

ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

11 april 2019 (*)

„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 en zelfstandigen – Artikel 7, lid 3, onder c) – Verblijfsrecht voor meer dan drie maanden – Onderdaan van een lidstaat die in andere lidstaat werknemer is geweest gedurende een periode van veertien dagen – Onvrijwillige werkloosheid – Behoud van de hoedanigheid van werknemer gedurende ten minste zes maanden – Recht op een uitkering voor werkzoekenden (jobseeker's allowance)”

In zaak C-483/17,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Court of Appeal (rechter in tweede aanleg, Ierland) bij beslissing van 2 augustus 2017, ingekomen bij het Hof op 9 augustus 2017, in de procedure

Neculai Tarola

tegen

Minister for Social Protection,

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: M. Vilaras (rapporteur), president van de Vierde kamer, waarnemend voor de president van de Derde kamer, J. Malenovský, L. Bay Larsen, M. Safjan en D. Šváby, rechters,

advocaat-generaal: M. Szpunar,

griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 6 september 2018,

gelet op de opmerkingen van:

- Neculai Tarola, vertegenwoordigd door C. Stamatescu, solicitor, en D. Shortall, BL,
- Ierland, vertegenwoordigd door M. Browne, G. Hodge, A. Joyce en M. Tierny als gemachtigden, bijgestaan door E. Barrington, SC, en D. Dodd, BL,
- de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek, J. Pavliš en J. Vlášil als gemachtigden,
- de Deense regering, vertegenwoordigd door P. Z. L. Ngo als gemachtigde,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door D. Klebs als gemachtigde,
- de Franse regering, vertegenwoordigd door D. Colas en R. Coesme als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door E. Montaguti, M. Kellerbauer en J. Tomkin als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 15 november 2018,
het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van 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 (PB 2004, L 158, blz. 77, met rectificaties in PB 2004, L 229, blz. 35, PB 2007, L 204, blz. 28, PB 2018, L 94, blz. 32, en PB 2019, L 34, blz. 10).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Neculai Tarola en de Minister for Social Protection (minister van Sociale Bescherming, Ierland) over de afwijzing door laatstgenoemde van zijn verzoek om toekenning van een uitkering voor werkzoekenden (*jobseeker's allowance*).

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

- 3 De overwegingen 3, 9, 10 en 20 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] erkend.
 - (10) Personen die hun recht van verblijf uitoefenen mogen evenwel tijdens het begin van hun verblijfsperiode geen onredelijke belasting vormen voor het socialebijstandstelsel 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.
 - [...]
 - (20) In overeenstemming met het verbod op discriminatie op grond van nationaliteit moeten alle burgers van de Unie en hun familieleden die op grond van deze richtlijn in een lidstaat verblijven, in de lidstaat op de gebieden waarop het Verdrag van toepassing is op gelijke wijze worden behandeld als de eigen onderdanen, onverminderd de specifieke bepalingen van het Verdrag en de secundaire wetgeving.”
- 4 Artikel 1 van deze richtlijn bepaalt:

„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;

[...]"

- 5 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, punt a), behoudt een burger van de Unie die niet langer werknemer of zelfstandige is, in de volgende gevallen zijn status van werknemer of zelfstandige:

- a) hij is als gevolg van ziekte of ongeval tijdelijk arbeidsongeschikt;
- 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;
- d) hij start met een beroepsopleiding. Behalve in geval van onvrijwillige werkloosheid is voor het behoud van de status van werknemer in dit geval een verband vereist tussen de voorafgaande beroepsactiviteit en deze opleiding.”

- 6 Artikel 14 van richtlijn 2004/38, met als opschrift „Behoud van het verblijfsrecht”, luidt als volgt:

„1. Burgers van de Unie en hun familieleden behouden het verblijfsrecht volgens artikel 6 zolang zij geen onredelijke belasting vormen voor het sociaalekonomische stelsel van het gastland.

2. Burgers van de Unie en hun familieleden behouden het verblijfsrecht van de artikelen 7, 12 en 13 zolang zij voldoen aan de aldaar genoemde voorwaarden.

[...]"

