens afgewezen op grond dat hij niet kon aantonen hoe hij in de maanden september 2013 tot en met 14 april 2014 in zijn levensonderhoud had voorzien en zijn huur had betaald.

11. Daarom heeft Tarola bij de minister van Sociale Bescherming een verzoek tot herziening van de beslissing van 26 november 2014 ingediend. Dit verzoek is afgewezen op grond dat de korte tijd dat Tarola in juli 2014 arbeid had verricht geen aanleiding vormde om terug te komen op de constatering dat hij zijn gewone verblijfplaats niet in Ierland had. Vast staat dat Tarola zich als werkzoekende bij de bevoegde dienst voor arbeidsvoorziening heeft ingeschreven.

12. Op 10 maart 2015 heeft Tarola de minister van Sociale Bescherming opnieuw verzocht om zijn beslissing van 26 november 2014 te herzien, waarbij hij met name heeft aangevoerd dat hij na beëindiging van zijn beroepsactiviteit in juli 2014 het recht had voor een periode van zes maanden als werknemer in Ierland te verblijven, overeenkomstig artikel 7, lid 3, onder c), van richtlijn 2004/38. Dit verzoek is op 31 maart 2015 afgewezen op grond dat hij sinds zijn komst in Ierland niet langer dan een jaar had gewerkt en niet over voldoende bestaansmiddelen beschikte om in zijn onderhoud te voorzien.

13. Tarola heeft vervolgens tegen de beslissing van 31 maart 2015 beroep ingesteld bij de High Court (rechter in eerste aanleg, Ierland). Dit beroep is verworpen op grond dat hij niet voldeed aan de voorwaarden van artikel 6, lid 2, onder c), iii), van de regeling van 2006. Meer bepaald heeft de High Court geoordeeld dat verzoeker niet kon worden aangemerkt als „werknemer" en dus met het oog op de aanvraag van een socialebijstandsuitkering niet kon worden verondersteld zijn gewone verblijfplaats in Ierland te hebben. Deze rechter was namelijk van oordeel dat deze bepaling uitsluitend betrekking heeft op personen die hebben gewerkt in het kader van een tijdelijke arbeidsovereenkomst voor minder dan één jaar. Hij was tevens van oordeel dat het tijdvak van 8 juli 2014 tot en met 22 juli 2014, waarin Tarola arbeid had verricht, niet kon worden beschouwd als een tijdelijke arbeidsovereenkomst in de zin van die bepaling en dat Tarola's recht op een uitkering voor werkzoekenden werd bepaald door artikel 6, lid 2, onder c), ii), van de regeling van 2006. De High Court heeft daaruit opgemaakt dat Tarola niet had aangetoond dat hij vóór de aanvraag van een socialebijstandsuitkering gedurende een jaar ononderbroken had gewerkt en dat de minister van Sociale Bescherming terecht een dergelijke uitkering aan hem weigerde.

14. De Court of Appeal, waarbij Tarola hoger beroep heeft ingesteld, is van mening dat deze zaak een probleem met de uitlegging van artikel 7, lid 3, onder c), van richtlijn 2004/38 opwerpt, met name in het licht van de doelstellingen van deze richtlijn, en heeft derhalve bij beslissing van 2 augustus 2017, die op 9 augustus 2017 bij het Hof is ingediend, de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om beantwoording van de volgende prejudiciële vraag:

„Behoudt een staatsburger van een andere lidstaat van de Europese Unie die na de eerste twaalf maanden zijn recht van vrij verkeer te hebben uitgeoefend, het gastland binnenkomt en daar gedurende twee weken betaald werk verricht (anders dan in het kader van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd) en daarna onvrijwillig werkloos wordt, de status van werknemer voor een periode van ten minste zes maanden in de zin van artikel 7, lid 3, onder c), en artikel 7, lid 1, onder a), van [richtlijn 2004/38], zodat hij op dezelfde grondslag als een staatsburger van het gastland aanspraak kan maken op socialebijstandsuitkeringen of, in voorkomend geval, op socialezekerheidsvoorzieningen?"

15. Door Tarola, de Ierse, de Tsjechische en de Franse regering alsmede de Europese Commissie zijn schriftelijke opmerkingen ingediend.

16. Ter terechtzitting van 6 september 2018 hebben Tarola, de Ierse, de Deense en de Duitse regering alsmede de Commissie hun opmerkingen tevens mondeling toegelicht.

IV. Analyse

17. Met zijn verzoek om een prejudiciële beslissing wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 7, lid 1, onder a), en lid 3, onder c), van richtlijn 2004/38 aldus moet worden uitgelegd dat een staatsburger van een lidstaat die gedurende twee weken anders dan in het kader van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd in een andere lidstaat heeft gewerkt en vervolgens onvrijwillig werkloos wordt, de status van werknemer in de zin van die bepalingen behoudt.

18. Om te beginnen merk ik op dat deze analyse niet tot doel heeft vast te stellen of Tarola werknemer is, maar te achterhalen of hij zijn status van werknemer in de zin van artikel 7, lid 1, onder a), en lid 3, onder c), van richtlijn 2004/38 al dan niet behoudt. Het staat immers uitsluitend aan de verwijzende rechter om vast te stellen of verzoeker in het hoofdgeding de status van werknemer heeft.[3] Overigens heeft de aan het Hof gestelde vraag geen betrekking op dit punt, in tegenstelling tot wat de Ierse regering met de door haar aangevoerde argumenten lijkt te suggereren.[4] Na eraan te hebben herinnerd dat het begrip werknemer[5] in de zin van artikel 45 VWEU volgens rechtspraak van het Hof ruim moet worden uitgelegd[6], aangezien het de werkingssfeer van een in het VWEU neergelegde fundamentele vrijheid bepaalt, meent de verwijzende rechter dat een persoon die gedurende twee weken heeft gewerkt en daarvoor ook daadwerkelijk is betaald een „werknemer" in de zin van het Unierecht blijft.[7] Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat deze rechter na beoordeling van de feitelijke situatie tot de slotsom is gekomen dat Tarola, gelet op de door hem verrichte activiteit[8], moet worden beschouwd als werknemer in de zin van het Unierecht.

