



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
N. WAHL
van 27 september 2018¹

Zaak C-477/17

**Raad van bestuur van de Sociale Verzekeringsbank
tegen
D. Balandin,
I. Lukashenko,
Holiday on Ice Services BV**

[verzoek van de Centrale Raad van Beroep (Nederland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële beslissing – Sociale zekerheid – Verordening nr. 1231/2010 – Uitbreiding van de coördinatie van socialezekerheidsstelsels tot derdelanders die legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven – Recht van verkeer en verblijf in de Europese Unie – Misbruik”

1. Het is al even geleden, maar ik herinner mij nog goed dat we in mijn jeugd naar een show van Holiday on Ice gingen. Ik was toen helemaal in de ban van het geweldige optreden waarin zoveel verschillende hoofdrolspelers samenkwamen: schaatsers, lichttechnici, muzikanten en vele anderen. Waar veel toeschouwers van Holiday on Ice echter niet over nadenken, is dat voor die optredens achter de schermen evenveel zaken, of zelfs meer, moeten samenkomen. Het voorliggende verzoek om een prejudiciële beslissing van de Centrale Raad van Beroep (Nederland) laat zien hoeveel verschillende louter juridische kwesties al aan de orde zijn om de voorstelling aan mensen in heel Europa te tonen.

2. In het bijzonder is de vraag aan de orde of schaatsers uit derde landen die voor Holiday on Ice werken, tijdens tournees door verschillende lidstaten van de Europese Unie recht hebben op gecoördineerde dekking voor sociale zekerheid.

3. In deze Unierechtproductie zijn verordeningen nr. 1231/2010² en nr. 883/2004³ de solisten, maar voor de oplossing van de prejudiciële vraag van de Centrale Raad van Beroep is ook een indrukwekkend ensemble aan overige wetgevingsinstrumenten relevant, zoals de Schengenvismcode⁴, de verordening verblijfstitels⁵ en de richtlijn gecombineerde vergunning⁶.

1 Oorspronkelijke taal: Engels.

2 Verordening (EU) nr. 1231/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 tot uitbreiding van verordening (EG) nr. 883/2004 en verordening (EG) nr. 987/2009 tot onderdanen van derde landen die enkel door hun nationaliteit nog niet onder deze verordeningen vallen (PB 2010, L 344, blz. 1).

3 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, met rectificatie in PB 2004, L 200, blz. 1).

4 Verordening (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (Visumcode) (PB 2009, L 243, blz. 1).

5 Verordening (EG) nr. 1030/2002 van de Raad van 13 juni 2002 betreffende de invoering van een uniform model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen (PB 2002, L 157, blz. 1).

6 Richtlijn 2011/98/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven (PB 2011, L 343, blz. 1).

I. Toepasselijke bepalingen

A. *Unierecht*

1. Verordening nr. 1231/2010

4. Verordening nr. 1231/2010 is de vervanger van verordening nr. 859/2003⁷ en de formulering ervan is vrijwel identiek aan die van de eerdere verordening. Beide verordeningen zijn bedoeld om ervoor te zorgen dat voor derdelanders dezelfde regels voor de coördinatie van socialezekerheidsstelsels gelden als de regels die gelden voor Europese burgers, door de bepalingen van de verordeningen nr. 883/2004 en nr. 987/2009⁸ en respectievelijk de verordeningen nr. 1408/71⁹ en nr. 574/72¹⁰ tot derdelanders uit te breiden.

5. In de preambule bij verordening nr. 1231/2010 staat onder andere het volgende:

„(1) Het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité hebben aangedrongen op een betere integratie van de onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven door hun een aantal uniforme rechten toe te kennen die zo veel mogelijk in overeenstemming zijn met die van de burgers van de Unie.

[...]

(8) Om te voorkomen dat werkgevers en nationale socialezekerheidsorganen complexe juridische en administratieve situaties van een beperkte groep personen moeten regelen, dient er één enkel juridisch coördinatie-instrument dat verordening (EG) nr. 883/2004 en verordening (EG) nr. 987/2009 combineert, te worden gebruikt zodat ten volle van de voordelen van de modernisering en vereenvoudiging op het terrein van de sociale zekerheid kan worden genoten.

[...]

(10) De toepassing van verordening (EG) nr. 883/2004 en verordening (EG) nr. 987/2009 op onderdanen van derde landen die enkel door hun nationaliteit nog niet onder die verordeningen vallen, mag de betrokkenen geen recht verlenen op toegang tot, verblijf of vestiging in, noch op toegang tot de arbeidsmarkt in een lidstaat. [...]

