Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. SZPUNAR
fremsat den 15. november 2018[1]

Sag C-483/17

Neculai Tarola
mod
Minister for Social Protection

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Court of Appeal (appeldomstol (Irland))

»Præjudiciel forelæggelse – unionsborgerskab – fri bevægelighed for personer – direktiv 2004/38/EF – ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område – artikel 7, stk. 1, litra a) – arbejdstagere – artikel 7, stk. 3, litra c) – ret til ophold i mere end tre måneder – statsborger i en medlemsstat, der har haft lønnet beskæftigelse i anden medlemsstat i en periode på fjorten dage – uforskyldt arbejdsløshed – bevarelse af status som arbejdstager i mindst seks måneder«

I. Indledning

1. Bevarer en unionsborger, som har udøvet sin ret til fri bevægelighed og ophold i henhold til direktiv 2004/38/EF[2] og har arbejdet i en anden medlemsstat end sin egen i en periode på to uger, og som uforskyldt mister sin lønnede beskæftigelse, sin status som arbejdstager og følgelig den heraf afledte opholdsret?

2. Dette er nærmere bestemt det præjudicielle spørgsmål, som Court of Appeal (appeldomstol, Irland) har forelagt Domstolen. Spørgsmålet er opstået under en sag, som en rumænsk statsborger har anlagt mod Minister for Social Protection (socialministeren, Irland) efter sidstnævntes afslag på hans ansøgning om arbejdsløshedsydelse.

3. I den foreliggende sag anmodes Domstolen således for første gang om at fortolke det nævnte direktivs artikel 7, stk. 3, litra c).

1 – Originalsprog: fransk.

2 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29.4.2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT 2004, L 158, s. 77).

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

4. Tredje, niende og tiende betragtning til direktiv 2004/38 lyder således:

»(3) Unionsborgerskab bør være udgangspunktet for medlemsstaternes statsborgere, når de udøver deres ret til fri bevægelighed og ophold. Det er derfor nødvendigt at kodificere og foretage en gennemgang af eksisterende fællesskabsinstrumenter, der omhandler arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende samt studerende og andre ikke-erhvervsaktive personer, med henblik på at forenkle og styrke unionsborgernes ret til fri bevægelighed og ophold.

[…]

(9) Unionsborgere bør have ret til ophold i indtil tre måneder i værtsmedlemsstaten, uden at der stilles andre betingelser eller kræves andre formaliteter end besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas, og uden at dette i øvrigt berører den gunstigere behandling af arbejdssøgende som anerkendt i EF-Domstolens praksis.

(10) Det bør imidlertid undgås, at personer, der gør brug af retten til ophold, bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system i den første opholdsperiode. Unionsborgeres og deres familiemedlemmers udøvelse af retten til ophold i perioder af mere end tre måneders varighed bør derfor underkastes betingelser.«

5. Direktivets artikel 1 bestemmer:

»I dette direktiv fastlægges:

a) betingelserne for udøvelse af retten til fri bevægelighed og ophold i medlemsstaterne for unionsborgere og deres familiemedlemmer

[…]«

6. Direktivets artikel 7, der bærer overskriften »Retten til ophold i mere end tre måneder«, bestemmer i stk. 1 og 3:

»1. Enhver unionsborger har ret til at opholde sig på en anden medlemsstats område i mere end tre måneder, hvis den pågældende:

a) er arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende i værtsmedlemsstaten […]

[…]

3. Med henblik på anvendelsen af stk. 1, litra a), bevarer en unionsborger, der ikke længere er arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende, sin status som arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende, hvis den pågældende:

[…]

b) er uforskyldt arbejdsløs efter at have haft lønnet beskæftigelse i mere end et år, og dette er behørigt konstateret, og vedkommende tilmelder sig arbejdsformidlingen som arbejdssøgende

c) er uforskyldt arbejdsløs efter udløbet af en tidsbegrænset ansættelseskontrakt af mindre end et års varighed eller uforskyldt har mistet sit arbejde i løbet af de første tolv måneder, og dette er behørigt konstateret, og den pågældende tilmelder sig arbejdsformidlingen som arbejdssøgende. I det tilfælde bevarer den pågældende sin status som arbejdstager i mindst seks måneder

[…]«

B. Irsk ret

7. Artikel 6, stk. 2, litra a) og c), i European Communities (Free Movement of Persons) (nº 2) Regulations 2006/bekendtgørelse om De Europæiske Fællesskaber (fri bevægelighed for personer) (nr. 2)) (herefter »2006-bekendtgørelsen«), der gennemfører artikel 7, stk. 3, i direktiv 2004/38 i irsk ret, bestemmer:

»a) Med forbehold af artikel 20 har en unionsborger ret til at opholde sig på statens område i en periode på mere end tre måneder, hvis den pågældende:

i) er arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende i staten

[…]

c) Med forbehold af artikel 20 har en person, der er omfattet af litra a), nr. i), ret til at forblive i staten, såfremt den aktivitet, hvortil der henvises i nævnte stykke, ophører, hvis

[…]

ii) den pågældende er uforskyldt arbejdsløs efter at have haft lønnet beskæftigelse i mere end et år, og dette er behørigt konstateret, og den pågældende har tilmeldt sig Department of Social and Family Affairs (ministeriet for sociale og familiemæssige anliggender, Irland) og FÁS (Foras Áiseanna Saothair (uddannelses- og beskæftigelsesmyndighed, Irland)) som arbejdssøgende […]

iii) med forbehold af litra d), hvis den pågældende er uforskyldt arbejdsløs efter udløbet af en tidsbegrænset ansættelseskontrakt af mindre end et års varighed eller uforskyldt har mistet sit arbejde i løbet af de første tolv måneder, og dette er behørigt konstateret, og den pågældende har tilmeldt sig Department of Social and Family Affairs (ministeriet for sociale og familiemæssige anliggender) og FÁS [Foras Áiseanna Saothair (uddannelses- og beskæftigelsesmyndighed)] som arbejdssøgende […].«

III. De faktiske omstændigheder i tvisten i hovedsagen, det præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen

8. Neculai Tarola, der er rumænsk statsborger, ankom første gang til Irland i maj 2007, hvor han havde beskæftigelse fra den 5. til den 30. juli 2007 og igen fra den 15. august til den 14. september 2007. Det er ikke godtgjort, om han forblev i Irland fra 2007 til 2013. Det er derimod ubestridt, at han på ny havde ansættelse i Irland fra den 22. juli til den 24. september 2013 hos ASF Recruitment Ltd og derefter fra den 8. til den 22. juli 2014 hos Marren Brothers Ltd. I sidstnævnte ansættelsesforhold oppebar han en løn på 1 309 EUR. Han arbejdede i øvrigt ligeledes som selvstændig underleverandør fra den 17. november til den 5. december 2014.