3 Ik herinner eraan dat de verwijzende rechter met name bij uitsluiting bevoegd is de feiten van het bij hem aanhangige geding vast te stellen en te beoordelen. Zie voor een recent voorbeeld van deze vaste rechtspraak het arrest van 8 juni 2016, Hünnebeck (C-479/14, EU:C:2016:412, punt 36). In het bijzonder heeft het Hof met betrekking tot de status van werknemer geoordeeld dat „[d]ergelijke feitelijke beoordelingen [...] echter onder de uitsluitende verantwoordelijkheid van de nationale rechter [moeten] worden verricht"; zie arrest van 4 juni 2009, Vatsouras en Koupatantze (C-22/08 en C-23/08, EU:C:2009:344, punt 31).

4 Er zij aan herinnerd dat de aan het Hof gestelde vraag evenmin betrekking heeft op de uitkering voor werkzoekenden.

5 Sinds het arrest van 19 maart 1964, Unger/Bedrijfsvereniging voor Detailhandel en Ambachten (75/63, EU:C:1964:19), kent het Hof aan het begrip werknemer in de zin van artikel 45 VWEU een zelfstandige betekenis binnen het recht van de Unie toe.

6 Arresten van 23 maart 1982, (53/81, EU:C:1982:105, punt 13), en 3 juli 1986, Lawrie-Blum (66/85, EU:C:1986:284, punt 16). Zie ook arrest van 19 juni 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Ik herinner er in dit verband aan dat het begrip werknemer in de zin van artikel 45 VWEU volgens vaste rechtspraak een zelfstandige betekenis binnen het recht van de Unie heeft en *niet restrictief mag worden uitgelegd*. Zie arresten van 26 februari 1992, Bernini (C-3/90, EU:C:1992:89, punt 14); 8 juni 1999, Meeusen (C-337/97, EU:C:1999:284, punt 13); 6 november 2003, Ninni-Orasche (C-413/01, EU:C:2003:600, punt 23); 17 juli 2008, Raccanelli (C-94/07, EU:C:2008:425, punt 33); 21 februari 2013, N. (C-46/12, EU:C:2013:97, punt 39), en 1 oktober 2015, O (C-432/14, EU:C:2015:643, punt 22).

7 Nadat het Hof in herinnering heeft gebracht dat als werknemer moet worden beschouwd „iedereen die reële en daadwerkelijke arbeid verricht, met uitsluiting van werkzaamheden van zo geringe omvang dat zij louter marginaal en bijkomstig zijn" en dat „[h]et hoofdkenmerk van de arbeidsverhouding [...], volgens [zijn] rechtspraak, [is] dat iemand gedurende een bepaalde tijd voor een ander en onder diens gezag prestaties levert en als tegenprestatie een beloning ontvangt", heeft het tevens geoordeeld dat de omstandigheid dat een betrekking in loondienst van korte duur is, op zich de toepassing van artikel 45 VWEU niet kan uitsluiten. Zie arrest van 4 juni 2009, Vatsouras en Koupatantze (C-22/08 en C-23/08, EU:C:2009:344, punten 26 en 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie eveneens arrest van 1 oktober 2015, O (C-432/14, EU:C:2015:643, punten 23-27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

8 De verwijzende rechter geeft aan dat Tarola „anders dan als werknemer in het kader van een overeenkomst voor bepaalde tijd" heeft gewerkt. In dit verband blijkt uit de opmerkingen ter terechtzitting van verzoeker in het hoofdgeding dat hij als „oproepkracht" in de bouw heeft gewerkt en dat de looptijd van een oproepcontract niet vooraf wordt vastgesteld, omdat die mede bepaald wordt door de ontwikkeling van de arbeidsmarkt in de bouwsector. Bovendien heeft de Ierse regering zelf in antwoord op een ter terechtzitting gestelde vraag bevestigd dat een oproepkracht „deeltijdwerker is die minder dan dertien weken werkt en werk verricht dat niet regelmatig is". Volgens deze regering kan een oproepkracht worden geacht de status van werknemer in de zin van het Iers recht te hebben. Wat het oproepcontract betreft, wordt eraan herinnerd dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat „de arbeidsvoorwaarden van een werknemer met een oproepcontract niet beletten, dat hij wordt aangemerkt als werknemer in de zin van artikel 48 EEG-Verdrag [thans artikel 45 VWEU]". Arrest van 26 februari 1992, Raulin (C-357/89, EU:C:1992:87, punt 11).

19. Ik zal mijn analyse derhalve beperken tot enkel de door de verwijzende rechter gestelde vraag, waarmee hij wenst te vernemen of Tarola, gelet op het door de Uniewetgever nagestreefde doel[9], de status van werknemer behoudt in de zin van artikel 7, lid 3, onder c), van richtlijn 2004/38.

20. Allereerst wordt erop gewezen dat de Franse en de Tsjechische regering alsmede de Commissie met Tarola van mening zijn dat Tarola's situatie binnen de werkingssfeer van artikel 7, lid 3, onder c), van richtlijn 2004/38 valt. Dit standpunt wordt gedeeld door de Deense en de Duitse regering in hun mondelinge opmerkingen, terwijl de Ierse regering in haar schriftelijke opmerkingen het tegenovergestelde standpunt inneemt. Volgens haar is artikel 7, lid 3, onder c), van richtlijn 2004/38 niet van toepassing op verzoeker in het hoofdgeding, aangezien deze niet heeft gewerkt uit hoofde van een overeenkomst voor bepaalde tijd.

21. Hier moet worden verduidelijkt dat elk van de interveniërende partijen die schriftelijke en mondelinge opmerkingen hebben ingediend, met inbegrip van de Ierse regering[10], een andere uitlegging van artikel 7, lid 3, onder c), van richtlijn 2004/38 heeft geopperd. Deze verschillende standpunten geven blijk van de noodzaak aan te geven welke uitlegging aan deze bepaling moet worden gegeven.

A. Uitlegging van artikel 7, lid 3, onder c), van richtlijn 2004/38

22. Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet bij de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling niet enkel rekening worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context ervan en de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt.[11] Ik zal daarom overgaan tot een letterlijke, contextuele en teleologische uitlegging van artikel 7, lid 3, onder c), van richtlijn 2004/38.