[...]

(11) Verordening (EG) nr. 883/2004 en verordening (EG) nr. 987/2009 dienen krachtens de onderhavige verordening slechts van toepassing te zijn indien de betrokkene reeds legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijft. Legaal verblijf dient dus een voorwaarde te zijn voor de toepassing van die verordeningen.”

7 Verordening (EG) nr. 859/2003 van de Raad van 14 mei 2003 tot uitbreiding van de bepalingen van verordening (EEG) nr. 1408/71 en verordening (EEG) nr. 574/72 tot de onderdanen van derde landen die enkel door hun nationaliteit nog niet onder deze bepalingen vallen (PB 2003, L 124, blz. 1).

8 Verordening (EG) nr. 987/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PB 2009, L 284, blz. 1).

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

10 Verordening (EEG) nr. 574/72 van de Raad van 21 maart 1972 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening (EEG) nr. 1408/71, betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (PB 1972, L 74, blz. 1).

6. Artikel 1 van verordening nr. 1231/2010 luidt:

„Verordening (EG) nr. 883/2004 en verordening (EG) nr. 987/2009 zijn van toepassing op de onderdanen van derde landen die alleen door hun nationaliteit nog niet onder die verordeningen vallen, alsmede op hun gezinsleden en nabestaanden, mits zij legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven en zich in een situatie bevinden die niet in alle opzichten geheel in de interne sfeer van een enkele lidstaat ligt.”

2. Verordening nr. 883/2004

7. Artikel 1 van verordening nr. 883/2004 („Definities”) bepaalt onder andere het volgende:

„j) [...] onder ‚woonplaats’ [wordt] verstaan de plaats waar een persoon pleegt te wonen;

k) [...] onder ‚verblijfplaats’ [wordt] verstaan de tijdelijke verblijfplaats;”

8. Artikel 13, lid 1, van de verordening, zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 465/2012¹¹, bepaalt het volgende:

„Op degene die in twee of meer lidstaten werkzaamheden in loondienst pleegt te verrichten, is van toepassing:

- a) de wetgeving van de lidstaat waar hij woont, indien hij aldaar een substantieel gedeelte van zijn werkzaamheden verricht, of
- b) indien hij niet een substantieel gedeelte van zijn werkzaamheden verricht in de lidstaat waar hij woont:
 - i) de wetgeving van de lidstaat waar de zetel of het domicilie van de onderneming of de werkgever zich bevindt, indien hij in dienst is van één onderneming of werkgever, [...]

9. De bepalingen van verordening nr. 883/2004 zijn aangevuld bij de uitvoeringsverordening, verordening (EG) nr. 987/2009.

B. Nationaal recht

10. Onder verwijzing naar verordening nr. 1231/2010 bepalen de beleidsregels van de Raad van bestuur van de Sociale Verzekeringsbank (hierna: „Svb”) met betrekking tot onderdanen van landen buiten de Europese Unie dat verordening nr. 883/2004 van toepassing dient te zijn op derdelanders die enkel wegens hun nationaliteit niet onder die verordening vallen, als deze onderdanen legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven en zich rechtmatig binnen de Europese Unie verplaatsen.

11. Met betrekking tot het begrip „legaal verblijf”, dat niet is gedefinieerd in verordening nr. 1231/2010, bepalen die beleidsregels verder dat legaal verblijf in Nederland wordt aangenomen indien dit verblijf rechtmatig is in de zin van artikel 8 Vreemdelingenwet 2000, met dien verstande dat de Svb geen legaal verblijf aanneemt indien de vreemdeling in Nederland verblijft in afwachting van een aanvraag voor eerste toelating.

¹¹ Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012 tot wijziging van verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels en verordening (EG) nr. 987/2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening (EG) nr. 883/2004 (PB 2012, L 149, blz. 4).

12. Bovendien dienen onderdanen van derde landen op dezelfde wijze als onderdanen van de Unie aan het verplaatsingscriterium van verordening nr. 883/2004 te voldoen.

13. Met betrekking tot de territoriale werkingssfeer van verordening nr. 883/2004 bepalen de beleidsregels van de Svb dat toepassing van verordening nr. 883/2004 „in beginsel slechts aan de orde [is] als een persoon op het grondgebied van de Europese Unie woont en werkt”, behalve ten aanzien van bepaalde in de rechtspraak van het Hof van Justitie aangetroffen uitzonderingen.