- 7 Artikel 24 van deze richtlijn, met als opschrift „Gelijke behandeling”, bepaalt in lid 1:

„Onverminderd specifieke, in het Verdrag en het afgeleide recht uitdrukkelijk opgenomen bepalingen, geniet iedere burger van de Unie die op basis van deze richtlijn op het grondgebied van een gastland verblijft, binnen het toepassingsgebied van het Verdrag dezelfde behandeling als de onderdanen van dat gastland. Dit recht geldt ook voor familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten en die verblijfsrecht of duurzaam verblijfsrecht genieten.”

Iers recht

- 8 Artikel 6, lid 2, onder a) en c), van de European Communities (Free Movement of Persons) (No. 2) Regulations 2006 [regeling van 2006 inzake de Europese Gemeenschappen (vrij

verkeer van personen) (nr. 2); 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 werknemer of zelfstandige is in de Staat;

[...]

c) Onverminderd het bepaalde in artikel 20 kan degene op wie punt a), 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 Gezinszaken, Ierland)] en bij de FÁS [Foras Áiseanna Saothair (overheidsdienst voor scholing en werkgelegenheid, Ierland)] [...]

iii) onverminderd het bepaalde in punt 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 Gezinszaken en bij de FÁS [...].”.

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

- 9 Verzoeker in het hoofdgeding is een Roemeens staatsburger die in mei 2007 voor het eerst in Ierland is binnengekomen, waar hij van 5 tot en met 30 juli 2007 en daarna van 15 augustus tot en met 14 september 2007 heeft gewerkt. Hoewel niet vaststaat dat hij in Ierland is gebleven tussen 2007 en 2013, staat daarentegen buiten kijf dat hij van 22 juli tot en met 24 september 2013 en vervolgens van 8 tot en met 22 juli 2014 in Ierland was tewerkgesteld en dat tijdens die laatste dienstbetrekking 1 309 EUR heeft verdiend. Ook heeft hij van 17 november tot en met 5 december 2014 als zelfstandig onderaannemer gewerkt.
- 10 Op 21 september 2013 heeft verzoeker in het hoofdgeding bij de minister van Sociale Bescherming een uitkering voor werkzoekenden (*jobseeker's allowance*) aanvraagd; 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 had overgelegd.
- 11 Op 26 november 2013 heeft hij dan ook een aanvullende socialebijstandsuitkering (*supplementary welfare allowance*) aanvraagd, welke aanvraag eveneens is afgewezen op grond dat hij niet kon aantonen hoe hij van september 2013 tot en met 14 april 2014 in zijn levensonderhoud had voorzien en zijn huur had betaald.
- 12 Op 6 november 2014 heeft verzoeker in het hoofdgeding een tweede verzoek ingediend om toekenning van een uitkering voor werkzoekenden, dat op 26 november 2014 werd afgewezen, op grond dat hij sinds zijn aankomst in Ierland gedurende meer dan een jaar niet had gewerkt en dat de stukken die hij had overgelegd niet volstonden om aan te tonen dat hij zijn gewone verblijfplaats in die lidstaat had.
- 13 Verzoeker in het hoofdgeding heeft vervolgens bij de minister van Sociale Bescherming beroep tot herziening van de beslissing van 26 november 2014 ingesteld, dat is afgewezen op grond dat de korte periode dat verzoeker in juli 2014 was tewerkgesteld geen aanleiding

vormde om terug te komen op de vaststelling dat hij zijn gewone verblijfplaats niet in Ierland had.