1. Letterlijke lezing van artikel 7, lid 3, onder c), van richtlijn 2004/38

23. Volgens artikel 7, lid 1, van richtlijn 2004/38 heeft iedere Unieburger het recht gedurende meer dan drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven. Volgens artikel 7, lid 3, onder c), van deze richtlijn behoudt een burger van de Unie die niet langer werknemer of zelfstandige is zijn status van werknemer of zelfstandige – en bijgevolg het recht om langer dan drie maanden op het grondgebied van een lidstaat van de Unie te verblijven – indien „hij [zich] bevindt [...] in een toestand van naar behoren vastgestelde onvrijwillige werkloosheid na afloop van een tijdelijke arbeidsovereenkomst voor minder dan één jaar of [...] in de eerste twaalf maanden onvrijwillig werkloos is geworden en [...] zich als werkzoekende bij de bevoegde dienst voor arbeidsvoorziening [heeft] ingeschreven". In dit geval blijft volgens deze bepaling „de status van werknemer ten minste zes maanden behouden".

24. Bij een eerste lezing van deze bepaling blijkt dat de tekst ervan grammaticaal en syntactisch gezien niet eenduidig is. Het gebruik door de Uniewetgever van het nevenschikkende voegwoord „of" wijst er niettemin op dat de tweede situatie afwijkt van de eerste. Bijgevolg heeft deze bepaling betrekking op twee verschillende situaties. De eerste situatie lijkt geen probleem met de uitlegging met zich te brengen, aangezien het hier gaat om de Unieburger die geen werknemer meer is in het kader van een tijdelijke arbeidsovereenkomst voor minder dan één jaar en zich na afloop van die overeenkomst in een toestand van naar behoren vastgestelde onvrijwillige werkloosheid bevindt.

9 De verwijzende rechter verwijst naar een billijk evenwicht tussen enerzijds de hoofddoelstelling, namelijk de waarborging van het vrije verkeer van werknemers, en anderzijds de doelstelling om te verzekeren dat het socialezekerheidsstelsel van het gastland niet wordt blootgesteld aan een onredelijke belasting. Zie overwegingen 1 tot en met 4 en 10 van richtlijn 2004/38. Zie eveneens voetnoot 26 van deze conclusie.

10 De Ierse regering heeft dit standpunt subsidiair ingenomen.

11 Zie met name arresten van 17 november 1983, Merck Hauptzollamt Hamburg-Jonas (292/82, EU:C:1983:335, punt 12); 22 december 2010, Feltgen en Bacino Charter Company (C-116/10, EU:C:2010:824, punt 12), en 13 september 2017, Khir Amayry (C-60/16, EU:C:2017:675, punt 29).

25. De formulering van de tweede situatie werpt echter twijfels op over de uitlegging ervan. Uit deze formulering blijkt namelijk niet duidelijk of de uitdrukking „in de eerste twaalf maanden" betrekking heeft op de initiële periode van arbeid van de Unieburger in het gastland of op het soort arbeidsovereenkomst dat hij in deze lidstaat heeft gesloten (overeenkomst voor bepaalde tijd, overeenkomst voor onbepaalde tijd of een ander soort overeenkomst).

26. Op basis van een zuiver letterlijke lezing van artikel 7, lid 3, onder c), van richtlijn 2004/38 lijkt de uitlegging van de verwijzende rechter a priori redelijk. Zo is deze rechter van oordeel dat de eerste hypothese in deze bepaling („bevindt zich in een toestand van naar behoren vastgestelde onvrijwillige werkloosheid na afloop van een tijdelijke arbeidsovereenkomst voor minder dan één jaar") betrekking heeft op de beëindiging van tijdelijke arbeidsovereenkomsten voor minder dan één jaar, terwijl de tweede hypothese („hij is in de eerste twaalf maanden onvrijwillig werkloos geworden [...]") betrekking heeft op de beëindiging van arbeidsovereenkomsten voor meer dan één jaar. Indien de eerste hypothese betrekking heeft op een overeenkomst voor bepaalde tijd die is gesloten voor minder dan één jaar, is het immers volkomen logisch dat de formulering „in de eerste twaalf maanden" enkel betrekking kan hebben op een activiteit die voor een periode langer dan één jaar wordt verricht.

27. Ik wil er allereerst op wijzen dat de formulering „in de eerste twaalf maanden" van de tweede situatie niet een concreet soort arbeidsovereenkomst betreft en evenmin verwijst naar een specifieke looptijd van de overeenkomst. Die formulering heeft eenvoudigweg betrekking op de mogelijkheid dat een burger werkloos wordt tijdens de eerste twaalf maanden van zijn werk, te weten de periode tussen de aanvang van de arbeidsrelatie en het begin van de periode van onvrijwillige werkloosheid, los van het soort overeenkomst waarmee hij is aangenomen en de looptijd daarvan (overeenkomst voor bepaalde of onbepaalde tijd, overeenkomst voor voltijds- of deeltijdswerk of een ander soort overeenkomst) [12], en los van de aard van de verrichte activiteit (als werknemer of als zelfstandige). [13]

28. Bijgevolg vloeit uit een letterlijke uitlegging van de Nederlandstalige versie van artikel 7, lid 3, onder c), van richtlijn 2004/38 in beginsel voort dat de tweede met deze bepaling bedoelde situatie uitsluitend betrekking heeft op de duur van de periode tussen de aanvang van de arbeidsrelatie en het begin van de periode van onvrijwillige werkloosheid, waarbij het soort arbeidsovereenkomst of de aard van de activiteit die de burger van de Unie in de eerste twaalf maanden van zijn werk heeft verricht niet op deze uitlegging van invloed is. De vergelijking tussen de verschillende taalversies van deze bepaling leidt niet tot een andere slotsom. [14]

29. Wat de uitdrukking „in de eerste twaalf maanden" betreft, moet worden opgemerkt dat geen enkele onderzochte taalversie een toonbeeld van duidelijkheid is. Deze uitdrukking lijkt hetzelfde te zijn geformuleerd in de Duitse („im Laufe der ersten zwölf Monate"), de Engelse („during the first twelve months"), de Franse („pendant les douze premiers mois"), de Italiaanse („durante i primi dodici mesi"), de Poolse („przez pierwsze dwanaście miesięc"), de Estse („esimese kaheteistkümne kuu"), de Portugese („durante os primeiros 12 meses"), de Spaanse („durante los primeros doce meses"), de Roemeense („în timpul primelor douăsprezece luni") en de Litouwse („per pirmuosius dvylika mėnesių") versie.