II. Feiten, procedure en prejudiciële vraag

14. D. Balandin, een onderdaan van Rusland, en I. Lukashenko, een onderdaan van Oekraïne, zijn in dienst bij Holiday on Ice Services BV (hierna: „HOI”), een vennootschap die statutair is gevestigd in Amsterdam en kantoor houdt in Utrecht. Gedurende het winterseizoen organiseert HOI schaatsgala's in verschillende lidstaten.

15. Ter voorbereiding op aankomende evenementen verblijven de werknemers van HOI een aantal weken per jaar in Nederland. Daarna verzorgt een aantal werknemers optredens in Nederland, terwijl de overige werknemers in andere lidstaten optreden, meestal in Frankrijk en Duitsland.

16. Tijdens de trainingsperiode en eventuele optredens lijken alle derdelanders legaal in Nederland te verblijven. Sommigen blijven daarna het gehele seizoen in Nederland met de vereiste vergunningen, die op basis van nationaal recht voor hen zijn verkregen. Een aantal derdelanders verblijft echter in andere lidstaten waar zij, veelal op basis van een „Schengenvisum”, optredens verzorgen.

17. De Svb heeft de derdelanders in dienst bij HOI steeds voor de duur van het showseizoen een A1-verklaring afgegeven, de laatste keer op de basis van artikel 19, lid 2, van verordening nr. 987/2009. Daarin werd verklaard dat de Nederlandse wetgeving op het gebied van sociale zekerheid van toepassing zou zijn op de werknemers en dat de bijbehorende sociale zekerheidsbijdragen in Nederland zouden worden betaald. Niettemin weigerde de Svb met ingang van het seizoen 2015/16 aan de derdelanders in dienst van HOI een A1-verklaring af te geven, daarbij aanvoerend dat de Svb die verklaringen in het verleden ten onrechte had afgegeven.

18. Mede naar aanleiding van een door de voorzieningenrechter van de rechtbank Amsterdam toegekende voorlopige voorziening heeft de Svb na overleg uiteindelijk alsnog tot 1 mei 2016 geldige A1-verklaringen afgegeven. Het seizoen eindigde echter pas op 22 mei 2016, zodat over deze laatste weken nog steeds een geschil bestaat.

19. In een uitspraak van 28 april 2016 besloot de rechtbank Amsterdam dat de Svb voor het hele seizoen geldige A1-verklaringen had moeten afgeven, dus tot en met 22 mei 2016.

20. De Svb is vervolgens bij de verwijzende rechterlijke instantie tegen die uitspraak in beroep gegaan.

21. Volgens de verwijzende rechterlijke instantie vallen Balandin en Lukashenko niet binnen de werkingssfeer van artikel 2 van verordening nr. 883/2004 aangezien zij geen onderdaan van een lidstaat, noch staatloos of vluchteling zijn. Zij kunnen alleen van de bepalingen van die verordening gebruikmaken indien zij binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1231/2010 vallen, die als doel heeft onder bepaalde omstandigheden de werkingssfeer van verordening nr. 883/2004 en de bijbehorende uitvoeringsverordening uit te breiden tot onderdanen van derde landen.

22. Het is volgens de verwijzende rechterlijke instantie onweersproken dat Balandin en Lukashenko niet permanent in Nederland of in een andere lidstaat woonden, maar dat zij tijdelijk binnen de Unie verbleven en werkten in de zin van artikel 1, onder k), van verordening nr. 883/2004. Tegen die achtergrond bestaat er volgens de verwijzende rechterlijke instantie enige onzekerheid of alleen derdelanders die in de Europese Unie verblijven in de zin van artikel 1, onder j), van verordening nr. 883/2004, of ook derdelanders in de omstandigheden van Balandin en Lukashenko zich kunnen beroepen op artikel 1 van verordening nr. 1231/2010.

23. Omdat er twijfels waren over de juiste uitlegging van het Unierecht heeft de Centrale Raad van Beroep de behandeling van de zaak geschorst en het Hof van Justitie de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Moet artikel 1 van verordening nr. 1231/2010 aldus worden uitgelegd dat buiten de Europese Unie wonende onderdanen van een derde land, die tijdelijk in verschillende lidstaten werken in dienst van een in Nederland gevestigde werkgever, zich kunnen beroepen op (titel II van) verordening nr. 883/2004 en verordening nr. 987/2009?”