- 14 Op 10 maart 2015 heeft hij de minister van Sociale Bescherming opnieuw verzocht om zijn beslissing van 26 november 2014 te herzien, waarbij hij met name heeft aangevoerd dat hij, overeenkomstig artikel 7, lid 3, onder c), van richtlijn 2004/38, het recht had als werknemer in Ierland te verblijven voor een periode van zes maanden na beëindiging van zijn beroepsactiviteit in juli 2014. Dit verzoek is op 31 maart 2015 afgewezen op grond dat hij sinds zijn aankomst in Ierland niet langer dan een jaar had gewerkt en niet over voldoende bestaansmiddelen beschikte om in zijn levensonderhoud te voorzien.
- 15 Verzoeker in het hoofdgeding heeft vervolgens tegen die beslissing beroep ingesteld bij de High Court (rechter in eerste aanleg, Ierland). Dit beroep is op 20 april 2016 verworpen op grond dat hij niet voldeed aan de voorwaarden van artikel 6, lid 2, onder c), iii), van de regeling van 2006. De High Court heeft geoordeeld dat verzoeker in het hoofdgeding niet kon worden aangemerkt als „werknemer” en bijgevolg niet kon worden verondersteld zijn gewone verblijfplaats in Ierland te hebben om op die grond aanspraak te kunnen maken op een socialebijstandsuitkering. 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 de tewerkstelling van verzoeker in het hoofdgeding tijdens de periode van 8 tot en met 22 juli 2014 niet kon worden beschouwd als verricht in het kader van een tijdelijke arbeidsovereenkomst in de zin van die bepaling en dat laatstgenoemde viel onder artikel 6, lid 2, onder c), ii), van de regeling van 2006. De High Court heeft daaruit opgemaakt dat verzoeker in het hoofdgeding niet had aangetoond dat hij vóór de aanvraag van een socialebijstandsuitkering gedurende een jaar ononderbroken had gewerkt, zodat de minister van Sociale Bescherming terecht een dergelijke uitkering aan hem weigerde.
- 16 Op 5 mei 2016 heeft verzoeker in het hoofdgeding beroep ingesteld tegen de verwerping van zijn beroep bij de verwijzende rechter, de Court of Appeal (rechter in tweede aanleg, Ierland), die van oordeel is dat de centrale vraag van het geschil in het hoofdgeding is of een persoon die minder dan een jaar heeft gewerkt de status van werknemer in de zin van artikel 7, lid 3, onder c), van richtlijn 2004/38 behoudt.
- 17 De verwijzende rechter merkt allereerst op dat in het Unierecht de personen die afhankelijk zijn van sociale prestaties ten laste moeten komen van hun lidstaat van herkomst, zoals uit overweging 10 en uit artikel 7, lid 3, onder c), van richtlijn 2004/38 blijkt. Personen die hun verblijfsrecht uitoefenen, mogen immers gedurende een eerste verblijfsperiode geen onredelijke belasting vormen voor het socialebijstandstelsel van het gastland, zodat de uitoefening van dit recht gedurende een periode van meer dan drie maanden, aan bepaalde voorwaarden onderworpen moet blijven. Hij beklemtoont echter dat artikel 7 van die richtlijn uitvoering geeft aan artikel 45 VWEU, zodat de rechtspraak van het Hof inzake het begrip werknemer, dat altijd ruim is uitgelegd, van toepassing is.
- 18 Derhalve vraagt hij zich af of moet worden geoordeeld dat verzoeker in het hoofdgeding zijn status van werknemer in de zin van artikel 7, lid 3, onder c), van richtlijn 2004/38 heeft behouden vanwege het feit dat hij gedurende een periode van twee weken in de maand juli 2014 heeft gewerkt zodat hij, in beginsel, recht heeft op een uitkering voor werkzoekenden aangezien hij onvrijwillig werkloos is en zich als werkzoekende heeft geregistreerd.
- 19 De verwijzende rechter benadrukt in dat verband dat, hoewel verzoeker in het hoofdgeding – anders dan voor de High Court – voor hem niet meer aanvoert dat hij tijdens die periode heeft gewerkt in het kader van een tijdelijke arbeidsovereenkomst, hij wel betoogt dat die bepaling ziet op twee onderscheiden gevallen aangezien artikel 7, lid 3, onder c), van richtlijn 2004/38 het nevenschikkende voegwoord „of” gebruikt. Zo heeft het eerste deel van deze bepaling („hij bevindt zich in een toestand van naar behoren vastgestelde onvrijwillige werkloosheid na afloop van een tijdelijke arbeidsovereenkomst voor minder dan één jaar”) betrekking op de beëindiging van tijdelijke arbeidsovereenkomsten voor minder dan één jaar, terwijl het tweede deel („hij is in de eerste twaalf maanden onvrijwillig werkloos geworden”) geen betrekking heeft op de beëindiging van tijdelijke arbeidsovereenkomsten, maar op de beëindiging van arbeidsovereenkomsten van meer dan één jaar die zich voordoet in de eerste twaalf maanden van de tewerkstelling van de betrokken persoon. Dit

onderscheid wordt bevestigd door het feit dat het eerste deel van de bepaling verwijst naar een „naar behoren vastgestelde” werkloosheid, terwijl het tweede deel vereist dat de werknemer zich „als werkzoekende bij de bevoegde dienst voor arbeidsvoorziening heeft ingeschreven”. Een dergelijke voorwaarde opleggen heeft echter geen zin in het geval van een persoon die zich in een toestand van „naar behoren vastgestelde” werkloosheid bevindt.