12 Zie voetnoot 8 van deze conclusie.

13 In dit verband mag niet worden vergeten dat artikel 7, lid 1, van richtlijn 2004/38 geen onderscheid maakt tussen economisch actieve burgers van de Unie die in het gastland een beroepsactiviteit in loondienst verrichten en zij die dat als zelfstandige doen. Het is derhalve relevant op te merken dat de tweede in artikel 7, lid 3, onder c), van richtlijn 2004/38 bedoelde situatie, en met name de uitdrukking „in de eerste twaalf maanden", betrekking heeft op de beëindiging van niet alleen de activiteit van een werknemer maar ook die van een zelfstandige. Zie arresten van 19 juni 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, punt 27), en 20 december 2017, Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004, punten 27, 37 en 38). Zie eveneens de conclusie van advocaat-generaal Wathelet in de zaak Gusa (C-442/16, EU:C:2017:607, punten 62-64).

14 Zoals de Commissie terecht opmerkt en anders dan de Ierse regering aanvoert, verwijst de uitdrukking „in de eerste twaalf maanden" niet naar het eerste jaar van uitoefening van het recht op vrij verkeer maar naar de periode tussen de aanvang van de arbeidsrelatie en het begin van de periode van onvrijwillige werkloosheid.

30. De hierboven voorgestelde uitlegging op zichzelf is echter niet toereikend om de voorgelegde vraag te beantwoorden. Derhalve moet de tweede in artikel 7, lid 3, onder c), van richtlijn 2004/38 bedoelde situatie worden uitgelegd op basis van de context waarin deze bepaling is opgenomen, alsmede de algemene opzet en de doelstelling van de richtlijn.

2. Contextuele lezing van artikel 7, lid 3, onder c), van richtlijn 2004/38

31. Bij de uitlegging van artikel 7, lid 3, onder c), van richtlijn 2004/38 moet rekening worden gehouden met de omringende bepalingen in die richtlijn.

32. In dit verband moet worden onderstreept dat de bepalingen van artikel 7 van richtlijn 2004/38 voorzien in verscheidene situaties waarin de burger van de Unie het recht heeft gedurende meer dan drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven. Meer specifiek bepaalt lid 3 van dit artikel, zonder uitputtend te zijn [15], dat voor de toepassing van dit artikel 7, lid 1, onder a), van deze richtlijn een burger van de Unie die niet langer werknemer of zelfstandige is, in bepaalde gevallen zijn status van werknemer of zelfstandige behoudt. [16] Die gevallen hebben betrekking op bepaalde tijdelijke aspecten in het beroepsleven [17], zoals tijdelijke arbeidsongeschiktheid van de werknemer als gevolg van ziekte of ongeval [onder a) van deze bepaling], onvrijwillige werkloosheid [onder b) en c)] en het volgen van een beroepsopleiding [onder d)].

33. Met artikel 7, lid 3, van richtlijn 2004/38 heeft de Uniewetgever beoogd de omvang van het verblijfsrecht te gradueren voor Unieburgers die om de in dat artikel genoemde redenen tijdelijk niet in staat zijn te werken. Uit lezing in combinatie met de onder a) tot en met d) van deze bepaling bedoelde situaties blijkt dat een graduatie niet alleen wordt toegepast op basis van de oorzaak van de inactiviteit van de betrokken Unieburger (tijdelijke arbeidsongeschiktheid van de werknemer als gevolg van ziekte of ongeval, onvrijwillige werkloosheid of het volgen van een beroepsopleiding) maar ook op basis van de initiële duur van zijn beroepsactiviteit in het gastland (meer of minder dan één jaar).

34. Aan deze graduatie wordt op de volgende wijze uitdrukking gegeven. De burger behoudt zijn status van werknemer enkel *zonder beperking in de tijd* indien hij tijdelijk arbeidsongeschikt is geworden als gevolg van ziekte of ongeval [onder a) van deze bepaling], indien hij een beroepsopleiding is gestart [onder d)] of indien hij zich in onvrijwillige werkloosheid bevindt nadat hij gedurende meer dan één jaar als werknemer of zelfstandige in het gastland heeft gewerkt [onder b)]. De burger die onvrijwillig werkloos is geworden aan het einde van zijn tijdelijke arbeidsovereenkomst voor minder dan één jaar of die in de eerste twaalf maanden (van zijn werk) onvrijwillig werkloos is geworden, behoudt zijn status van werknemer en bijgevolg zijn verblijfsrecht *eventueel met een beperking in de tijd*, te weten „ten minste zes maanden” [onder c)].

35. Wat in het bijzonder de periode betreft waarin de onvrijwillig werkloze Unieburger de status van werknemer behoudt, is de ratio legis van artikel 7, lid 3, onder b) en c), van richtlijn 2004/38 twee soorten onderscheid te maken. Het *eerste onderscheid* wordt duidelijk gemaakt op grond van de initiële duur van de door de burger in het gastland verrichte activiteit. Hoewel deze bepaling in punt b) de nadruk legt op de *initiële duur van meer dan één jaar*, los van de verrichte activiteit of het

15 Arrest van 19 juni 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, punt 38).

16 Arrest van 19 juni 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, punt 27).

17 Er zij aan herinnerd dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat een burger van de Unie die zijn activiteit als werknemer of zelfstandige tijdelijk heeft gestaakt, zijn werknemersstatus op basis van artikel 7, lid, 3, van richtlijn 2004/38 – alsook het volgens artikel 7, lid 1, van die richtlijn daarmee samenhangende recht van verblijf – enkel kan behouden indien hij beschikbaar is en binnen een redelijk tijdsbestek weer kan deelnemen aan de arbeidsmarkt van het gastland. Zie arrest van 13 september 2018, Prefeta (C-618/16, EU:C:2018:719, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

soort door de Unieburger gesloten arbeidsovereenkomst, legt de bepaling in punt c) de nadruk op de *initiële duur van minder dan één jaar* en maakt daarbij een *tweede onderscheid* naargelang de vraag of de Unieburger *al dan niet de exacte duur kan voorzien* van zijn overeenkomst of de verrichting van zijn activiteit.