24. In de voorliggende procedure zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door Balandin, Lukashenko en HOI (hierna gezamenlijk: „Balandin e.a.”), de Svb, de Nederlandse, de Tsjechische en de Franse regering en door de Commissie. Balandin e.a., de Svb, de Nederlandse regering en de Commissie hebben ter terechtzitting op 4 juli 2018 pleidooi gehouden.

III. Analyse

25. Met zijn vraag wil de verwijzende rechterlijke instantie in essentie vernemen of derdelanders in de omstandigheden van Balandin en Lukashenko vallen binnen de werkingssfeer van artikel 1 van verordening nr. 1231/2010 en, in het verlengde daarvan, van verordening nr. 883/2004 en de bijbehorende uitvoeringsverordening.

26. De procedure voor de verwijzende rechterlijke instantie werd aangespannen omdat de Svb in de nationale procedure bij het standpunt bleef dat Balandin en Lukashenko niet binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1231/2010 vallen. In de loop van de mondelinge behandeling voor het Hof heeft de Svb dat standpunt evenwel herzien. Gezien de omstandigheden kan men zich afvragen of een reëel geschil, zoals door artikel 267 VWEU vereist, nog steeds bestaat.

27. Op vragen met betrekking tot het Unierecht rust een vermoeden van relevantie en de weigering een uitspraak te doen over een prejudiciële vraag van een nationale rechter kent een hoge drempel: alleen wanneer het heel duidelijk is dat de gevraagde uitlegging geen verband houdt met een reëel geschil of het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetisch aard is of wanneer het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen.¹² Naar mijn mening moet dit Hof daarom de gestelde vraag beantwoorden, tenzij het verzoek om een prejudiciële beslissing wordt ingetrokken.

28. Verordening nr. 1231/2010 is volgens artikel 1 ervan van toepassing wanneer aan twee voorwaarden is voldaan. Ten eerste moeten derdelanders die willen gebruikmaken van deze verordening legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven en ten tweede moeten zij zich in omstandigheden bevinden die niet in alle opzichten geheel in de interne sfeer van één enkele lidstaat liggen.

¹² Zie arrest van 16 juni 2015, Gauweiler e.a. (C-62/14, EU:C:2015:400, punt 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie met betrekking tot gekunstelde gevallen ook arresten van 11 maart 1980, Foglia (104/79, EU:C:1980:73), en 16 december 1981, Foglia (244/80, EU:C:1981:302). Zie verder arrest van 9 februari 1995, Leclerc-Siplec (C-412/93, EU:C:1995:26, punt 14), waarin het Hof oordeelde dat de omstandigheid dat de partijen in het hoofdgeding het eens zijn over het te bereiken resultaat, niet volstaat om af te doen aan de realiteit van het geschil.

29. In de voorliggende zaak wordt niet bestreden dat Balandin en Lukashenko voldoen aan de tweede voorwaarde. Het punt van geschil in het hoofdgeding is of er bij Balandin en Lukashenko feitelijk sprake van is dat zij voor de doelstellingen van verordening nr. 1231/2010 „legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven”.

30. Verordening nr. 1231/2010 bevat geen definitie van de woorden „legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven” en ook in andere juridische instrumenten van de Unie kan die definitie niet worden gevonden. Voor zover ik weet, heeft het Hof nooit een dergelijke definitie gegeven voor de doelstellingen van de toepassing van die verordening (of zelfs van zijn vrijwel gelijk geformuleerde voorganger).

31. Tot nu toe heeft het Hof het criterium dat derdelanders legaal in een lidstaat moeten verblijven in artikel 1 van verordening nr. 1231/2010 alleen indirect benaderd in zijn rechtspraak over het tweede criterium van hetzelfde artikel. Uit die rechtspraak volgt duidelijk dat derdelanders in een lidstaat die in het bezit zijn van een verblijfsvergunning, aan het criterium voldoen.¹³

32. Balandin en Lukashenko beschikken echter niet over een verblijfsvergunning. Zij komen de Europese Unie binnen op basis van een Schengenvisum, waarmee ze in een periode van 180 dagen maximaal 90 dagen legaal in het Schengengebied mogen verblijven.¹⁴ Alhoewel dit tijdens de terechtzitting niet definitief kon worden bevestigd, lijkt het ook zo te zijn dat die Schengenvisa met nationale visa worden aangevuld om zo het gehele showseizoen van oktober tot en met eind mei af te dekken.

33. Bijgevolg moet worden bepaald of er bij derdelanders die betaald werk verrichten, sprake is van „legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven” wanneer zij niet in het bezit zijn van een verblijfsvergunning, maar op basis van visa voor korte verblijven in de Europese Unie verblijven.