- 20 De verwijzende rechter heeft echter twijfels over de juistheid van deze uitlegging. Allereerst merkt hij op dat de door verzoeker in het hoofdgeding verdedigde uitlegging niet toelaat vast te stellen of de uitdrukking „eerste twaalf maanden” betrekking heeft op de periode na aankomst in het gastland of op de periode van tewerkstelling in die lidstaat. Voorts benadrukt hij dat die uitlegging moeilijk te verenigen valt met een van de door richtlijn 2004/38 nagestreefde doelstellingen, te weten het bereiken van een redelijk evenwicht tussen, enerzijds, de bescherming van het vrije verkeer van werknemers en, anderzijds, de garantie dat de stelsels van sociale zekerheid van de ontvangende lidstaat niet onredelijk worden belast.
- 21 In deze omstandigheden heeft de Court of Appeal de behandeling van de zaak geschorst en het Hof volgende prejudiciële vraag gesteld:

„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, daar gedurende twee weken betaald werk verricht (anders dan in het kader van een tijdelijke arbeidsovereenkomst) en daarna onvrijwillig werkloos wordt, daardoor 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?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

- 22 Met zijn prejudiciële vraag 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 onderdaan van een lidstaat die gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer, die gedurende een periode van twee weken in een andere lidstaat heeft gewerkt, anders dan krachtens een tijdelijke arbeidsovereenkomst, alvorens onvrijwillig werkloos te worden, de status van werknemer behoudt gedurende een bijkomende periode van ten minste zes maanden in de zin van die bepalingen en derhalve recht heeft op socialebijstandsuitkeringen of, in voorkomend geval, op socialezekerheidsvoorzieningen als was hij een onderdaan van het gastland.
- 23 Er zij aan herinnerd dat richtlijn 2004/38, zoals ook blijkt uit de overwegingen 1 tot en met 4 ervan, tot doel heeft de uitoefening van het fundamentele en persoonlijke recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten, dat door artikel 21, lid 1, VWEU rechtstreeks aan alle burgers van de Unie wordt verleend, te vergemakkelijken en dat zij met name dat recht beoogt te versterken (zie in die zin arresten van 25 juli 2008, *Metock e.a.*, C-127/08, EU:C:2008:449, punt 82, en 5 juni 2018, *Coman e.a.*, C-673/16, EU:C:2018:385, punt 18 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 24 Aldus bepaalt artikel 7, lid 1, onder a), van richtlijn 2004/38 dat iedere burger van de Unie het recht heeft gedurende meer dan drie maanden te verblijven op het grondgebied van een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit bezit indien hij in het gastland werknemer of zelfstandige is.
- 25 In casu volgt uit de verwijzingsbeslissing dat de verwijzende rechter, die het Hof daarover geen vraag heeft gesteld, van mening is dat verzoeker in het hoofdgeding de hoedanigheid van werknemer in de zin van deze laatste bepaling heeft, gelet op de activiteit die hij in het gastland heeft uitgeoefend gedurende een periode van twee weken.
- 26 Artikel 7, lid 3, van deze richtlijn bepaalt dat voor de toepassing van artikel 7, lid 1, onder a), van die richtlijn een burger van de Unie die niet langer werknemer of zelfstandige

is, in bepaalde gevallen – waarover het Hof heeft geoordeeld dat zij in dat lid 3 niet uitputtend zijn opgesomd – toch zijn status van werknemer behoudt (arrest van 19 juni 2014, Saint Prix, C-507/12, EU:C:2014:2007, punt 38), met name wanneer hij onvrijwillig werkloos is.