9. Den 21. september 2013 indgav Neculai Tarola en ansøgning til socialministeren om arbejdsløshedsydelse (*jobseeker's allowance*). Ansøgningen blev afslået med den begrundelse, at han hverken havde fremlagt dokumentation for, at han havde sædvanlig bopæl i Irland, eller for sin indkomst i tidsrummet fra den 15. september 2007 til den 22. juli 2013.

10. Neculai Tarola ansøgte den 26. november 2013 om supplerende socialydelse (*supplementary welfare allowance*). Denne ansøgning blev ligeledes afvist med den begrundelse, at han ikke havde været i stand til at dokumentere, hvordan han havde varetaget sin forsørgelse og betalt husleje fra september 2013 til den 14. april 2014.

11. Dette er baggrunden for, at Neculai Tarola påklagede afgørelsen af 26. november 2014 til socialministeren (Irland). Klagen blev afvist med den begrundelse, at Neculai Tarolas kortvarige ansættelsesperiode i juli 2014 ikke kunne rejse tvivl om den omstændighed, at Neculai Tarola ikke havde sædvanlig bopæl i Irland. Det anerkendes, at Neculai Tarola var tilmeldt arbejdsformidlingen som arbejdssøgende.

12. Den 10. marts 2015 anmodede Neculai Tarola socialministeren om at revurdere afgørelsen af 26. november 2014, idet han navnlig gjorde gældende, at han i henhold til artikel 7, stk. 3, litra c), i direktiv 2004/38 havde ret til at opholde sig i Irland som arbejdstager i en periode på seks måneder, efter at hans erhvervsmæssige beskæftigelse var ophørt i juli 2014. Denne ansøgning blev afslået den 31. marts 2015 med den begrundelse, at han ikke siden ankomsten til Irland havde arbejdet i mindst et år og ikke rådede over tilstrækkelige midler til sin forsørgelse.

13. Neculai Tarola anlagde herefter sag for High Court (ret i første instans, Irland) til prøvelse af afgørelsen af 31. marts 2015. Retten tog ikke hans påstand til følge med henvisning til, at han ikke opfyldte betingelserne i artikel 6, stk. 2, litra c), nr. iii), i 2006-bekendtgørelsen. High Court (ret i første instans) fandt nærmere bestemt, at Neculai Tarola ikke kunne anses for »arbejdstager« og følgelig ikke kunne antages at have sædvanligt ophold i Irland, og at han derfor ikke på dette grundlag havde ret til sociale ydelser. Retten fandt således, at denne bestemmelse udelukkende omfatter personer, der har haft beskæftigelse i henhold til en tidsbegrænset ansættelseskontrakt af mindre end et års varighed. Retten fandt ligeledes, at Neculai Tarolas ansættelsesperiode fra den 8. til den 22. juli 2014 ikke kunne anses for en tidsbegrænset ansættelseskontrakt i denne bestemmelses forstand, og at hans ret til arbejdsløshedsydelse var omfattet af bestemmelserne i artikel 6, stk. 2, litra c), nr. ii), i 2006-bekendtgørelsen. Retten konkluderede derfor, at Neculai Tarola ikke havde godtgjort, at han havde haft et års uafbrudt beskæftigelse, inden han indgav ansøgning om sociale ydelser, hvorfor socialministerens afslag på ansøgningen var berettiget.

14. Neculai Tarola iværksatte appel for Court of Appeal (appeldomstol), der fandt, at sagen indebar et problem vedrørende fortolkningen af artikel 7, stk. 3, litra c), i direktiv 2004/38, navnlig under hensyn til formålene med det nævnte direktiv, hvorfor retten ved afgørelse af 2. august 2017, indgået til Domstolen den 9. august 2017, besluttede at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Hvis en statsborger i en anden EU-medlemsstat efter at have udøvet retten til fri bevægelighed i tolv måneder ankommer til værts[medlems]staten og har arbejde ([på anden måde end] ifølge en tidsbegrænset ansættelseskontrakt) [for hvilket han modtager løn] i en periode på to uger, hvorefter han bliver uforskyldt arbejdsløs, bevarer denne borger da sin status som arbejdstager i yderligere mindst seks måneder med henblik på anvendelsen af artikel 7, stk. 3, litra c), og artikel 7, stk. 1, litra a), i direktiv 2004/38, således at han har ret til at modtage sociale ydelser eller social sikring på samme grundlag som statsborgere bosiddende i værtsmedlemsstaten?«

15. Neculai Tarola, den irske, den tjekkiske og den franske regering samt Europa-Kommissionen har indgivet skiftlige indlæg.

16. Neculai Tarola, den irske, den danske og den tyske regering samt Kommissionen afgav ligeledes mundtlige indlæg i retsmødet, der blev afholdt den 6. september 2018.

IV. Bedømmelse

17. Med den præjudicielle anmodning ønskes det nærmere bestemt oplyst, om artikel 7, stk. 1, litra a), og artikel 7, stk. 3, litra c), i direktiv 2004/38 skal fortolkes således, at en statsborger i en medlemsstat, som har arbejdet i en anden medlemsstat i en periode på to uger, uden at der var tale om et tidsbegrænset ansættelsesforhold, og som derefter uforskyldt bliver arbejdsløs, bevarer sin status som arbejdstager i disse bestemmelsers forstand.

18. Indledningsvis bemærkes, at min gennemgang ikke har til formål at fastslå, om Neculai Tarola har status som arbejdstager, men angår spørgsmålet om, hvorvidt han bevarer sin status som arbejdstager i den forstand, hvori dette begreb er anvendt i artikel 7, stk. 1, litra a), og artikel 7, stk. 3, litra c), i direktiv 2004/38, eller ej. Det tilkommer nemlig udelukkende den nationale ret at afgøre, om sagsøgeren i hovedsagen har status som arbejdstager [3]. I modsætning til hvad der i øvrigt synes at fremgå af den irske regerings argumenter, er dette ikke emnet for det spørgsmål, der er blevet forelagt Domstolen [4]. Efter sin gennemgang af Domstolens praksis, hvorefter begrebet »arbejdstager« [5] i artikel 45 TEUF skal fortolkes udvidende [6], for så vidt som det definerer anvendelsesområdet for en grundlæggende frihed, der er fastsat i EUF-traktaten, er det den forelæggende rets opfattelse, at en person, som har været ansat i en periode på to uger, og som faktisk blev aflønnet for dette arbejde, fortsat er »arbejdstager« i EU-retlig forstand [7]. Som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, konkluderede retten efter en vurdering af de faktiske omstændigheder, at Neculai Tarola i betragtning af den beskæftigelse, han havde udøvet, skulle anses for arbejdstager i EU-retlig forstand [8].