34. In overeenstemming met vaste rechtspraak volgt zowel uit de vereisten met betrekking tot de uniforme toepassing van het Unierecht als uit het beginsel van gelijke behandeling dat de bewoordingen van een Unierechtelijke bepaling die voor de vaststelling van haar betekenis en draagwijdte niet uitdrukkelijk naar het recht van de lidstaten verwijst, normaal gesproken in de gehele Europese Unie autonoom en op eenvormige wijze dienen te worden uitgelegd.¹⁵

35. Met betrekking tot de betekenis van de woorden „legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven” bevat verordening nr. 1231/2010 geen enkele verwijzing naar nationale wetgeving. Hieruit volgt dat die woorden voor de toepassing van verordening nr. 1231/2010 moeten worden aangemerkt als een autonoom Unierechtelijk begrip dat in alle lidstaten op eenvormige wijze moet worden uitgelegd.¹⁶

36. Hetzelfde geldt, mutatis mutandis, voor de begrippen „woonplaats” in artikel 1, onder j), van verordening nr. 883/2004 en „verblijfplaats” in artikel 1, onder k), van dezelfde verordening.

¹³ Zie arresten van 21 juni 2017, Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485, punt 27); 13 juni 2013, Hadj Ahmed (C-45/12, EU:C:2013:390, punten 12 en 31), en 18 november 2010, Xhymshiti (C-247/09, EU:C:2010:698, punt 29).

¹⁴ Zie artikel 1, lid 1, van de Schengenvisumcode.

¹⁵ Zie arrest van 19 september 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

¹⁶ Zie arrest van 21 december 2011, Ziolkowski en Szeja (C-424/10 en C-425/10, EU:C:2011:866, punten 32 en 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

37. Daarom is ook het feit dat verschillende taalversies van verordening nr. 1231/2010 enigszins verschillend zijn geformuleerd, zoals opgemerkt door de verwijzende rechterlijke instantie, van geen enkel belang voor de onderhavige beoordeling. De behoefte aan een autonome en uniforme uitlegging staat een geïsoleerde beschouwing van een enkele versie van de tekst niet toe, maar vereist veeleer dat de tekst wordt uitgelegd aan de hand van het doel van de maatregel in kwestie.¹⁷

38. Aangezien het Unierecht de voorwaarden voor de toegang, het verblijf of de vestiging van derdelanders niet volledig heeft geharmoniseerd, zijn de naar nationaal vreemdelingenrecht vastgestelde criteria niettemin van invloed op de vraag of al dan niet aan de voorwaarden voor het legaal in een lidstaat verblijven is voldaan. Er moet echter worden benadrukt dat de juridische kwalificatie van het verblijf van een derdelander naar nationaal recht niet relevant is voor een beoordeling in het kader van verordening nr. 1231/2010.

39. Hieruit volgt dat de posities van Balandin en Lukashenko enerzijds en die van derdelanders die het gehele winterseizoen in Nederland blijven en die onder de Nederlandse sociale zekerheid vallen anderzijds, voor de doelstellingen van de voorliggende beoordeling niet vergelijkbaar zijn. Volgens vaste rechtspraak van het Hof is het Unierecht niet van toepassing in omstandigheden waar slechts één lidstaat van de Unie en één derde staat zijn betrokken, en vallen die derdelanders niet binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1231/2010.¹⁸ Daarom is de positie van die derdelanders uitsluitend een kwestie van nationaal recht.

40. Wanneer een definitie in het relevante rechtsinstrument ontbreekt, moet volgens vaste rechtspraak van het Hof bij de uitlegging van een bepaling van Unierecht niet alleen acht worden geslagen op de bewoordingen van die bepaling maar ook de context ervan en de doeleinden die worden beoogd door de regeling waarvan zij deel uitmaakt.¹⁹

41. Hieronder beschouwen we eerst de context van verordening nr. 1231/2010 en de doeleinden die worden beoogd door de regeling waarvan die verordening deel uitmaakt. Op basis van die analyse werken we in een tweede stap de uitlegging van de woorden „legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven” nader uit om te bepalen of Balandin en Lukashenko al dan niet voldoen aan de voorwaarden voor het legaal in een lidstaat verblijven.