36. Zo heeft de eerste in artikel 7, lid 3, onder c), van richtlijn 2004/38 geschetste situatie betrekking op de situatie van de Unieburger die gedurende minder dan één jaar voor bepaalde tijd heeft gewerkt en na afloop van zijn overeenkomst onvrijwillig werkloos wordt. Aangezien er in die situatie sprake is van een overeenkomst voor bepaalde tijd, lijkt het mij duidelijk dat de betrokken burger op de hoogte was van de einddatum van zijn overeenkomst, waarvan de looptijd was vastgesteld op minder dan één jaar, en deze datum derhalve kon voorzien.

37. De tweede situatie is die waarin de burger, anders dan hij verwachtte en los van de aard van de uitgeoefende activiteit (als werknemer of als zelfstandige) of het soort arbeidsovereenkomst waarmee hij is aangeworven (voor bepaalde tijd, voor onbepaalde tijd of een ander soort overeenkomst), onvrijwillig werkloos wordt gedurende de eerste twaalf maanden van zijn werk. In dat geval kon de burger de exacte duur van de baan of de verrichte activiteit niet bepalen, of was hij weliswaar wel op de hoogte van de duur maar erin was voorzien dat die meer dan één jaar zou zijn. Het is daarbij irrelevant of de Unieburger twee weken, drie maanden of elf maanden heeft gewerkt, als zelfstandige of in het kader van een overeenkomst voor bepaalde tijd, een overeenkomst voor onbepaalde tijd, of een ander soort overeenkomst, zoals een oproepcontract. In casu is van belang dat de betrokken Unieburger, tegen zijn verwachting in, onvrijwillig werkloos wordt gedurende de eerste twaalf maanden van zijn werk. [18]

38. Deze uitlegging vindt steun in de opzet van artikel 7 van richtlijn 2004/38, dat, nogmaals, het recht van de Unieburger regelt om in bepaalde omstandigheden meer dan drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven. [19] Tot die omstandigheden behoren mijns inziens ook de omstandigheden als genoemd in deze bepaling, onder c), te weten de omstandigheid dat de Unieburger onvrijwillig werkloos wordt nadat hij op grond van een tijdelijke overeenkomst voor minder dan één jaar in het gastland heeft gewerkt (de eerste situatie) of de omstandigheid waarin hij als werknemer of zelfstandige activiteiten heeft verricht en gedurende de eerste twaalf maanden van zijn werk onvrijwillig werkloos wordt, een en ander zonder dat hij de daadwerkelijke duur van zijn activiteit heeft kunnen voorzien (tweede situatie). In dat geval behoudt hij volgens richtlijn 2004/38 de status van werknemer en daarmee het recht op verblijf in het gastland gedurende ten minste zes maanden, op voorwaarde dat hij zich „als werkzoekende bij de bevoegde dienst voor arbeidsvoorziening [inschrijft]”.

39. De tweede in artikel 7, lid 3, onder c), van richtlijn 2004/38 beschreven situatie dient derhalve, bekeken in haar context, aldus te worden uitgelegd dat deze betrekking heeft op de werknemer of zelfstandige die tijdens de eerste twaalf maanden van zijn werk onvrijwillig werkloos wordt.

18 Indien de burger die zijn recht op vrij verkeer uitoefent bijvoorbeeld een tijdelijke overeenkomst voor drie jaar tekent, kan hij geen omstandigheden voorzien zoals zijn ontslag of het faillissement van de vennootschap die hem in dienst heeft genomen. In geval van een oproepkracht die zich naar het gastland heeft begeven om te werken, is het redelijk te veronderstellen dat hij daarmee voor ogen had meer dan twee weken te kunnen werken, vooral als de betrokken burger onvrijwillig werkloos is geworden.

19 Deze uitlegging past uitstekend in de logica van artikel 7 van richtlijn 2004/38. Om zijn verblijf in het gastland tot langer dan drie maanden te mogen verlengen, dient de Unieburger immers „werknemer of zelfstandige” te zijn [lid 1, onder a)], of te beschikken over voldoende bestaansmiddelen om te voorkomen dat hij tijdens zijn verblijf ten laste komt van het socialebijstandsstelsel van het gastland en over een verzekering die de ziektekosten volledig dekt [lid 1, onder b)], of student te zijn [lid 1, onder c)], of familielid te zijn van een burger van de Unie die voldoet aan de hierboven genoemde voorwaarden en deze burger te begeleiden of zich bij hem te voegen [lid 1, onder d)]. Indien de burger aan een van deze voorwaarden voldoet, strekt het verblijfsrecht voor meer dan drie maanden (onder voorbehoud van de in lid 4 genoemde beperkingen) zich uit tot zijn familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten (lid 2).

40. Alleen met deze uitlegging kan de verwezenlijking van de doeleinden van richtlijn 2004/38 worden gegarandeerd. [20]

3. Teleologische lezing van artikel 7, lid 3, onder c), van richtlijn 2004/38

41. Deze gevolgtrekking wordt bevestigd door de analyse van de doelstelling van richtlijn 2004/38, en meer specifiek van artikel 7, lid 3, onder c), daarvan.

42. Uit de eerste vier overwegingen van richtlijn 2004/38 blijkt dat deze richtlijn vooral tot doel heeft de „uitoefening van het fundamenteel recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten, dat door het Verdrag rechtstreeks aan alle burgers van de Unie wordt verleend, te vergemakkelijken en te versterken". [21] Richtlijn 2004/38 beoogt met name, blijkens de overwegingen 3 en 4 ervan, „teneinde het individuele grondrecht van de burgers van de Unie om zich vrij te verplaatsen en te verblijven op het grondgebied van de lidstaten te versterken en teneinde de uitoefening van dat recht te vergemakkelijken, de sectorale en fragmentaire benadering van de vóór deze richtlijn ingevoerde instrumenten van Unierecht, die met name afzonderlijk werknemers en zelfstandigen [die hun beroepsactiviteit hebben beëindigd] beoogden, te verhelpen door één enkel wetgevingsbesluit vast te stellen dat deze instrumenten codificeert en herziet". [22] Meer specifiek heeft het Hof in dit kader geoordeeld dat het met artikel 7, lid 3, van richtlijn 2004/38 beoogde doel is „om door het behoud van de status van werkende persoon het recht van verblijf van personen die wegens een gebrek aan werk *buiten hun wil om* hun beroepsactiviteit hebben beëindigd, veilig te stellen". [23]