3 – Det bemærkes, at alene den forelæggende ret har kompetence til bl.a. at fastslå og vurdere de faktiske omstændigheder i den sag, der er forelagt den. Jf. som et nyere eksempel på denne faste retspraksis dom af 8.6.2016, Hünnebeck (C-479/14, EU:C:2016:412, præmis 36). Domstolen udtalte specielt om status som arbejdstager, at »[e]n sådan vurdering af […] faktum skal foretages selvstændigt af den nationale ret«; jf. dom af 4.6.2009, Vatsouras og Koupatantze (C-22/08 og C-23/08, EU:C:2009:344, præmis 31).

4 – Det bemærkes, at det spørgsmål, Domstolen har fået forelagt, heller ikke vedrører ret til arbejdsløshedsydelse.

5 – Siden dom af 19.3.1964, Unger (75/63, EU:C:1964:19), har Domstolen udviklet en selvstændig EU-retlig definition af begrebet »arbejdstager« i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i artikel 45 TEUF.

6 – Dom af 23.3.1982, Levin (53/81, EU:C:1982:105, præmis 13), og af 3.7.1986, Lawrie-Blum (66/85, EU:C:1986:284, præmis 16). Jf. ligeledes dom af 19.6.2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis). Det bemærkes i denne forbindelse, at det følger af fast retspraksis, at begrebet »arbejdstager« i artikel 45 TEUF er et selvstændigt EU-retligt begreb, *som ikke må fortolkes snævert*. Jf. dom af 26.2.1992, Bernini (C-3/90, EU:C:1992:89, præmis 14), af 8.6.1999, Meeusen (C-337/97, EU:C:1999:284, præmis 13), af 6.11.2003, Ninni-Orasche (C-413/01, EU:C:2003:600, præmis 23), af 17.7.2008, Raccanelli (C-94/07, EU:C:2008:425, præmis 33), af 21.2.2013, N. (C-46/12, EU:C:2013:97, præmis 39), og af 1.10.2015, O (C-432/14, EU:C:2015:643, præmis 22).

7 – Domstolen bemærkede først, at »[e]nhver person, der udøver en reel og faktisk beskæftigelse, bortset fra beskæftigelse af så ringe omfang, at den fremtræder som et rent marginalt supplement« skal anses for arbejdstager, og at [k]endetegnet ved et arbejdsforhold […] ifølge denne praksis [er], at en person i en vis periode præsterer ydelser mod vederlag for en anden og efter dennes anvisninger«, hvorefter den konkluderede, at den omstændighed, at en lønnet beskæftigelse er kortvarig, desuden ikke i sig selv kan udelukke beskæftigelsen fra artikel 45 TEUF's anvendelsesområde. Jf. dom af 4.6.2009, Vatsouras og Koupatantze (C-22/08 og C-23/08, EU:C:2009:344, præmis 26 og 29 og den deri nævnte retspraksis). Jf. ligeledes dom af 1.10.2015, O (C-432/14, EU:C:2015:643, præmis 23-27 og den deri nævnte retspraksis).

8 – Den forelæggende ret har oplyst, at Neculai Tarola har haft beskæftigelse, »hvor han ikke var i et tidsbegrænset ansættelsesforhold«. I denne forbindelse fremgår det dels af oplysninger, som sagsøgeren fremførte i retsmødet, at han havde haft beskæftigelse såvel som »løsarbejder« inden for bygge- og anlægsbranchen, dels at varigheden af ansættelseskontrakten som løsarbejder som følge af udviklingen inden for bygge- og anlægsbranchen ikke blev fastlagt på forhånd. Den irske regering bekræftede endvidere som svar på et spørgsmål, der blev stillet i retsmødet, at en løsarbejder »er en deltidsbeskæftiget arbejdstager med mindre end tretten ugers, ikke regelmæssig beskæftigelse«. Ifølge denne regering kan en løsarbejder anses for at have status som arbejdstager i henhold til irsk ret. For så vidt angår en ansættelseskontrakt som løsarbejder bemærkes, at Domstolen allerede har fastslået, at »arbejdsbetingelserne for en arbejdstager, som har indgået en [kontrakt om løsarbejde], ikke forhindrer, at den pågældende anses for arbejdstager i EØF-Traktatens artikel 48' s forstand [nu artikel 45 TEUF]. Dom af 26.2.1992, Raulin (C-357/89, EU:C:1992:87, præmis 11).

19. Jeg vil derfor begrænse min gennemgang til det ene spørgsmål, som er blevet forelagt af Court of Appeal (appeldomstol), hvorefter retten ønsker oplyst, om Neculai Tarola, henset til EU-lovgivers målsætninger[9], bevarer sin status som arbejdstager i den forstand, hvori dette begreb er anvendt i artikel 7, stk. 3, litra c), i direktiv 2004/38.

20. Indledningsvis bemærkes, at den franske og den tjekkiske regering samt Kommissionen, i lighed med Neculai Tarola, er af den opfattelse, at sidstnævnte er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 7, stk. 3, litra c), i direktiv 2004/38. Den danske og den tyske regering tilsluttede sig i deres mundtlige indlæg denne opfattelse, mens den irske regering forsvarede et modsat synspunkt i sit skriftlige indlæg. Den gjorde gældende, at artikel 7, stk. 3, litra c), i direktiv 2004/38 ikke finder anvendelse på sagsøgeren i hovedsagen, for så vidt som denne ikke har været ansat i henhold til en tidsbegrænset ansættelseskontrakt.

21. Det bemærkes, at samtlige procesdeltagere, der indgav skriftlige og mundtlige indlæg, herunder den irske regering[10], fortolkede artikel 7, stk. 3, litra c), i direktiv 2004/38 forskelligt. Disse forskellige opfattelser vidner om nødvendigheden af, at det præciseres, hvorledes denne bestemmelse skal fortolkes.

A. Fortolkning af artikel 7, stk. 3, litra c), i direktiv 2004/38

22. Det følger af Domstolens faste praksis, at der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot skal tages hensyn til dens ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori bestemmelsen indgår, og de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af[11]. Jeg vil derfor foretage en ordlydsfortolkning og en teleologisk og systematisk fortolkning af artikel 7, stk. 3, litra c), i direktiv 2004/38.

1. Ordlydsfortolkning af artikel 7, stk. 3, litra c), i direktiv 2004/38

23. I henhold til artikel 7, stk. 1, i direktiv 2004/38 har enhver unionsborger ret til at opholde sig på en anden medlemsstats område i mere end tre måneder. Ifølge ordlyden af direktivets artikel 7, stk. 3, litra c), bevarer en unionsborger, der ikke længere er arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende, sin status som arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende – og følgelig retten til at opholde sig på en EU-medlemsstats område ud over de tre måneder – »hvis den pågældende er uforskyldt arbejdsløs efter udløbet af en tidsbegrænset ansættelseskontrakt af mindre end et års varighed eller uforskyldt har mistet sit arbejde i løbet af de første tolv måneder, og dette er behørigt konstateret, og den pågældende tilmelder sig arbejdsformidlingen som arbejdssøgende«. I dette tilfælde følger det af bestemmelsen, at »den pågældende [bevarer] sin status som arbejdstager i mindst seks måneder«.