A. Context van verordening nr. 1231/2010 en beoogde doelen van de regeling waarvan die verordening deel uitmaakt

42. Verordening nr. 1231/2010 werd vastgesteld als onderdeel van een veelomvattend wetgevingspakket dat ten doel heeft het juridische raamwerk voor het coördineren van socialezekerheidsstelsels in de Europese Unie voor zowel burgers van de Unie als derdelanders te vereenvoudigen en te stroomlijnen.

43. De verordening is geformuleerd in vrijwel dezelfde bewoordingen als zijn voorganger, verordening nr. 859/2003. Terwijl de oudere verordening nog bijzondere bepalingen toestond waarbij lidstaten de toepassing van de verordening nog enigszins konden beperken door specifieke nationale criteria als voorwaarden te gebruiken²⁰, zijn die uitzonderingen in verordening nr. 1231/2010 geschrapt.

¹⁷ Zie in die zin ook arrest van 12 december 2013, X (C-486/12, EU:C:2013:836, punt 19 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

¹⁸ Zie bijvoorbeeld arresten van 13 juni 2013, Hadj Ahmed (C-45/12, EU:C:2013:390, punt 32), en 18 november 2010, Xhymshiti (C-247/09, EU:C:2010:698, punt 37).

¹⁹ Zie in die zin arrest van 6 oktober 1982, Cilfit (283/81, EU:C:1982:335, punt 20). Zie ook arresten van 2 september 2010, Kirin Amgen (C-66/09, EU:C:2010:484, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 21 december 2011, Ziolkowski en Szeja (C-424/10 en C-425/10, EU:C:2011:866, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

²⁰ Zie de bijlage bij verordening nr. 859/2003.

44. Zoals de titel van de verordening aangeeft, breidt verordening nr. 1231/2010 de bepalingen betreffende de coördinatie van socialezekerheidsstelsels in de lidstaten, dat wil zeggen verordening nr. 883/2004 en de daarbij behorende uitvoeringsverordening, uit tot onderdanen van derde landen die enkel door hun nationaliteit nog niet onder deze verordeningen vallen.

45. Om de context en doelstellingen van verordening nr. 1231/2010 goed te begrijpen, moet de verordening daarom in het licht van verordening nr. 883/2004 worden beschouwd.

46. Met uitbreiding van de toepassing van verordening nr. 883/2004 en de daarbij behorende uitvoeringsverordening tot bepaalde onderdanen van derde landen, streeft verordening nr. 1231/2010 ernaar die derdelanders, voor zover mogelijk, *dezelfde* rechten als onderdanen van de Unie te geven wat betreft de coördinatie van socialezekerheidsstelsels op grond van verordening nr. 883/2004.²¹

47. Beide verordeningen zorgen er zo voor dat personen die gebruikmaken van hun recht zich vrij te verplaatsen binnen de Europese Unie niet worden benadeeld op het gebied van hun socialezekerheidsrechten. Opgemerkt moet echter worden dat de verordeningen niet de harmonisatie van nationale socialezekerheidsstelsels beogen. In de verordeningen worden veeleer collisieregels aangereikt aan de hand waarvan het toepasselijke stelsel voor dekking op het gebied van sociale zekerheid kan worden bepaald.²² Daarmee moet er niet alleen voor worden gezorgd dat personen die zich binnen de Europese Unie verplaatsen, niet verstoken zijn van dekking voor sociale zekerheid omdat er geen wetgeving is die op hen van toepassing is, maar ook dat zij steeds onder het sociale zekerheidsstelsel van slechts één lidstaat vallen.²³

48. De verordeningen creëren dus geen recht op bescherming op het gebied van sociale zekerheid als zodanig, maar bepalen veeleer welk stelsel dient te worden toegepast. De coördinatieregels spelen alleen een rol als iemand eenmaal bij het socialezekerheidsstelsel van een lidstaat is aangesloten. Het is echter nationale wetgeving die de voorwaarden voor die aansluiting bepaalt.

49. Hoewel zij in essentie dezelfde inhoudelijke regels bevatten, verschillen de twee verordeningen op het gebied van hun personele werkingssfeer aanzienlijk van elkaar. Verordening nr. 883/2004 is van toepassing op alle burgers van de Unie, staatlozen en vluchtelingen die in een lidstaat wonen en hun gezinsleden en nabestaanden.²⁴ Verordening nr. 1231/2010 is daarentegen van toepassing op onderdanen van derde landen en hun gezinsleden en nabestaanden.²⁵