43. Bovendien heeft het Hof aangegeven dat de doelstelling van richtlijn 2004/38 blijkens artikel 1, onder a), ervan, betrekking heeft op de voorwaarden voor uitoefening van het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten door burgers van de Unie, waaronder de voorwaarden die in artikel 7 van deze richtlijn zijn genoemd met betrekking tot verblijven van meer dan drie maanden. [24] In dit verband zij eraan herinnerd dat uit overweging 10 van deze richtlijn blijkt dat „die voorwaarden met name beogen te voorkomen dat deze personen een onredelijke belasting voor het socialebijstandsstelsel van het gastland vormen". [25]

44. In de algemene context van richtlijn 2004/38 worden deze doelstellingen, die in een hiërarchische verhouding staan [26], gerealiseerd door een gradueel stelsel dat het verblijfsrecht in het gastland regelt. Door de fasen en de voorwaarden van de vóór deze richtlijn bestaande afzonderlijke instrumenten van Unierecht en de rechtspraak in wezen over te nemen, resulteert dit stelsel in het duurzame verblijfsrecht. [27] Tussen het verblijfsrecht voor drie maanden enerzijds en het duurzame verblijfsrecht anderzijds, gelden voor het verblijfsrecht voor meer dan drie maanden de voorwaarden van artikel 7,

20 Ik herinner eraan dat „[g]elet op de context en de doelstellingen van richtlijn 2004/38, [...] de bepalingen van die richtlijn niet restrictief [mogen] worden uitgelegd en [...] deze in geen geval hun effectiviteit [mag] worden ontnomen". Arresten van 25 juli 2008, Metock e.a. (C-127/08, EU:C:2008:449, punt 84), en 18 december 2014, McCarthy e.a. (C-202/13, EU:C:2014:2450, punt 32).

21 Arresten van 25 juli 2008, Metock e.a. (C-127/08, EU:C:2008:449, punt 82); 5 mei 2011, McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, punt 28), en 19 september 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, punt 71).

22 Arrest van 20 december 2017, Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

23 Cursivering van mij. Arrest van 20 december 2017, Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

24 Zie met name arrest van 5 mei 2011, McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, punt 33).

25 Arresten van 21 december 2011, Ziolkowski en Szeja (C-424/10 en C-425/10, EU:C:2011:866, punt 40); 4 oktober 2012, Commissie/Oostenrijk (C-75/11, EU:C:2012:605, punt 60), en 19 september 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, punt 54).

26 Zie conclusie van advocaat-generaal Wathelet in de zaak Gusa (C-442/16, EU:C:2017:607, punten 51 en 52). „Deze tweede doelstelling [die uit overweging 10 blijkt] bestaat echter alleen als gevolg van de eerste: omdat de richtlijn de uitoefening van het verblijfsrecht beoogde te vergemakkelijken, vonden de lidstaten het nodig ervoor te zorgen dat de financiële last van die vrijheid beheersbaar zou zijn."

27 Arrest van 21 december 2011, Ziolkowski en Szeja (C-424/10 en C-425/10, EU:C:2011:866, punt 38). Zie artikel 6 en artikel 14, lid 1, van richtlijn 2004/38 over het verblijfsrecht voor maximaal drie maanden, artikel 7 en artikel 14, lid 2, van deze richtlijn over het verblijfsrecht voor meer dan drie maanden en artikel 16 van deze richtlijn over het duurzame verblijfsrecht.

lid 1, van richtlijn 2004/38. Bovendien behoudt de Unieburger volgens artikel 14, lid 2, van deze richtlijn dit recht uitsluitend indien hij voldoet aan de in artikel 7 van deze richtlijn genoemde voorwaarden, waarmee wordt beoogd, zoals ik hiervoor al aangaf, te voorkomen dat hij een onredelijke belasting vormt voor het socialebijstandsstelsel van het gastland.

45. Ik ben ervan overtuigd dat de door mij voorgestelde uitlegging van artikel 7, lid 3, onder c), van richtlijn 2004/38 perfect past in niet alleen het graduele stelsel waarin deze richtlijn voorziet om het verblijfsrecht in het gastland te regelen, maar ook in de bijzondere context van het *graduele stelsel van behoud van de status van werknemer* dat ertoe strekt het verblijfsrecht en de toegang tot sociale prestaties veilig te stellen.[28] Door dit stelsel in het leven te roepen, houdt richtlijn 2004/38 zelf rekening met verschillende factoren die de individuele situatie van elke aanvrager van een sociale prestatie kenmerken, en met name de duur van de uitoefening van een economische activiteit[29], alsmede, in het kader van de geanalyseerde bepaling, de *mate van voorzienbaarheid van die duur*[30]. Zoals het Hof heeft geoordeeld, stelt dit graduele stelsel de betrokken burgers in staat ondubbelzinnig hun rechten en verplichtingen te kennen, in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel en zonder buitensporige kosten voor het socialezekerheidsstelsel van het gastland.[31]

46. Wanneer artikel 7, lid 3, onder c), van richtlijn 2004/38 aldus wordt uitgelegd dat de tweede daarin genoemde situatie uitsluitend betrekking heeft op personen die op grond van een overeenkomst voor bepaalde tijd hebben gewerkt, met uitsluiting van zij die op grond van een ander soort overeenkomst of als zelfstandige hebben gewerkt, zou dit haaks staan op de doelstelling van deze richtlijn.[32] Bovendien zou een uitlegging die onderscheid maakt tussen werknemers op grond van het soort arbeidsovereenkomst dat zij hebben gesloten of op grond van de activiteit die zij hebben verricht, een ongerechtvaardigd verschil in behandeling opleveren. Een dergelijk verschil in behandeling zou ertoe leiden dat de eerste doelstelling van de richtlijn, te weten de uitoefening van het fundamenteel en persoonlijk recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten te vergemakkelijken en te versterken, wordt „voorbehouden" aan werknemers die zich in een meer stabiele situatie bevinden, doordat zij arbeidsovereenkomsten voor bepaalde of onbepaalde tijd hebben gesloten, terwijl andere categorieën werknemers die meer „flexibele" overeenkomsten (met name deeltijd- of oproepcontracten) hebben gesloten en zich daardoor in een duidelijk kwetsbare situatie bevinden, ervan worden uitgesloten.[33]

