Datum van inontvangstneming	:	12/09/2016

Zaak C-442/16

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

8 augustus 2016

Verwijzende rechter:

Court of Appeal of Ireland (Ierland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

29 juli 2016

Verzoekende partij:

[redacted]

Verwerende partijen:

Minister for Social Protection, Ierland, en de Attorney General

---

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Verzoeker, een Roemeens staatsburger en Unieburger, is in Ierland een rechtszaak begonnen waarin hij opkomt tegen de weigering van de bevoegde Ierse autoriteiten om hem een „uitkering voor werkzoekenden" toe te kennen op grond dat hij op het moment van de aanvraag voor die uitkering (in november 2012) geen gewone verblijfplaats in Ierland had. Ingevolge de relevante Ierse wetgeving kan iemand die geen recht heeft op verblijf in Ierland niet worden beschouwd als iemand die in Ierland zijn gewone verblijfplaats heeft.

Voorwerp en rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek

De Court of Appeal of Ireland verzoekt op grond van artikel 267 VWEU om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van verordening (EG) nr. 883/2004 en richtlijn 2004/38/EG om op basis daarvan te kunnen beslissen op een hoger beroep van een Roemeens staatsburger en Unieburger die in Ierland gedurende ongeveer vier jaar als zelfstandig stukadoor actief was en in die periode belasting

en premie voor de sociale verzekeringen heeft betaald, maar zich in november 2012 als werkzoekende heeft ingeschreven, en die stelt dat hij nog steeds recht heeft op verblijf in Ierland en in Ierland recht heeft op een uitkering voor werkzoekenden, aangezien hij zich „na ten minste één jaar te hebben gewerkt, in naar behoren vastgestelde onvrijwillige werkloosheid" bevindt [artikel 7, lid 3, onder b), van de richtlijn].

Prejudiciële vragen

1. Behoudt een Unieburger die (1) staatsburger is van een andere lidstaat; (2) in een gastland gedurende ongeveer vier jaar rechtmatig verblijf heeft gehad en als zelfstandige heeft gewerkt; (3) wegens het ontbreken van werk geen werk of economische activiteit meer verricht en (4) zich bij de bevoegde dienst voor arbeidsvoorziening als werkzoekende heeft ingeschreven, de status van zelfstandige in de zin van artikel 7, lid 1, onder a), althans artikel 7, lid 3, onder b), van richtlijn 2004/38/EG dan wel anderszins?

2. Zo niet, behoudt hij dan het recht op verblijf in het gastland ondanks het feit dat hij niet voldoet aan de criteria van artikel 7, lid 1, onder b) en c), van richtlijn 2004/38/EG, of geniet hij enkel op grond van artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2004/38/EG bescherming tegen verwijdering?

3. Zo niet, is het dan in overeenstemming met het Unierecht en in het bijzonder artikel 4 van verordening (EG) nr. 883/2004 om aan zodanige persoon een uitkering voor werkzoekenden [zijnde een bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie in de zin van artikel 70 van verordening (EG) nr. 883/2004] te weigeren omdat hij niet heeft aangetoond recht op verblijf in het gastland te hebben?

Aangevoerde Unierechtelijke bepalingen

Artikelen 18, 20, 21, 45, 48 en 49 VWEU

Verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkende en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (PB 1971, L 149, blz. 2)

Verordening (EEG) nr. 1390/81 van de Raad van 12 mei 1981 houdende uitbreiding van verordening (EEG) nr. 1408/71 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, tot zelfstandigen en hun gezinsleden (PB 1981, L 143, blz. 1)

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 (PB 2004, L 158, blz. 77)

Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PB 2004, L 166, blz. 1)

Arresten van 23 oktober 1986, Van Roosmalen (300/84, EU:C:1986:402); 7 september 2004, Trojani (C-456/02, EU:C:2004:488); 19 september 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565); 11 november 2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358); 15 september 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597); 25 februari 2016, García-Nieto e.a. (C-299/14, EU:C:2016:114)

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Social Welfare Consolidation Act 2005 (geconsolideerde wet inzake sociaal welzijn) (zoals gewijzigd bij onder meer de Social Welfare and Pensions (No 2) Act 2009 [wet (nr. 2) inzake sociaal welzijn en pensioenen van 2009])

European Communities (Free Movement of Persons) (No 2) Regulations 2006 (S.I. No. 656/2006) [verordeningen (nr. 2) Europese Gemeenschappen (vrij verkeer van personen); hierna: „de 2006-regeling”]