24. Det fremgår af en umiddelbar gennemlæsning af denne bestemmelse, at ordlyden ikke i sig selv er tilstrækkelig ud fra en grammatisk og syntaktisk betragtning. EU-lovgivers valg af den disjunktive konjunktion »eller« indebærer således, at der er forskel mellem den første og den anden situation. Denne bestemmelse omhandler følgelig to forskellige situationer. Den første synes ikke at give anledning til et fortolkningsproblem, idet den angår situationen for en unionsborger, som ikke længere har lønnet beskæftigelse i henhold til en tidsbegrænset ansættelseskontrakt af mindre end et års varighed, og som efter kontraktens udløb uforskyldt er arbejdsløs, og dette er behørigt konstateret.

9 – Den forelæggende ret har henvist til, at hovedformålet er at finde den rette balance mellem at sikre den frie bevægelighed for arbejdstagere på den ene side og sikre, at det ikke bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale systemer på den anden side. Jf. første til fjerde og tiende betragtning til direktiv 2004/38. Jf. ligeledes fodnote 26 i dette forslag til afgørelse.

10 – Den irske regering fremførte subsidiært denne opfattelse.

11 – Jf. bl.a. dom af 17.11.1983, Merck (292/82, EU:C:1983:335, præmis 12), af 22.12.2010, Feltgen og Bacino Charter Company (C-116/10, EU:C:2010:824, præmis 12), og af 13.9.2017, Khir Amayry (C-60/16, EU:C:2017:675, præmis 29).

25. Formuleringen af den anden situation giver derimod anledning til fortolkningstvivl. Det fremgår således ikke klart af dens formulering, om udtrykket »i løbet af de første tolv måneder« henviser til unionsborgerens oprindelige beskæftigelsesperiode i værtsstaten eller til den form for ansættelseskontrakt, som den pågældende indgik i denne medlemsstat (tidsbegrænset ansættelseskontrakt, tidsubegrænset ansættelseskontrakt eller en anden form for kontrakt).

26. På grundlag af en ren ordlydsfortolkning af artikel 7, stk. 3, litra c), i direktiv 2004/38 forekommer den forelæggende rets fortolkning umiddelbart rimelig. Den nævnte ret finder, at den første situation, der er nævnt i denne bestemmelse (»er uforskyldt arbejdsløs efter udløbet af en tidsbegrænset ansættelseskontrakt af mindre end et års varighed eller uforskyldt har mistet sit arbejde i løbet af de første tolv måneder, og dette er behørigt konstateret«), henviser til tidsbegrænsede ansættelseskontrakter af mindre end et års varighed, der er ophørt, mens den anden (»uforskyldt har mistet sit arbejde i løbet af de første tolv måneder […]«) henviser til ansættelseskontrakter af mere end et års varighed, der er ophørt. Det er således fuldstændig logisk, at såfremt den første situation henviser til en tidsbegrænset kontrakt af mindre end et års varighed, kan udtrykket »i løbet af de første tolv måneder« udelukkende henvise til en aktivitet af mere end et års varighed.

27. Efter min opfattelse er det imidlertid for det første væsentligt at præcisere, at udtrykket »i løbet af de første tolv måneder« i den anden situation ikke omhandler en konkret form for ansættelseskontrakt og ikke henviser til den præcise varighed af kontrakten. Dette udtryk dækker ganske enkelt den situation, at en borger bliver arbejdsløs i løbet af de første tolv måneders beskæftigelse, dvs. i perioden mellem ansættelsesforholdets begyndelse og den uforskyldte arbejdsløsheds indtræden, uden hensyn til dels, under hvilken form for kontrakt den pågældende var ansat og dennes varighed (tidsbegrænset eller tidsubegrænset kontrakt, fuldtids- eller deltidskontrakt eller en anden form for kontrakt) [12], dels beskæftigelsens karakter (arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende) [13].

28. Det følger dermed principielt af en ordlydsfortolkning af den franske sprogversion af artikel 7, stk. 3, litra c), i direktiv 2004/38, at den anden situation, der er nævnt i denne bestemmelse, udelukkende henviser til perioden mellem ansættelsesforholdets begyndelse og den uforskyldte arbejdsløsheds indtræden, idet ansættelseskontraktens form eller karakteren af den beskæftigelse, som unionsborgeren udøvede i de første tolv måneder af ansættelsen, er uden betydning for dens fortolkning. En sammenligning af de forskellige sproglige affattelser af denne bestemmelse fører ikke til et andet resultat [14].

29. For så vidt angår udtrykket »i løbet af de første tolv måneder« bemærkes, at ingen af de sproglige affattelser, der er blevet undersøgt, er fuldstændig klare. Udtrykket synes at være affattet på samme måde bl.a. i den tyske (»der ersten zwölf Monate«), den engelske (»during the first twelve months«»), den italienske (»durante i primi dodici mesi«), den polske (»przez pierwsze dwanaście miesięc«), den estiske (»esimese kaheteistkümne kuu«), den portugisiske (»durante os primeiros 12 meses«), den spanske (»durante los primeros doce meses«), den rumænske (»în timpul primelor douăsprezece luni«) og den litauiske (»per pirmuosius dvylika mėnesių«) sprogversion.

30. Den ovenfor anførte fortolkning besvarer imidlertid ikke som sådan det forelagte spørgsmål. Det er derfor nødvendigt at fortolke den anden situation i artikel 7, stk. 3, litra c), i direktiv 2004/38 under hensyn til denne bestemmelses sammenhæng og direktivets almindelige opbygning og formål.

12 – Jf. fodnote 8 i dette forslag til afgørelse.

13 – I denne forbindelse må man ikke glemme, at da artikel 7, stk. 1, i direktiv 2004/38 ikke sondrer mellem økonomisk aktive unionsborgere, der har lønnet erhvervsmæssig beskæftigelse, og borgere, der udøver selvstændig erhvervsvirksomhed i værtsmedlemsstaten, er det relevant at bemærke, at den anden situation i artikel 7, stk. 3, litra c), i direktiv 2004/38, og navnlig udtrykket »i løbet af de første tolv måneder«, ikke alene henviser til ophør af en lønnet beskæftigelse, men ligeledes til ophør af selvstændig erhvervsvirksomhed. Jf. dom af 19.6.2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, præmis 27), og af 20.12.2017, Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004, præmis 27, 37 og 38). Jf. ligeledes forslag til afgørelse fremsat af generaladvokat Wathelet i Gusa (C-442/16, EU:C:2017:607, præmis 62-64).

14 – Kommissionen anførte således med rette, modsat den irske regering, at udtrykket »i løbet af de første tolv måneder« ikke henviser til det første år af udøvelsen af retten til fri bevægelighed, men til tidsrummet mellem ansættelsesforholdets begyndelse og den uforskyldte arbejdsløsheds indtræden.