47. Net zoals een werknemer die een overeenkomst voor bepaalde tijd heeft gesloten zijn baan kan verliezen, met name wegens ontslag, kan een werknemer die een ander soort overeenkomst[34] heeft gesloten immers ook zijn baan verliezen, en kan een zelfstandige zich gedwongen zien zijn zelfstandige activiteit te beëindigen. In die omstandigheden zou de betrokkene zich dus in een kwetsbare situatie kunnen bevinden die vergelijkbaar is met die van een werknemer die een overeenkomst voor bepaalde tijd heeft gesloten en wordt ontslagen.[35]

28 Arrest van 15 september 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, punt 60).

29 Arrest van 15 september 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, punt 60).

30 Zie punten 37 en 38 van deze conclusie.

31 Zie in die zin arrest van 15 september 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, punt 61).

32 Zie overwegingen 3 en 4 van richtlijn 2004/38.

33 Zie in die zin O'Brien, Ch., „Civis Capitalism Sum: Class as the New Guiding Principle of EU Free Movement Rights", *Common Market Law Review*, deel 53, 2016, blz. 937- 978, en met name blz. 975: „Equal treatment rights are being reserved for those in the privileged position of work with regular hours and pay, while retention of worker status is harder for those on casual contracts, and for those who struggle to produce evidence of the ‚genuineness' of their prior work"; Nic Shuibhne, N., „Limits Rising, Duties Ascending: The Changing Legal Shape of Union Citizenship", *Common Market Law Review*, deel 52, 2015, blz. 889-938, en met name blz. 926 en volgende: „Union citizenship looks less like a status rooted in rights and more like an increasingly qualified privilege – with mutable channels of admission, especially where restrictions are not provided or laid down".

34 Zoals een overeenkomst voor onbepaalde tijd of een oproepcontract.

35 Zie met betrekking tot met name een zelfstandige die zijn zelfstandige activiteit heeft beëindigd naar analogie arrest van 20 december 2017, Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004, punt 43).

48. Zou het in die omstandigheden gerechtvaardigd zijn dat deze persoon, wat het behoud van zijn recht van verblijf betreft, niet dezelfde bescherming geniet als een persoon die heeft opgehouden een activiteit in loondienst op grond van een overeenkomst voor bepaalde tijd te verrichten?

49. Ik denk van niet. In beide gevallen gaat het om een persoon die wegens een gebrek aan werk buiten zijn wil om onvrijwillig werkloos wordt nadat hij gedurende minder dan één jaar als werknemer of als zelfstandige heeft gewerkt en die derhalve de bij artikel 7, lid 3, onder c), van richtlijn 2004/38 geboden bescherming moet genieten indien hij zich als werkzoekende heeft ingeschreven bij de bevoegde dienst voor arbeidsvoorziening.

50. Bovendien bestaat er mijns inziens geen enkele objectieve rechtvaardiging voor een verschil in behandeling dat tot gevolg zou hebben dat het verblijfsrecht niet wordt toegekend aan een persoon die gedurende minder dan één jaar als werknemer of zelfstandige in het gastland een beroepsactiviteit heeft verricht en derhalve heeft bijgedragen aan het sociale en fiscale stelsel van deze lidstaat, en dat het wel wordt toegekend aan een werkzoekende die er nooit een economische activiteit heeft verricht en nooit aan dat stelsel heeft bijgedragen maar wel voldoet aan de in artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2004/38 genoemde voorwaarden.[36]

4. Uitlegging van artikel 7, lid 3, onder c), van richtlijn 2004/38 in het licht van zijn totstandkomingsgeschiedenis

51. Deze uitlegging wordt bevestigd door de totstandkomingsgeschiedenis van deze bepaling. Artikel 8, lid 7, onder c), van het oorspronkelijke voorstel voor een richtlijn van de Commissie[37] en artikel 9, lid 3, onder c), van de wetgevingsresolutie van het Europees Parlement[38] verwezen uitsluitend naar de situatie waarin „de betrokkene zich in een toestand van onvrijwillige werkloosheid bevindt als gevolg van het aflopen van zijn arbeidsovereenkomst waarvan de duur minder dan een jaar bedroeg”.[39] Het Parlement heeft de inhoud van artikel 8, lid 7, onder c), van het oorspronkelijke voorstel van de Commissie slechts verplaatst naar artikel 9, lid 3, onder c), van de wetgevingsresolutie van het Parlement. Dit amendement is door de Commissie overgenomen in haar gewijzigd voorstel[40] en vervolgens door de Raad van de Europese Unie in zijn gemeenschappelijk standpunt.[41] Blijkens de motivering hiervan was „[d]e formulering van littera c) [...] door de Raad gewijzigd om duidelijk te maken dat de betrokkene in dit bijzondere geval gedurende ten minste zes maanden de status van werknemer c.q. zelfstandige behoudt”. Opgemerkt dient te worden dat in deze bepaling een andere wijziging was aangebracht door toevoeging van het zinsdeel „of hij is in de eerste twaalf maanden onvrijwillig werkloos geworden”.

36 „[...] In dit geval kunnen zij niet worden verwijderd zolang zij kunnen bewijzen dat zij nog immer werk zoeken en een reële kans maken te worden aangesteld.” Wat betreft de mogelijkheid van het gastland om in een dergelijk geval het recht op sociale bijstand te weigeren, zie artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38.

37 Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het recht van de burgers van de Unie en hun familieleden zich op het grondgebied van de lidstaten vrij te verplaatsen en er vrij te verblijven, COM(2001) 257 definitief (PB 2001, C 270 E, blz. 150). Artikel 8 had betrekking op de administratieve formaliteiten voor de burgers.

38 Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het recht van de burgers van de Unie en hun familieleden zich op het grondgebied van de lidstaten vrij te verplaatsen en er vrij te verblijven, COM(2001) 257 – C5-0336/2001 – 2001/0111(COD), (PB 2004, C 43 E, blz. 42).