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

1 Verzoeker is een Roemeens staatsburger en Unieburger die Ierland in oktober 2007 is binnengekomen. Nadat hij aanvankelijk steun ontving van familieleden, heeft hij van oktober 2008 tot oktober 2012 als zelfstandig stukadoor gewerkt en over zijn inkomen belasting en premies voor de sociale verzekering betaald. Hij stelt te zijn opgehouden met werken omdat er vanwege de economische neergang in oktober 2012 geen werk beschikbaar was. Hij had toen geen inkomen meer en zijn familieleden, die doende waren Ierland te verlaten en naar Canada te vertrekken, konden hem niet langer financieel ondersteunen. In november 2012 heeft hij verzocht om een „uitkering voor werkzoekenden”.

2 Ierland heeft uitkeringen voor werkzoekenden ingevolge de Social Welfare Consolidation Act 2005 laten opnemen in bijlage X bij verordening nr. 883/2004, en deze uitkering is een bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie in de zin van artikel 70 van die verordening.

3 Bij besluit van 22 november 2012 is verzoekers aanvraag voor een uitkering voor werkzoekenden afgewezen op grond dat: hij in Ierland geen gewone verblijfplaats had; hij niet kon worden aangemerkt als iemand met een gewone verblijfplaats

omdat hij niet had aangetoond in aanmerking te komen voor een verblijfsrecht ingevolge de 2006-regeling (die strekt tot omzetting van richtlijn 2004/38); hij na beëindiging van zijn werk als zelfstandige niet meer voldeed aan de voorwaarden in artikel 6, lid 2, onder a), i)-iv), van de 2006-regeling, en als zelfstandige niet in aanmerking kwam voor bescherming op grond van artikel 6, lid 2, onder c), ii). De tekst van artikel 6, lid 2, onder a), i)-iv), komt overeen met de tekst van artikel 7, lid 1, van richtlijn 2004/38, en de tekst van artikel 6, lid 2, onder c), ii), komt overeen met de tekst van artikel 7, lid 3, onder b), van de richtlijn.

4 Niet in geschil is dat verzoeker zich als werkzoekende heeft ingeschreven „bij de bevoegde dienst voor arbeidsvoorziening".

5 Verzoeker heeft tegen genoemd besluit bezwaar gemaakt en is vervolgens een gerechtelijke procedure begonnen. In die procedure heeft hij ook een verklaring voor recht gevorderd dat hij de status van zelfstandige en het recht op verblijf in Ierland in november 2012 niet heeft verloren, een en ander op grond van artikel 7 van richtlijn 2004/38 en/of de artikelen 18, 20, 45, 48 en 49 VWEU.

6 De High Court of Ireland heeft het beroep van verzoeker in essentie op twee gronden verworpen: i) hij had geen recht op verblijf in Ierland op het moment waarop hij verzocht om een uitkering voor werkzoekenden; en ii) het feit dat in de Ierse wetgeving het verblijfsrecht als voorwaarde voor de uitkering voor werkzoekenden was neergelegd, was weliswaar indirect discriminerend, maar objectief gerechtvaardigd op andere gronden dan de nationaliteit van verzoeker, en dus niet in strijd met het Unierecht.

7 De verwijzende rechter behandelt thans het door verzoeker tegen die uitspraak van de High Court of Ireland ingestelde hoger beroep.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

Argumenten van verzoeker

8 Als zelfstandige die in Ierland ten minste één jaar had gewerkt of economisch actief was geweest, en wiens werk of economische activiteit was geëindigd wegens het ontbreken van werk als gevolg van de economische neergang in Ierland, behoorde verzoeker tot de categorie personen als bedoeld in artikel 7, lid 3, onder b), van richtlijn 2004/38. Als zodanig behield hij in Ierland voor de toepassing van artikel 7, lid 1, onder a), de status van zelfstandige, en dus het recht om daar gedurende meer dan drie maanden te verblijven.