- 27 Artikel 7, lid 3, onder b), van richtlijn 2004/38 bepaalt in dit verband dat de burger van de Unie die „zich, na ten minste één jaar te hebben gewerkt, in naar behoren vastgestelde onvrijwillige werkloosheid [bevindt]” in het gastland de hoedanigheid van werknemer behoudt, zonder tijdsvoorwaarde, mits hij zich als werkzoekende bij de bevoegde dienst voor arbeidsvoorziening heeft ingeschreven.
- 28 Uit de bewoordingen van de prejudiciële vraag zelf en uit de door de verwijzende rechter verstrekte toelichtingen volgt echter dat die vraag enkel ziet op de beroepsactiviteit die verzoeker in het hoofdgeding in het gastland gedurende een periode van twee weken heeft verricht zodat hij niet onder artikel 7, lid 3, onder b), van richtlijn 2004/38 valt.
- 29 Artikel 7, lid 3, onder c), van richtlijn 2004/38 bepaalt daarentegen dat de burger van de Unie die „zich in een toestand [bevindt] 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” ook, voor ten minste zes maanden, de hoedanigheid van werknemer behoudt mits hij zich als werkzoekende bij de bevoegde dienst voor arbeidsvoorziening heeft ingeschreven.
- 30 Uit de bewoordingen van artikel 7, lid 3, onder c), van richtlijn 2004/38 en in het bijzonder uit het gebruik van het nevenschikkende voegwoord „of” volgt dat die bepaling voorziet in het behoud van de status van werknemer gedurende ten minste zes maanden in twee hypothesen.
- 31 De eerste hypothese ziet op de situatie van de werknemer die was tewerkgesteld in het kader van een tijdelijke arbeidsovereenkomst voor minder dan één jaar en die zich in onvrijwillige werkloosheid bevindt aan het einde van die periode.
- 32 Zoals blijkt uit de bewoordingen van de prejudiciële vraag en uit de toelichtingen van de verwijzende rechter, staat niettemin vast dat verzoeker in het hoofdgeding in het gastland niet in het kader van een tijdelijke arbeidsovereenkomst heeft gewerkt tijdens de periode van activiteit die in het hoofdgeding aan de orde is zodat hij in beginsel niet onder de eerste hypothese valt.
- 33 De verwijzende rechter vraagt bijgevolg of een werknemer zoals verzoeker in het hoofdgeding, die in het gastland was tewerkgesteld gedurende een periode van twee weken, anders dan krachtens een tijdelijke arbeidsovereenkomst, alvorens zich in een toestand van onvrijwillige werkloosheid te bevinden, valt onder de tweede hypothese, die ziet op de situatie van elke werknemer die „in de eerste twaalf maanden onvrijwillig werkloos [is] geworden”.
- 34 Zoals de advocaat-generaal benadrukt in punt 30 van zijn conclusie, zijn de bewoordingen van artikel 7, lid 3, onder c), van richtlijn 2004/38 echter ontoereikend om te bepalen of verzoeker in het hoofdgeding onder deze tweede hypothese valt.
- 35 Die bepaling preciseert immers niet of zij moet worden toegepast op werknemers of op zelfstandigen of op beide categorieën van werkende personen, en evenmin of zij ziet op tijdelijke overeenkomsten van meer dan een jaar, op overeenkomsten voor onbepaalde tijd of op elk type van contract of activiteit, en ten slotte ook niet of de twaalf maanden waarnaar zij verwijst, zien op de periode van verblijf of op de periode van beroepsactiviteit van de betrokken werknemer in het gastland.
- 36 In dat verband zij er allereerst op gewezen dat de eenvormige toepassing van het Unierecht en het gelijkheidsbeginsel volgens vaste rechtspraak vereisen dat de bewoordingen van een bepaling van Unierecht die voor de betekenis en de draagwijdte ervan niet uitdrukkelijk naar het recht van de lidstaten verwijst, normaliter in de gehele Unie autonoom en uniform worden uitgelegd (arresten van 21 december 2011, Ziolkowski en Szeja, C-424/10 en

C-425/10, EU:C:2011:866, punt 32, en 19 september 2013, Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, punt 49).