2. Kontekstuel fortolkning af artikel 7, stk. 3, litra c), i direktiv 2004/38

31. Artikel 7, stk. 3, litra c), i direktiv 2004/38 skal fortolkes under hensyn til de omgivende artikler i direktivet.

32. Det bemærkes i denne forbindelse, at bestemmelserne i artikel 7 i direktiv 2004/38 omfatter flere situationer, hvor unionsborgeren har ret til at opholde sig på en anden medlemsstats område i mere end tre måneder. Artiklens stk. 3 indeholder således en ikke udtømmende opregning af de situationer[15], hvor en unionsborger, der ikke længere er arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende, med henblik på anvendelsen af samme direktivs artikel 7, stk. 1, litra a), i særlige tilfælde ikke desto mindre bevarer sin status som arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende[16]. Disse situationer omfatter visse midlertidige ændringer i arbejdslivet[17], nemlig at arbejdstageren midlertidigt er uarbejdsdygtig som følge af sygdom eller ulykke [bestemmelsens litra a),] uforskyldt bliver arbejdsløs [litra b) og c)] samt det tilfælde, at arbejdstageren er under erhvervsuddannelse [litra d)].

33. EU-lovgiver har med artikel 7, stk. 3, i direktiv 2004/38 ønsket at graduere omfanget af retten til ophold for en unionsborger, der af de deri nævnte grunde midlertidigt er ude af stand til at arbejde. Det fremgår af en samlet betragtning af de situationer, der er nævnt i bestemmelsens litra a)-d), at der er indført en gradueret ordning, ikke alene under hensyn til grunden til den pågældende borgers manglende beskæftigelse (arbejdstagerens midlertidige uarbejdsdygtighed som følge af sygdom eller ulykke, uforskyldt arbejdsløshed eller erhvervsuddannelse), men ligeledes under hensyn til varigheden af den pågældendes oprindelige erhvervsmæssige beskæftigelse i værtsmedlemsstaten (mere end et år eller mindre end et år).

34. Denne graduering er kommet til udtryk på følgende måde. Borgeren bevarer udelukkende sin status som arbejdstager *uden tidsbegrænsning*, hvis han midlertidig er blevet uarbejdsdygtig som følge af sygdom eller ulykke [bestemmelsens litra a),] han har påbegyndt en erhvervsuddannelse [litra d),] eller han har været arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende i værtsmedlemsstaten i mere end et år, inden han uforskyldt blev arbejdsløs [litra b)]. En borger, der uforskyldt er blevet arbejdsløs efter udløbet af en tidsbegrænset ansættelseskontrakt af mindre end et års varighed eller uforskyldt har mistet sit arbejde i løbet af de første tolv måneder [af beskæftigelsen], bevarer derimod sin status som arbejdstager, og følgelig sin opholdsret, *eventuelt tidsbegrænset*, nemlig »i mindst seks måneder« [litra c)].

35. For så vidt angår det tidsrum, i hvilket en unionsborger, der uforskyldt er arbejdsløs, bevarer sin status som arbejdstager, har artikel 7, stk. 3, litra b), og c), i direktiv 2004/38 navnlig til formål, at der anlægges en sondring i to henseender. Den *første sondring* afhænger klart af varigheden af den oprindelige beskæftigelse, som borgeren udøvede i værtsmedlemsstaten. Mens bestemmelsens litra b) lægger vægten på en *indledende periode på mere end et år*, uanset hvilken beskæftigelse unionsborgeren udøvede, eller hvilken form for ansættelseskontrakt den pågældende havde indgået, lægger bestemmelsens litra c) vægten på, at den *indledende periode er af mindre end et års varighed*, samtidig med at der *yderligere sondres* efter, om unionsborgeren *kunne forudse den nøjagtige varighed* af kontrakten eller beskæftigelsen *eller ej*.

15 – Dom af 19.6.2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, præmis 38).

16 – Dom af 19.6.2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, præmis 27).

17 – Det bemærkes, at Domstolen allerede har fastslået, at muligheden for en EU-borger, der midlertidigt er ophørt med at udøve lønnet arbejde eller selvstændig erhvervsvirksomhed, for at bevare sin status som arbejdstager på grundlag af artikel 7, stk. 3, i direktiv 2004/38 samt den tilsvarende opholdsret i henhold til direktivets artikel 7, stk. 1, hviler på den forudsætning, at denne borger er til rådighed og i stand til at komme ind på værtsmedlemsstatens arbejdsmarked igen inden for en rimelig frist. Jf. dom af 13.9.2018, Prefeta (C-618/16, EU:C:2018:719, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).

36. Den første situation, som er reguleret i artikel 7, stk. 3, litra c), i direktiv 2004/38, omhandler således det tilfælde, at en unionsborger har haft tidsbegrænset beskæftigelse i mindre end et år og uforskyldt er blevet arbejdsløs efter kontraktens udløb, hvilket behørigt er konstateret. Det forekommer mig indlysende, at det, i og med at der i dette tilfælde er tale om en tidsbegrænset kontrakt, kan hævdes, at den pågældende borger var bekendt med, og følgelig kunne forudse, ophørstidspunktet for den pågældende kontrakt, der var af mindre end et års varighed.

37. Den anden situation vedrører den omstændighed, at en borger, der modsat forventningerne og uafhængigt af karakteren af hans beskæftigelse (arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende) eller den form for kontrakt, i henhold til hvilken han var ansat (tidsbegrænset, tidsubegrænset eller en anden form for kontrakt), uforskyldt bliver arbejdsløs i løbet af de første tolv måneder af beskæftigelsen. I dette tilfælde kunne borgeren enten ikke forudse den nøjagtige varighed af ansættelsen eller erhvervsvirksomheden, eller han forventede, hvis han var bekendt med dens varighed, at den ville være på mere end et år. Det er uden betydning, om unionsborgeren arbejdede i to uger, tre måneder eller elleve måneder som selvstændig erhvervsdrivende eller i henhold til en tidsbegrænset, tidsubegrænset eller en anden form for kontrakt, såsom en kontrakt som løsarbejder. Det afgørende i den foreliggende sag er, at den pågældende unionsborger, modsat sine forventninger, uforskyldt bliver arbejdsløs i løbet af de første tolv måneder af beskæftigelsen [18].

38. Denne fortolkning støttes af opbygningen af artikel 7 i direktiv 2004/38, der, som jeg tidligere har nævnt, regulerer unionsborgerens ret til under visse omstændigheder at opholde sig på en medlemsstats område i mere end tre måneder [19]. Disse omstændigheder omfatter efter min opfattelse de situationer, der fremgår af denne bestemmelses litra c), nemlig at unionsborgeren har arbejdet i værtsmedlemsstaten i henhold til en tidsbegrænset kontrakt af mindre end et års varighed, inden han uforskyldt bliver arbejdsløs (første situation), eller at han har været arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende, men uforskyldt bliver arbejdsløs inden for de første tolv måneders beskæftigelse og ikke havde mulighed for at forudse beskæftigelsens reelle varighed (anden situation). I så tilfælde tillader direktiv 2004/38, at han bevarer sin status som arbejdstager og dermed sin opholdsret i værtsmedlemsstaten i mindst seks måneder, forudsat at han »tilmelder sig arbejdsformidlingen som arbejdssøgende«.