50. Waarom dan twee aparte juridische instrumenten die dezelfde doelstelling hebben?

51. Met een eerste voorstel voor verordening nr. 883/2004 werd beoogd dat de verordening ook van toepassing zou zijn op derdelanders, voor zover zij in een lidstaat woonachtig waren.²⁶ Door dezelfde regels toe te passen op derdelanders als op burgers van de Unie, moest worden voorkomen dat instanties van de lidstaten ingewikkelde juridische en administratieve situaties van slechts een

21 Zie voorstel voor een verordening van de Raad tot uitbreiding van verordening (EG) nr. 883/2004 en verordening (EG) nr. [...] tot onderdanen van derde landen die enkel door hun nationaliteit nog niet onder deze bepalingen vallen [COM(2007) 439 definitief, blz. 2 van de toelichting – Achtergrond van het voorstel]. Zie ook document nr. 14762/01 van de Raad (2392e Raadsvergadering – Werkgelegenheid en sociaal beleid – Brussel, 3 december 2001), blz. 7 en 8, en ook de conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Tampere van 15 en 16 oktober 1999, conclusie 21.

22 Zie voorstel voor een verordening van de Raad (EG) tot coördinatie van socialezekerheidsstelsels [COM(1998) 779 def.], blz. 1.

23 Zie arresten van 11 september 2014, B. (C-394/13, EU:C:2014:2199, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 5 juni 2014, I (C-255/13, EU:C:2014:1291, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

24 Zie artikel 2 van verordening nr. 883/2004.

25 Zie artikel 1 van verordening nr. 1231/2010.

26 Zie voorstel voor een verordening van de Raad (EG) tot coördinatie van socialezekerheidsstelsels [COM(1998) 779 def.], blz. 2.

beperkte groep personen moesten regelen.²⁷ Bovendien werd het „fundamenteel onrechtvaardig” geacht dat derdelanders die legaal in een van de lidstaten werkten en verzekerd waren, anders zouden worden behandeld dan burgers van de Unie vanaf het moment dat ze binnen de Europese Unie een landsgrens zouden overgaan.²⁸

52. Verordening nr. 883/2004 is echter gebaseerd op het recht van vrij verkeer van burgers van de Unie. De Uniewetgever wist al in de jaren vijftig van de vorige eeuw dat het vrije verkeer van werknemers in de Europese Unie aanzienlijk zou worden belemmerd indien die werknemers hun socialezekerheidsrechten niet mee zouden kunnen nemen.²⁹ Omdat derdelanders niet hetzelfde recht op vrij verkeer hebben, moest voor de uitbreiding van de coördinatie van socialezekerheidsstelsels tot derdelanders een andere rechtsgrondslag worden gebruikt.³⁰ Anders dan verordening nr. 883/2004 was verordening nr. 1231/2010 daarom gebaseerd op artikel 79, lid 2, onder b), VWEU.

53. Artikel 79, lid 2, VWEU machtigt de Europese Unie maatregelen vast te stellen ter omschrijving van de rechten van onderdanen van derde landen die legaal in een lidstaat verblijven, alsook de voorwaarden ter regeling van het vrije verkeer en het vrije verblijf in andere lidstaten. Zoals duidelijk wordt gemaakt in artikel 79, lid 2, VWEU, kunnen dergelijke maatregelen voor de toepassing van artikel 79, lid 1, VWEU worden vastgesteld, dat wil zeggen, ten behoeve van het gemeenschappelijk immigratiebeleid, dat erop is gericht te zorgen voor een efficiënt beheer van de migratiestromen, een billijke behandeling van onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven en preventie en intensievere bestrijding van illegale immigratie en mensenhandel.³¹

54. Het migratiebeleid van de Europese Unie, waar verordening nr. 1231/2010 deel van uitmaakt, is ook gebaseerd op artikel 79 VWEU. Het doel van dat beleid is het aantrekken en integreren van werknemers uit derde landen in de beroepsbevolking van de lidstaten van de Unie om te voldoen aan de bestaande en toekomstige behoeften van de arbeidsmarkt van de Unie en om te zorgen voor de duurzame ontwikkeling van alle landen. Tegelijkertijd beoogt het migratiebeleid van de Unie ervoor te zorgen dat onderdanen van derde landen die legaal in de Europese Unie werken, dat doen onder eerlijke voorwaarden en met een hoog niveau van sociale bescherming. Het beleid aspireert echter geen algemene harmonisatie van de voorwaarden voor de toegang, het verblijf en de vestiging van onderdanen van derde landen.³²

55. Dit betekent in de context van verordening (EG) nr. 1231/2010 dat, hoewel onderdanen van derde landen hetzelfde recht hebben op coördinatie van socialezekerheidsstelsels, de toepassing van de wetgeving op het gebied van coördinatie hun geen recht geeft op toegang tot, op verblijf of vestiging in, noch op toegang tot de arbeidsmarkt in die lidstaat.³³ De betrokken persoon moet reeds legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven.³⁴

27 Zie in die zin overweging 8 van verordening nr. 1231/2010.

28 Zie document nr. 12296/01 van de Raad, addendum 2 [voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels – parameters voor de modernisering van verordening (EEG) nr. 1408/71 = toelichtende nota], blz. 11.