- 37 Voorts zij eraan herinnerd dat voor de uitlegging van een bepaling van het recht van de Unie niet alleen rekening moet worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context ervan en met de doelstellingen die worden nagestreefd door de regeling waarvan zij deel uitmaakt (arrest van 7 oktober 2010, Lassal, C-162/09, EU:C:2010:592, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Ook de ontstaansgeschiedenis van een Unierechtelijke bepaling kan relevante informatie voor de uitlegging ervan verschaffen (zie in die zin arresten van 27 november 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punt 135; 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punt 50, en 24 juni 2015, T., C-373/13, EU:C:2015:413, punt 58).
- 38 Ten slotte, gelet op de context en de doelstellingen van richtlijn 2004/38, mogen de bepalingen ervan niet restrictief worden uitgelegd en mag aan deze bepalingen in geen geval hun nuttig effect worden ontnomen (zie in die zin arresten van 11 december 2007, Eind, C-291/05, EU:C:2007:771, punt 43; 25 juli 2008, Metock e.a., C-127/08, EU:C:2008:449, punt 84, en 5 juni 2018, Coman e.a., C-673/16, EU:C:2018:385, punt 39).
- 39 In casu blijkt allereerst uit een gezamenlijke lezing van artikel 7, lid 1, onder a), en van artikel 7, lid 3, onder c), van richtlijn 2004/38 dat het voorrecht van het behoud van de door die laatste bepaling omschreven status van werknemer is voorbehouden aan elke burger van de Unie die een activiteit heeft uitgeoefend in het gastland, wat de aard ervan ook zij, dit wil zeggen of hij als werknemer dan wel als zelfstandige heeft gewerkt (zie in die zin arrest van 20 december 2017, Gusa, C-442/16, EU:C:2017:1004, punten 37 en 38).
- 40 In dat verband heeft Hof reeds geoordeeld dat een burger van de Unie die zijn activiteiten 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 bijbehorende verblijfsrecht – enkel kan behouden indien hij beschikbaar is en binnen een redelijk tijdsbestek weer kan deelnemen aan de arbeidsmarkt van het gastland (arrest van 13 september 2018, Prefeta, C-618/16, EU:C:2018:719, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 41 Voorts zij eraan herinnerd dat richtlijn 2004/38, die krachtens artikel 1, onder a), ervan met name tot doel heeft 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 te bepalen, voorziet in een gradatie van de duur van het verblijfsrecht dat aan iedere burger in het gastland wordt toegekend, door tussen het in artikel 6 bedoelde verblijfsrecht van minder dan drie maanden en het in artikel 16 bedoelde duurzame verblijfsrecht te voorzien in een verblijfsrecht van meer dan drie maanden, dat wordt geregeld in artikel 7.
- 42 Artikel 7, lid 1, van richtlijn 2004/38 waarborgt op die manier aan elke werknemer of zelfstandige met name een verblijfsrecht van meer dan drie maanden in het gastland.
- 43 Artikel 7, lid 3, van die richtlijn waarborgt aan iedere burger van de Unie die zich in een situatie van tijdelijke inactiviteit bevindt, het behoud van zijn status van werknemer en, bijgevolg, van zijn recht van verblijf in het gastland, door ook te voorzien in een gradatie van de voorwaarden van dat behoud die, zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in punt 33 van zijn conclusie, niet alleen afhangt van de reden van zijn inactiviteit – in casu of hij tijdelijk arbeidsongeschikt is wegens ziekte of ongeval, dan wel of hij onvrijwillig werkloos is of een beroepsopleiding volgt – maar ook van de initiële duur van de periode van beroepsactiviteit in het gastland, en met name van de vraag of deze periode langer of korter was dan een jaar.
- 44 Zo behoudt de burger van de Unie die werknemer of zelfstandige was in het gastland zijn status van werknemer zonder beperking in de tijd, ten eerste, als hij tijdelijk arbeidsongeschikt is geworden als gevolg van ziekte of ongeval, overeenkomstig artikel 7, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38, ten tweede, als hij werknemer of zelfstandige is geweest in het gastland gedurende meer dan één jaar voor hij zich in onvrijwillige werkloosheid bevond, overeenkomstig artikel 7, lid 3, onder b), van die richtlijn (arrest van

20 december 2017, Gusa, C-442/16, EU:C:2017:1004, punten 29-46), of, ten derde, als hij start met een beroepsopleiding overeenkomstig artikel 7, lid 3, onder d), van deze richtlijn.