39. Den anden situation, der fremgår af artikel 7, stk. 3, litra c), i direktiv 2004/38, skal derfor i denne sammenhæng fortolkes således, at den omfatter en arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende, der uforskyldt er blevet arbejdsløs i løbet af de første tolv måneder af beskæftigelsen.

40. Dette er den eneste fortolkning, som kan sikre opfyldelsen af de formål, som direktiv 2004/38 skal varetage [20].

18 – Hvis en borger, der udnytter sin ret til fri bevægelighed, eksempelvis indgår en tidsbegrænset kontrakt af tre års varighed, kan han ikke forudse omstændigheder, såsom afskedigelse, eller at det selskab, han var ansat i, går konkurs. For så vidt angår en løsarbejder, der er flyttet til værtsmedlemsstaten med henblik på beskæftigelse, er det rimeligt at antage, at formålet med en sådan flytning var at have arbejde i mere end to uger, navnlig såfremt den pågældende borger uforskyldt har mistet sit arbejde.

19 – Denne fortolkning er i fuld overensstemmelse med logikken i artikel 7 i direktiv 2004/38. For at opholdet i værtsmedlemsstaten kan forlænges ud over tre måneder, skal unionsborgeren være »arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende« [stk. 1, litra a),] eller råde over tilstrækkelige midler, således at opholdet ikke bliver en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system og være omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici [stk. 1, litra b),] være studerende [stk. 1, litra c),] eller et familiemedlem, der ledsager eller slutter sig til en unionsborger, der opfylder de ovenfor nævnte betingelser [stk. 1, litra d)]. Hvis borgeren opfylder en af disse betingelser, omfatter retten til ophold i mere end tre måneder (med forbehold af de begrænsninger, der er fastsat i stk. 4), ligeledes familiemedlemmer til denne, der ikke er statsborgere i en medlemsstat (stk. 2).

20 – Det bemærkes, at »[h]enset til den sammenhæng, som direktiv 2004/38 indgår i, og de mål, der søges opnået herved, kan bestemmelserne i dette direktiv ikke fortolkes restriktivt og bør under alle omstændigheder ikke fratages deres effektive virkning«. Dom af 25.7.2008, Metock m.fl. (C-127/08, EU:C:2008:449, præmis 84), og af 18.12.2014, McCarthy m.fl. (C-202/13, EU:C:2014:2450, præmis 32).

3. Teleologisk fortolkning af artikel 7, stk. 3, litra c), i direktiv 2004/38

41. Den ovenfor anførte konklusion bekræftes af en gennemgang af formålet med direktiv 2004/38, nærmere bestemt dets artikel 7, stk. 3, litra c).

42. Det fremgår af første til fjerde betragtning til direktiv 2004/38, at dette først og fremmest har til formål at »lette og styrke udøvelsen af den grundlæggende og personlige ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, som er tillagt alle unionsborgere direkte [ved traktaten]« [21]. Det fremgår navnlig af tredje og fjerde betragtning til direktiv 2004/38, at dette »med henblik på at styrke unionsborgeres grundlæggende og individuelle ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område og for at lette udøvelsen af denne ret har til formål at række ud over den sektoropdelte og fragmentariske tilgang, der kendetegnede de EU-retsakter, der var gældende før dette direktiv, og som hver især bl.a. omhandlede arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende, [som er ophørt med deres erhvervsaktivitet], idet der udarbejdes en samlet retsakt, der kodificerer og ændrer disse instrumenter« [22]. I denne forbindelse har Domstolen nærmere bestemt fastslået, at formålet med artikel 7, stk. 3, i direktiv 2004/38, er at »sikre, at personer, som er ophørt med deres erhvervsaktivitet som følge af mangel på arbejde *af grunde, som ikke kan tilregnes de pågældende*, bevarer deres status som arbejdstager og dermed retten til ophold« [23].

43. Domstolen har endvidere præciseret, at emnet for direktiv 2004/38 – som det fremgår af dets artikel 1, litra a) – er betingelserne for udøvelsen af unionsborgernes ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, der for så vidt angår ophold af mere end tre måneders varighed omfatter betingelserne i dette direktivs artikel 7 [24]. Det bemærkes i denne forbindelse, at det fremgår af tiende betragtning til direktiv 2004/38, at »disse betingelser bl.a. tilsigter at undgå, at disse personer bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system« [25].

44. I den samlede kontekst for direktiv 2004/38 indgår disse formål, som står i et indbyrdes hierarkisk forhold [26], i en gradueret ordning, der regulerer retten til ophold i værtsmedlemsstaten. Ved således at gentage de trin og betingelser, der var fastlagt i de forskellige EU-retlige instrumenter og den retspraksis, der var gældende før vedtagelsen af dette direktiv, munder ordningen ud i retten til tidsubegrænset ophold [27]. Mellem retten til ophold i tre måneder på den ene side, og retten til tidsubegrænset ophold på den anden side, er retten til ophold i mere end tre måneder således undergivet betingelserne i artikel 7, stk. 1, i direktiv 2004/38. Ifølge ordlyden af direktivets artikel 14, stk. 2, bevarer unionsborgeren kun denne ret, såfremt den pågældende opfylder betingelserne i direktivets artikel 7, der, som jeg tidligere har anført, har til formål at undgå, at de pågældende bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system.

45. Jeg er overbevist om, at den fortolkning af artikel 7, stk. 3, litra c), i direktiv 2004/38, som jeg foreslår, ikke alene fuldtud er i overensstemmelse med den graduerede ordning, der er fastlagt i direktivet med henblik på regulering af retten til ophold i værtsmedlemsstaten, men ligeledes med de særlige rammer for så vidt angår den *graduerede ordning om bevarelse af status som arbejdstager*, der

21 – Dom af 25.7.2008, Metock m.fl. (C-127/08, EU:C:2008:449, præmis 82), af 5.5.2011, McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, præmis 28), og af 19.9.2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, præmis [53]).

22 – Dom af 20.12.2017, Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).

23 – Min fremhævelse. Dom af 20.12.2017, Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

24 – Jf. bl.a. dom af 5.5.2011, McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, præmis 33).

25 – Dom af 21.12.2011, Ziolkowski og Szeja (C-424/10 og C-425/10, EU:C:2011:866, præmis 40), af 4.10.2012, Kommissionen mod Østrig (C-75/11, EU:C:2012:605, præmis 60), og af 19.9.2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, præmis 54).