9 Indien artikel 7, lid 3, onder b), van richtlijn 2004/38 niet aldus wordt uitgelegd dat daaronder ook zelfstandigen vallen die hebben gewerkt of economisch actief zijn geweest maar wier werk of activiteit is geëindigd wegens het ontbreken van passend werk, of indien zij anderszins voor de toepassing van artikel 7, lid 1, onder a), niet worden beschouwd als zelfstandigen, dan leidt dat ertoe dat

dergelijke personen, anders dan personen die werknemers in loondienst waren, aan richtlijn 2004/38 geen recht kunnen ontlenen om in het gastland te blijven, tenzij zij kunnen voldoen aan de criteria van artikel 7, lid 1, onder b) of c), te weten dat zij over voldoende bestaansmiddelen beschikken om te voorkomen dat zij ten laste komen van het socialebijstandsstelsel van het gastland, en over een verzekering beschikken die de ziektekosten volledig dekt. Die uitkomst is onverenigbaar met de strekking van de bepalingen in het VWEU en de afgeleide wetgeving. Ongeacht of werkenden als werknemers in loondienst of als zelfstandigen actief zijn, moeten zij het recht hebben om in de lidstaat te blijven waar zij – als werknemer dan wel als zelfstandige – ten minste één jaar hebben gewerkt. Die uitkomst zou bovendien zowel haaks staan op de doelstelling om de rechten van werkenden – als werknemers in loondienst dan wel als zelfstandigen – op één lijn te brengen, als op de praktijk dat werkenden in bepaalde sectoren wisselen tussen werken in loondienst en werken als zelfstandige, en die zou dus een belemmering voor de vrijheid van vestiging vormen.

10 Het gastland is op grond van verordening nr. 338/2004 bevoegd om socialezekerheidsprestaties zowel tijdens als na de uitoefening van een economische activiteit als werknemer of zelfstandige te betalen.

11 Verzoeker is iemand die werkt in die zin dat hij voor anderen heeft gewerkt en wel als zelfstandige op basis van een dienstverleningsovereenkomst in plaats van een arbeidsovereenkomst.

Argument van de verwerende partijen

12 Artikel 7, lid 3, onder b), van richtlijn 2004/38 maakt een onderscheid tussen werknemers en zelfstandigen. Het recht van een Unieburger op verblijf in een andere lidstaat is aan beperkingen onderworpen, zoals blijkt uit de bepalingen van het VWEU en richtlijn 2004/38, die uitdrukkelijk grenzen stellen aan het verblijfsrecht van Unieburgers. Dit komt in het arrest Trojani (punten 31-33) het duidelijkst naar voren.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

13 Artikel 6 van de 2006-regeling strekt tot omzetting van artikel 7 van richtlijn 2004/38. Op grond van artikel 6, lid 2, onder a), i), is het een Unieburger toegestaan om gedurende meer dan drie maanden in Ierland te verblijven indien hij of zij „in [Ierland] in loondienst is of zelfstandige is". Artikel 7, lid 1, onder a), van de richtlijn bepaalt dat een burger van de Unie het recht heeft om gedurende meer dan drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven indien hij „in het gastland werknemer of zelfstandige is".

14 In geschil is of artikel 7, lid 3, onder b), van richtlijn 2004/38 aldus moet worden uitgelegd dat deze bepaling enkel van toepassing is op personen die werknemers zijn geweest. Indien dit zo is, dan verliest een zelfstandige die gedurende ten

minste één jaar in een gastland heeft gewerkt of een economische activiteit heeft uitgeoefend, bij beëindiging van dat werk of die economische activiteit in omstandigheden die als „onvrijwillig" kunnen worden aangemerkt (door buiten zijn macht liggende oorzaken), onmiddellijk de status van zelfstandige in de zin van artikel 7, lid 1, onder a), van de richtlijn, en verliest hij daarmee het automatische recht om zijn verblijf in het gastland voort te zetten, terwijl iemand die in vergelijkbare omstandigheden in loondienst een economische activiteit heeft uitgeoefend, werknemer blijft en zijn verblijfsrecht behoudt.

15 De wijziging van de formulering van artikel 48 VWEU ten opzichte van artikel 42 EG verdient opmerking. In laatstgenoemde bepaling gaat het om „de maatregelen [...] welke op het gebied van de sociale zekerheid noodzakelijk zijn voor de totstandkoming van het vrije verkeer van werknemers; met name door een stelsel in te voeren waardoor het mogelijk is voor migrerende werknemers en hun rechthebbenden [...]"; in eerstgenoemde bepaling gaat het om „de maatregelen [...] welke op het gebied van de sociale zekerheid noodzakelijk zijn voor de totstandkoming van het vrije verkeer van werknemers; met name door een stelsel in te voeren waardoor het mogelijk is voor al dan niet in loondienst werkzame migrerende werknemers en hun rechthebbenden [...]"