- 45 Daarentegen kan de burger van de Unie die werknemer of zelfstandige was in het gastland gedurende minder dan een jaar zijn status van werknemer slechts behouden voor een periode waarvan de duur door de genoemde lidstaat wordt bepaald, mits die niet korter is dan zes maanden.
- 46 De duur van het behoud van de status van werknemer door de burger van de Unie die werknemer of zelfstandige is geweest in het gastland kan immers worden beperkt door die lidstaat, zonder echter korter te kunnen zijn dan zes maanden, overeenkomstig artikel 7, lid 3, onder c), van richtlijn 2004/38, wanneer die burger onvrijwillig werkloos is geworden vooraleer hij een volledig jaar heeft kunnen werken.
- 47 Volgens de eerste in die bepaling bedoelde hypothese is dat het geval wanneer de beëindiging van de activiteit van de werknemer geschiedt aan het einde van een tijdelijke arbeidsovereenkomst van minder dan één jaar.
- 48 Volgens de tweede in die bepaling bedoelde hypothese moet dit ook het geval zijn in alle situaties waarin een werknemer om redenen buiten zijn wil gedwongen is om zijn activiteit in het gastland te beëindigen voor een jaar voorbij is, ongeacht de aard van de uitgeoefende activiteit en het type van arbeidsovereenkomst dat daartoe werd gesloten, dit wil zeggen of hij werknemer of zelfstandige was en of hij een tijdelijke arbeidsovereenkomst van meer dan één jaar, een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, dan wel een ander type van overeenkomst had.
- 49 Die uitlegging is conform de voornaamste doelstelling van richtlijn 2004/38 die, zoals in punt 23 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, erin bestaat de uitoefening van het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor alle burgers van de Unie te versterken en het is eveneens conform het door artikel 7, lid 3, specifiek nagestreefde doel 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 (zie in die zin arresten van 15 september 2015, Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, punt 60; 25 februari 2016, García-Nieto e.a., C-299/14, EU:C:2016:114, punt 47, en 20 december 2017, Gusa, C-442/16, EU:C:2017:1004, punt 42).
- 50 Bovendien kan niet worden geoordeeld dat deze uitlegging afbreuk kan doen aan de verwezenlijking van een van de andere doelstellingen van richtlijn 2004/38, te weten het bereiken van een redelijk evenwicht tussen, enerzijds, de bescherming van het vrije verkeer van werknemers en, anderzijds, de garantie dat de socialebijstandsstelsels van de gastlanden niet onredelijk worden belast.
- 51 Het is juist dat overweging 10 van richtlijn 2004/38 bepaalt dat deze richtlijn tot doel heeft te vermijden dat personen die hun recht van verblijf uitoefenen, een onredelijke belasting voor het socialebijstandstelsel van het gastland vormen tijdens het begin van hun verblijfsperiode.
- 52 In dat verband moet echter worden opgemerkt dat het behoud van de hoedanigheid van werknemer in de zin van artikel 7, lid 3, onder c), van richtlijn 2004/38 vereist, zoals al in herinnering is gebracht in de punten 24 tot en met 29 van het onderhavige arrest, dat de betrokken burger vóór zijn periode van onvrijwillige werkloosheid daadwerkelijk de hoedanigheid van werknemer in de zin van die richtlijn heeft gehad en voorts dat hij zich als werkzoekende bij de bevoegde dienst voor arbeidsvoorziening heeft ingeschreven. Bovendien kan het behoud van deze status gedurende een periode van onvrijwillige werkloosheid door de betrokken lidstaat worden beperkt tot zes maanden.
- 53 Ten slotte vormt het onderzoek van de voorbereidende werkzaamheden van richtlijn 2004/38, in het bijzonder het gewijzigde 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

[COM(2003) 199 definitief] alsook gemeenschappelijk standpunt (EG) nr. 6/2004 van de Raad van 5 december 2003 (PB 2004, C 54 E, blz. 12), zoals de advocaat-generaal in de punten 51 en 52 van zijn conclusie heeft uiteengezet, een bevestiging van de wens van de Uniewetgever om het voordeel van het behoud van de status van werknemer, in voorkomend geval voor minstens zes maanden, uit te breiden tot personen die onvrijwillig werkloos zijn na minstens een jaar te hebben gewerkt, anders dan krachtens een tijdelijke arbeidsovereenkomst.