26 – Jf. det af generaladvokat Wathelet fremsatte forslag til afgørelse Gusa (C-442/16, EU:C:2017:607, punkt 51 og 52). »Dette andet mål [som fremgår af tiende betragtning] eksisterer dog kun som følge af det første. Da direktivet tilsigter at lette udøvelsen af opholdsretten, fandt medlemsstaterne det nødvendigt at drage omsorg for, at der var kontrol med den økonomiske byrde ved denne frihed.«

27 – Dom af 21.12.2011, Ziolkowski og Szeja (C-424/10 og C-425/10, EU:C:2011:866, præmis 38). Jf. artikel 6 og artikel 14, stk. 1, i direktiv 2004/38 vedrørende ret til ophold i indtil tre måneder, direktivets artikel 7 og artikel 14, stk. 2, vedrørende ret til ophold i mere end tre måneder og samme direktivs artikel 16 vedrørende ret til tidsubegrænset ophold.

har til formål at sikre retten til ophold og adgangen til sociale ydelser [28]. Med indførelsen af denne ordning tager direktiv 2004/38 som sådan hensyn til forskellige forhold, der karakteriserer de personlige forhold for hver ansøger om en social ydelse, herunder navnlig varigheden af udøvelsen af en økonomisk aktivitet [29], samt til *graden af forudsigelighed af dennes varighed* inden for rammerne af den undersøgte bestemmelse [30]. Domstolen har således udtalt, at denne graduerede ordning gør det muligt for de berørte borgere utvetydigt at kende deres rettigheder og forpligtelser og de garantier, de er tillagt, samtidig med at den er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og sikrer, at urimelige udgifter for værtsmedlemsstatens sociale sikringsordning undgås [31].

46. En fortolkning af den anden situation, der er nævnt i artikel 7, stk. 3, litra c), hvorefter denne alene omfatter personer, der har haft lønnet beskæftigelse i henhold til en tidsbegrænset kontrakt, og som følgelig udelukker personer, der har haft lønnet beskæftigelse i henhold til en anden form for kontrakt eller har været selvstændige erhvervsdrivende, ville stride mod formålet med direktiv 2004/38 [32]. En fortolkning, der sondrer mellem arbejdstagere under hensyn til den form for ansættelseskontrakt, de har indgået, eller den beskæftigelse, de har udført, indebærer en uberettiget forskelsbehandling. En sådan forskelsbehandling ville svare til, at direktivets hovedformål, nemlig at lette og styrke udøvelsen af den grundlæggende og individuelle ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, »forbeholdes« arbejdstagere, der befinder sig i en mere stabil situation, idet de har indgået tidsbegrænsede eller tidsubegrænsede ansættelseskontrakter, og ville udelukke andre grupper af arbejdstagere, der har indgået mere »fleksible« kontrakter (navnlig ansættelseskontrakter om deltidsbeskæftigelse eller løsarbejde), og som følgelig befinder sig i en åbenlys sårbar situation [33].

47. Ligesom en arbejdstager, der har indgået en tidsbegrænset kontrakt, kan miste sin beskæftigelse bl.a. som følge af afskedigelse, kan en arbejdstager, der har indgået en anden form for kontrakt [34], ligeledes miste sin beskæftigelse, og en person, der har været selvstændig erhvervsdrivende kan blive nødsaget til at indstille denne aktivitet. Under sådanne omstændigheder vil den pågældende således kunne befinde sig i en sårbar situation, der er sammenlignelig med situationen for en arbejdstager med en tidsbegrænset ansættelseskontrakt, der afskediges [35].

48. Er det under disse omstændigheder berettiget, at den pågældende ikke nyder samme beskyttelse for så vidt angår bevarelse af retten til ophold som en person, der er ophørt med at udøve lønnet beskæftigelse i henhold til en tidsbegrænset kontrakt?

49. Det er ikke min opfattelse. I begge tilfælde bliver den pågældende person uforskyldt arbejdsløs som følge af mangel på arbejde af grunde, som han ikke er herre over, efter at have haft lønnet beskæftigelse eller været selvstændig erhvervsdrivende i mindst et år, og han bør følgelig nyde den beskyttelse, der følger af artikel 7, stk. 3, litra c), i direktiv 2004/38, såfremt han tilmelder sig arbejdsformidlingen som arbejdssøgende.

28 – Dom af 15.9.2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, præmis 60).

29 – Dom af 15.9.2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, præmis 60).

30 – Jf. punkt 37 og 38 i dette forslag til afgørelse.

31 – Jf. i denne retning dom af 15.9.2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, præmis 61).

32 – Jf. tredje og fjerde betragtning til direktiv 2004/38.

33 – Jf. i denne retning Ch. O'Brien, »Civis Capitalism Sum: Class as the New Guiding Principle of EU Free Movement Rights«, *Common Market Law Review*, bind 53, 2016, s. 937-78, navnlig s. 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«; N. Nic Shuibhne, »Limits Rising, Duties Ascending: The Changing Legal Shape of Union Citizenship«, *Common Market Law Review*, bind 52, 2015, s. 889-938, navnlig s. 926 f.: »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 – Såsom en tidsubegrænset kontrakt eller en kontrakt om løsarbejde.

35 – Jf. bl.a. for så vidt angår en person, der har indstillet sin selvstændige virksomhed, analogt dom af 20.12.2017, Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004, præmis 43).

50. Det er i øvrigt min opfattelse, at der ikke er nogen objektiv begrundelse for en forskelsbehandling, der fører til, at en person, der har været arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende i mindst et år i værtsmedlemsstaten og følgelig har bidraget til denne medlemsstats sociale og skattemæssige system, ikke indrømmes ret til ophold, og der indrømmes opholdsret til en arbejdssøgende, som aldrig har udøvet økonomisk virksomhed i denne medlemsstat og aldrig har betalt bidrag til dens sociale og skattemæssige system, men som opfylder betingelserne i artikel 14, stk. 4, litra b), i direktiv 2004/38 [36].

4. Fortolkning af artikel 7, stk. 3, litra c), i direktiv 2004/38 på grundlag af dets tilblivelseshistorie

51. Min fortolkning har støtte i bestemmelsens tilblivelseshistorie. Artikel 8, stk. 7, litra c), i Kommissionens oprindelige forslag [37] og artikel 9, stk. 3, litra c), i Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige beslutning [38] henviser udelukkende til den situation, hvor »den pågældende person […] uforskyldt [er blevet] arbejdsløs efter udløbet af en ansættelseskontrakt af mindre end et års varighed« [39]. Parlamentet overførte blot indholdet af artikel 8, stk. 7, litra c), i Kommissionens oprindelige forslag til artikel 9, stk. 3, litra c), i Parlamentets lovgivningsmæssige beslutning. Denne ændring blev medtaget i Kommissionens ændrede forslag [40] og senere i den fælles holdning, som blev vedtaget af Rådet for Den Europæiske Union [41]. Som det fremgår af begrundelsen, blev »[o]rdlyden af litra c) […] imidlertid ændret af Rådet, således at det klart fremgår, at status som arbejdstager i denne særlige situation skal bevares i mindst seks måneder«. Det bemærkes, at der blev foretaget en yderligere ændring af denne bestemmelse, idet leddet »eller uforskyldt har mistet sit arbejde i løbet af de første 12 måneder« blev indføjet.