16 Voorts kan worden gewezen op de zesde overweging van verordening nr. 1390/81, waarin wordt ingegaan op de werkingssfeer van verordening nr. 1408/71.

17 Naar analogie van de benadering die het Hof bij verordening nr. 1390/81 heeft gevolgd in het arrest Van Roosmalen, kan er aanleiding bestaan het begrip „zelfstandige" voor de toepassing van verordening nr. 883/2004 en richtlijn 2004/38 ruim op te vatten.

18 Wat betreft de vraag of de Uniewetgever heeft beoogd om in artikel 7 van richtlijn 2004/38 een onderscheid te maken tussen een „werknemer" en een „zelfstandige" bij onvrijwillige beëindiging van het werk nadat de betrokkene gedurende een periode van meer dan één jaar in loondienst of als zelfstandige heeft gewerkt, wordt in de overwegingen geen toelichting gegeven die een dergelijk onderscheid kan verduidelijken. De in artikel 7, lid 3, onder b), gekozen bewoordingen, te weten „na ten minste één jaar te hebben gewerkt" [in het Engels: „having been employed for more than one year"], hebben in hun gebruikelijke betekenis enkel betrekking op iemand die in loondienst werkt. In zijn arresten Dano, Alimanovic en García-Nieto lijkt het Hof geen aandacht te hebben besteed aan de vraag of een zelfstandige in „naar behoren vastgestelde onvrijwillige werkloosheid" die status voor de toepassing van artikel 7, lid 1, onder a), behoudt, zodat hij recht blijft hebben om in het gastland te verblijven.

19 De door verzoeker aangevraagde uitkering voor werkzoekenden is een bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie in de zin van artikel 70, lid 2, van verordening nr. 883/2004, maar lijkt ook „sociale bijstand" in de zin van

artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 te vormen. Dit volgt uit de aard van de uitkering voor werkzoekenden, de daarvoor in de Social Welfare Consolidation Act 2005 – zoals gewijzigd – gestelde voorwaarden, en de arresten van het Hof in de zaak Dano (punt 63) en Alimanovic (punt 44).

20 In de arresten van het Hof in de zaken Dano, Alimanovic en García-Nieto is aangegeven dat zowel artikel 4 van verordening nr. 883/2004 en artikel 24 van richtlijn 2004/38 van toepassing is op de weigering om een dergelijke prestatie te betalen aan iemand als verzoeker die verblijft in een gastland. Zowel in het arrest Dano als in het arrest Alimanovic wordt herinnerd aan het verbod op discriminatie op grond van nationaliteit, maar wordt voor het eindoordeel een beroep gedaan op de in artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 vervatte uitzondering op het beginsel van non-discriminatie. Het Hof heeft laatstelijk in de punten 36-40 van het arrest García-Nieto een samenvatting gegeven van zijn huidige standpunt.

21 Het arrest in de zaak García-Nieto ziet op een persoon die zich bevindt in een situatie als bedoeld in artikel 6, lid 1, van richtlijn 2004/38 (gedurende de eerste drie maanden van het verblijf), terwijl het arrest Alimanovic iemand betrof die voorheen de status van werknemer in de zin van artikel 7, lid 1, onder a), had, maar die status niet meer bezat.

22 In weerwil van het in die arresten bedoelde standpunt, waaruit de verwijzende rechter afleidt dat voor een uitkering voor werkzoekenden een voorwaarde in verband met het verblijf gerechtvaardigd is, lijkt de benadering van het Hof bij kwesties betreffende de onderlinge samenhang tussen verordening nr. 883/2004 en richtlijn 2004/38 in relatie tot bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties (ingevolge artikel 70 van die verordening), aan een voortdurende ontwikkeling onderhevig, en mogelijk bestaat er relevante rechtspraak die vóór deze verwijzingsbeslissing is gewezen. Met het oog hierop wordt de derde vraag gesteld. De kwestie of het discriminatieverbod in artikel 4 van verordening nr. 883/2004 moet worden onderscheiden van het verbod in artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/38, een en ander in relatie tot een bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie ingevolge artikel 70 die tevens „sociale bijstand” is, is nog niet uitdrukkelijk aan de orde gesteld, en een nadere beoordeling door het Hof kan op dit punt geboden zijn.