39 Artikel 9 had betrekking op de voorwaarden voor uitoefening van het verblijfsrecht voor een termijn van meer dan zes maanden.

40 Zie artikel 7, lid 2 bis (amendement 30). Gewijzigd voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het recht van de burgers van de Unie en hun familieleden om zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven (door de Commissie overeenkomstig artikel 250, lid 2, van het EG-verdrag ingediend), COM/2003/0199 def. - COD 2001/0111.

41 Gemeenschappelijk standpunt (EG) nr. 6/2004 van de Raad van 5 december 2003 met het oog op de aanneming van richtlijn 2004/[38]/EG van het Europees Parlement en de Raad van [...] betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB 2004, C 54 E, blz. 12).

52. Mijns inziens vormt de toevoeging van dit zinsdeel tijdens de voorbereidende werkzaamheden voor richtlijn 2004/38 een bevestiging van de wens van de Uniewetgever om de werkingssfeer van artikel 7, lid 3, onder c), van deze richtlijn, die beperkt was tot overeenkomsten voor bepaalde tijd, uit te breiden naar andere soorten overeenkomsten.

B. Gastland heeft niet de mogelijkheid aan het behoud van de status van werknemer de voorwaarden te verbinden dat de betrokkene gedurende een minimumperiode een activiteit in loondienst heeft verricht

53. De Deense, de Duitse en de Franse regering voeren aan dat er, rekening houdend met overweging 10 van richtlijn 2004/38, situaties bestaan waarin een lidstaat gegronde redenen heeft om aan te nemen dat de periode gedurende welke een persoon een activiteit in loondienst heeft verricht onvoldoende lang was om een beroep te kunnen doen op artikel 7, lid 3, onder c), van deze richtlijn. Bijgevolg zijn zij van mening dat de nationale autoriteiten de voorwaarden voor het behoud van de status van werknemer moeten kunnen vaststellen.

54. Hier moet worden onderstreept dat richtlijn 2004/38, zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, voldoende waarborgen biedt om buitensporige kosten voor het socialezekerheidsstelsel van de gastlanden als gevolg van onterechte aanvragen van sociale prestaties te voorkomen. [42]

55. Ik herinner er in de eerste plaats aan dat artikel 24, lid 1, van deze richtlijn bepaalt dat „iedere burger van de Unie die op basis van deze richtlijn op het grondgebied van een gastland verblijft [...] dezelfde behandeling [geniet] als de onderdanen van dat gastland". Wanneer het nationaal recht personen die slechts gedurende een korte periode als werknemer of als zelfstandige een activiteit hebben verricht, uitsluit van de rechten op sociale prestaties, zijn die uitsluitingen bijgevolg op dezelfde wijze van toepassing op mobiele werknemers uit andere lidstaten.

56. In de tweede plaats bepaalt artikel 7, lid 3, onder c), van richtlijn 2004/38 de duur van het behoud van de status van werknemer en daarmee het recht op gelijke behandeling op „ten minste zes maanden". Bijgevolg zou het behoud van de status van werknemer niet noodzakelijkerwijze inhouden dat recht op een uitkering voor werkzoekenden wordt toegekend. Het recht op gelijke behandeling houdt uitsluitend in dat de werknemer dezelfde rechten moet hebben als de rechten die aan de staatsburgers van het gastland worden gegarandeerd.

57. In de derde plaats bepaalt artikel 7, lid 3, onder c), van richtlijn 2004/38 dat een persoon de status van werknemer enkel behoudt indien hij zijn werk in loondienst of als zelfstandige onvrijwillig is kwijtgeraakt en zich als werkzoekende heeft ingeschreven bij de bevoegde dienst voor arbeidsvoorziening. Zoals de Commissie heeft opgemerkt, moet deze eis ervoor zorgen dat iemand zich niet op kunstmatige wijze in een positie plaatst waarin hij kan profiteren van het recht op gelijke behandeling. In dit verband moet worden opgemerkt dat niets in de verwijzingsbeslissing er in casu op wijst dat Tarola op onrechtmatige wijze zou hebben geprofiteerd van artikel 7, lid 3, van de richtlijn. [43]

58. In de vierde en laatste plaats is het duidelijk dat de lidstaten aan het behoud van de status van werknemer niet de voorwaarde mogen verbinden dat de betrokkene gedurende een andere minimumperiode een activiteit in loondienst heeft verricht dan de in artikel 7, lid 3, onder c), van richtlijn 2004/38 vastgestelde periode. Een ander standpunt zou betekenen dat een extra beperking zou mogen worden ingevoerd waarin de Uniewetgever niet heeft voorzien.

42 In dit kader heeft het Hof geoordeeld dat „[d]oor een gradueel stelsel van behoud van de status van werknemer in het leven te roepen, dat ertoe strekt het verblijfsrecht en de toegang tot sociale prestaties veilig te stellen, [...] [deze] richtlijn immers zelf rekening [houdt] met verschillende factoren die de individuele situatie van elke aanvrager van een sociale prestatie kenmerken, en met name de duur van de uitoefening van een economische activiteit". Arrest van 15 september 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, punt 60).

43 Zie in dit verband met betrekking tot het begrip rechtsmisbruik mijn conclusie in de zaak McCarthy e.a. (C-202/13, EU:C:2014:345, punten 108-115).

59. Mijns inziens blijkt uit de punten 22 tot en met 52 van deze conclusie duidelijk dat de tweede in artikel 7, lid 3, onder c), van richtlijn 2004/38 bedoelde situatie van toepassing is op de werknemer die in de eerste twaalf maanden van zijn werk onvrijwillig werkloos wordt, los van de aard van de verrichte activiteit (als werknemer of als zelfstandige) en los van het soort arbeidsovereenkomst dat hij heeft gesloten (voor bepaalde tijd, voor onbepaalde tijd, of een ander soort overeenkomst).

V. Conclusie

60. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vraag van de Court of Appeal te beantwoorden als volgt:

„Artikel 7, lid 1, onder a), en lid 3, onder c), van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG, moet aldus worden uitgelegd dat een staatsburger van een lidstaat die gedurende twee weken anders dan in het kader van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd in een andere lidstaat heeft gewerkt en vervolgens onvrijwillig werkloos wordt, de status van werknemer in de zin van die bepalingen behoudt."