- 54 Hieruit volgt dat artikel 7, lid 1, en lid 3, onder c), van richtlijn 2004/38 aldus moet worden uitgelegd dat een burger van de Unie in een situatie als die van verzoeker in het hoofdgeding, die de hoedanigheid van werknemer in de zin van artikel 7, lid 1, onder a), van deze richtlijn in een lidstaat heeft verkregen, vanwege de beroepsactiviteit die hij er heeft uitgeoefend gedurende een periode van twee weken alvorens onvrijwillig werkloos te worden, zijn status van werknemer behoudt gedurende een periode van ten minste zes maanden, mits hij zich als werkzoekende bij de bevoegde dienst voor arbeidsvoorziening heeft ingeschreven.
- 55 Bovendien zij eraan herinnerd dat overeenkomstig overweging 20 en artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/38, iedere burger van de Unie die op basis van deze richtlijn op het grondgebied van het gastland verblijft, waaronder met name degene die zijn status van werknemer of zelfstandige krachtens artikel 7, lid 3, onder c), van die richtlijn behoudt, binnen het toepassingsgebied van het VWEU dezelfde behandeling geniet als de onderdanen van dat gastland, onverminderd specifieke, in dat Verdrag en het afgeleide recht uitdrukkelijk opgenomen bepalingen.
- 56 Zoals de advocaat-generaal in punt 55 van zijn conclusie heeft uiteengezet, volgt hieruit dat wanneer het nationale recht personen die slechts gedurende een korte periode als werknemer of als zelfstandige een activiteit hebben verricht, uitsluit van de rechten op sociale prestaties, die uitsluiting bijgevolg op dezelfde wijze van toepassing is op werkende personen uit andere lidstaten die hun recht van vrij verkeer hebben uitgeoefend.
- 57 Het staat derhalve aan de verwijzende rechter, die als enige bevoegd is om het nationale recht uit te leggen en toe te passen, om te bepalen of verzoeker in het hoofdgeding krachtens dat recht en overeenkomstig het gelijkheidsbeginsel, recht heeft op het voordeel van de socialezekerheidsvoorzieningen of socialebijstandsuitkeringen die hij in het kader van het hoofdgeding vordert.
- 58 Uit het voorgaande volgt dat artikel 7, lid 1, onder a), en lid 3, onder c), van richtlijn 2004/38 aldus moet worden uitgelegd dat een onderdaan van een lidstaat die gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer, die in een andere lidstaat de hoedanigheid van werknemer in de zin van artikel 7, lid 1, onder a), van die richtlijn heeft verworven vanwege de activiteit die hij daar gedurende twee weken, anders dan krachtens een tijdelijke arbeidsovereenkomst, heeft uitgeoefend alvorens onvrijwillig werkloos te worden, de status van werknemer behoudt gedurende een bijkomende periode van ten minste zes maanden in de zin van die bepalingen, mits hij zich als werkzoekende bij de bevoegde dienst voor arbeidsvoorziening heeft ingeschreven. Het staat aan de verwijzende rechter om te bepalen of die onderdaan krachtens het door artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/38 gewaarborgde beginsel van gelijke behandeling bijgevolg recht heeft op socialebijstandsuitkeringen of, in voorkomend geval, socialezekerheidsvoorzieningen als was hij een onderdaan van het gastland.

Kosten

- 59 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Derde kamer) verklaart voor recht:

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 onderdaan van een lidstaat die gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer, die in een andere lidstaat de hoedanigheid van werknemer in de zin van artikel 7, lid 1, onder a), van die richtlijn heeft verworven vanwege de activiteit die hij daar gedurende twee weken, anders dan krachtens een tijdelijke arbeidsovereenkomst, heeft uitgeoefend alvorens onvrijwillig werkloos te worden, de status van werknemer behoudt gedurende een bijkomende periode van ten minste zes maanden in de zin van die bepalingen, mits hij zich als werkzoekende bij de bevoegde dienst voor arbeidsvoorziening heeft ingeschreven.

Het staat aan de verwijzende rechter om te bepalen of die onderdaan krachtens het door artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/38 gewaarborgde beginsel van gelijke behandeling bijgevolg recht heeft op socialebijstandsuitkeringen of, in voorkomend geval, socialezekerheidsvoorzieningen als was hij een onderdaan van het gastland.

ondertekeningen

* Procestaal: Engels.