52. Efter min opfattelse bekræfter indføjelsen af dette led under forarbejderne til direktiv 2004/38 EU-lovgivers ønske om at udvide anvendelsesområdet for direktivets artikel 7, stk. 3, litra c), der var begrænset til at omfatte tidsbegrænsede kontrakter, til at omfatte andre former for kontrakter.

B. Værtsmedlemsstaten kan ikke betinge bevarelsen af status som arbejdstager af, at der udøves lønnet beskæftigelse i en mindsteperiode

53. Den danske, den tyske og den franske regering har gjort gældende, at der, henset til tiende betragtning til direktiv 2004/38, findes situationer, hvor en medlemsstat har grundlag for at antage, at en person ikke har haft lønnet beskæftigelse i en så tilstrækkelig lang periode, at denne kan påberåbe sig direktivets artikel 7, stk. 3, litra c). De finder følgelig, at de nationale myndigheder skal kunne fastsætte betingelserne for at status som arbejdstager bevares.

36 – »[…] I så fald må unionsborgerne […] ikke udsendes, så længe det kan dokumenteres, at unionsborgerne fortsat søger arbejde og har reelle muligheder for at blive ansat. Jf. artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 for så vidt angår værtsmedlemsstatens mulighed for ikke at indrømme ret til sociale ydelser i dette tilfælde.

37 – Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, KOM(2001) 257 endelig udg. (EFT 2001, C 270 E, s. 150). Artikel 8 omhandlede administrative formaliteter for unionsborgere.

38 – Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige beslutning om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område (KOM(2001) 257 – C5-0336/2001– 2001/0111(COD) (EUT 2004, C 43 E, s. 42).

39 – Artikel 9 fastlagde betingelserne for udøvelse af retten til ophold i mere end seks måneder.

40 – Jf. artikel 7, stk. 2a (ændringsforslag 30). Ændret forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område (forelagt af Kommissionen i henhold til EF-traktatens artikel 250, stk. 2), KOM/2003/0199 endelig udg. – COD 2001/0111.

41 – Fælles holdning (EF) nr. 6/2004 af 5.12.2003 vedtaget af Rådet […] med henblik på vedtagelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004[/38/EF] om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT 2004, C 54 E, s. 12).

54. Det bemærkes, som Kommissionen med rette har anført, at direktiv 2004/38 indeholder tilstrækkelige garantier, der udelukker, at værtsmedlemsstaternes sociale system påføres urimelige udgifter som følge af uretmæssige krav på sociale ydelser [42].

55. Det bemærkes for det første, at det følger af direktivets artikel 24, stk. 1, at »[traktatens bestemmelser anvendes] uden forskelsbehandling på alle unionsborgere, der i henhold til dette direktiv opholder sig i værtsmedlemsstaten, og på værtsmedlemsstatens egne statsborgere«. Såfremt national ret udelukker, at personer, der kun har haft lønnet beskæftigelse eller været selvstændige erhvervsdrivende i en kort periode, har ret til sociale ydelser, følger det heraf, at disse udelukkelser finder anvendelse på samme måde på mobile arbejdstagere fra andre medlemsstater.

56. For det andet begrænser artikel 7, stk. 3, litra c), i direktiv 2004/38 varigheden af status som arbejdstager, og følgelig af retten til ligebehandling, til »mindst seks måneder«. Bevarelsen af status som arbejdstager indebærer følgelig ikke nødvendigvis ret til at oppebære arbejdsløshedsydelse. Retten til ligebehandling indebærer alene, at arbejdstageren skal nyde samme rettigheder som værtsmedlemsstatens statsborgere.

57. For det tredje bestemmer artikel 7, stk. 3, litra c), i direktiv 2004/38, at bevarelse af status som arbejdstager kræver, at den pågældende uforskyldt har mistet sin beskæftigelse som arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende og tilmelder sig arbejdsformidlingen som arbejdssøgende. Som anført af Kommissionen skal dette krav sikre, at de pågældende ikke selv kunstigt bringer sig i en situation, hvor de kan drage fordel af retten til ligebehandling. I denne forbindelse bemærkes, at der ikke af forelæggelsesafgørelsen i den foreliggende sag fremgår omstændigheder, der indikerer, at Neculai Tarola skulle have misbrugt direktivets artikel 7, stk. 3 [43].

58. For det fjerde bemærkes endelig, at det er klart, at medlemsstaterne ikke kan betinge bevarelsen af status som arbejdstager af, at der udøves lønnet beskæftigelse i en mindsteperiode, der er forskellig fra den, der er fastsat i artikel 7, stk. 3, litra c), i direktiv 2004/38. En anden opfattelse ville gøre det muligt at indføre en yderligere begrænsning, som ikke er fastsat af EU-lovgiver.

59. Det er min opfattelse, at det klart følger af punkt 22-52 i dette forslag til afgørelse, at den anden situation, der er nævnt i artikel 7, stk. 3, litra c), i direktiv 2004/38, finder anvendelse på en arbejdstager, der uforskyldt bliver arbejdsløs i løbet af de første tolv måneders beskæftigelse, uafhængig af karakteren af den udøvede virksomhed (som arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende) eller den form for ansættelseskontrakt, som den pågældende havde indgået (tidsbegrænset, tidsubegrænset eller en anden form for kontrakt).

V. Forslag til afgørelse

60. Henset til samtlige ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare det af Court of Appeal (appeldomstol, Irland) stillede spørgsmål således:

»Artikel 7, stk. 1, litra a), og artikel 7, stk. 3, litra c), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF,

42 – Domstolen fastslog i denne forbindelse, at »[direktivet], hvorved der er indført et gradvist system til bevarelse af status som arbejdstager, hvilket system har til formål at sikre retten til ophold og adgangen til sociale ydelser, […] nemlig selv [tager] hensyn til forskellige forhold, der karakteriserer de personlige forhold for hver ansøger om en social ydelse, herunder navnlig varigheden af udøvelsen af en økonomisk aktivitet«. Dom af 15.9.2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, præmis 60).

43 – Jf. i denne henseende for så vidt angår begrebet »misbrug af rettigheder« mit forslag til afgørelse McCarthy m.fl. (C-202/13, EU:C:2014:345, punkt 108-115).

90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF skal fortolkes således, at en statsborger fra en medlemsstat, som har arbejdet i en anden medlemsstat i en periode på to uger, på anden måde end i henhold til en tidsbegrænset ansættelseskontrakt, og som derefter uforskyldt bliver arbejdsløs, bevarer sin status som arbejdstager i disse bestemmelsers forstand.«