29 Zie verordening nr. 3 van 1958 inzake de sociale zekerheid van migrerende werknemers (PB 1958, 30, blz. 561), en document nr. 12296/01 van de Raad, addendum 1 [voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels – Parameters voor de modernisering van verordening (EEG) nr. 1408/71 = tekst van de parameters], blz. 3.

30 Zie document nr. 12296/01 van de Raad [voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels – Parameters voor de modernisering van verordening (EEG) nr. 1408/71], blz. 4, waarin wordt verwezen naar het arrest van 11 oktober 2001, Khalil e.a. (C-95/99–C-98/99 en C-180/99, EU:C:2001:532).

31 Zie arrest van 18 december 2014, Verenigd Koninkrijk/Raad (C-81/13, EU:C:2014:2449, punten 41 en 42).

32 Zie in die zin document nr. 16879/1/06 van de Raad (Europese Raad van Brussel van 14 en 15 december 2006 – conclusies van het voorzitterschap), blz. 6-12 en de daarin vermelde documenten, en ook het voorstel voor een verordening van de Raad tot uitbreiding van verordening (EG) nr. 883/2004 en verordening (EG) nr. [...] tot onderdanen van derde landen die enkel door hun nationaliteit nog niet onder deze bepalingen vallen [COM(2007) 439 definitief].

33 Zie overweging 10 van verordening nr. 1231/2010.

34 Zie overweging 11 van verordening nr. 1231/2010.

56. Aan dat criterium hoeft echter alleen in de eerste lidstaat te worden voldaan. Om gebruik te maken van de coördinatie op het gebied van sociale zekerheid in een tweede lidstaat, hoeft voor tijdelijk verblijf niet opnieuw aan de voorwaarden voor legaal verblijf te worden voldaan. Zodra derdelanders in een eerste lidstaat de status van legaal verblijvend hebben verkregen, mogen zij zich eenvoudig naar het tweede land verplaatsen met inachtneming van de nationale wetgeving voor toegang en verblijf van dat land.³⁵ De status van legaal verblijvend wordt dus als het ware „geëxporteerd” naar de tweede lidstaat.

57. Opgemerkt zij echter deze status alleen kan worden geëxporteerd voor zover die in de eerste lidstaat blijft bestaan.

58. De woorden „legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven” in verordening nr. 1231/2010 moeten in het licht van de voormelde overwegingen worden uitgelegd.

B. Betekenis van „legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven” in verordening nr. 1231/2010

59. In hun schriftelijke opmerkingen hebben de deelnemers aan de onderhavige procedure hun verhandeling gericht op de vraag of „legaal verblijven” in de zin van verordening nr. 1231/2010 al dan niet zou moeten worden uitgelegd aan de hand van de „woonplaats” zoals gedefinieerd in verordening nr. 883/2004. Alle deelnemers en de verwijzende rechterlijke instantie gaan ervan uit dat vaststaat dat de betrokken derdelanders in elk geval legaal aanwezig waren in de lidstaten.

60. Overeenkomstig artikel 1, onder j), van verordening nr. 883/2004 wordt onder „woonplaats” verstaan „de plaats waar een persoon pleegt te wonen”.

61. Artikel 11 van de uitvoeringsverordening bij verordening nr. 883/2004, waarin eerdere rechtspraak van het Hof is geconsolideerd, bepaalt verder dat de woonplaats zich voor de toepassing van verordening nr. 883/2004 daar bevindt waar het „centrum van de belangen” van de betrokken persoon ligt. Het centrum van de belangen wordt aan de hand van een beoordeling van de omstandigheden bepaald, waarbij rekening wordt gehouden met factoren zoals de duur van de aanwezigheid, uitgeoefende werkzaamheden, gezinssituatie en familiebanden, onbezoldigde werkzaamheden, huisvestingssituatie of fiscale woonplaats.³⁶ Bovendien dient, wanneer de afweging van die criteria niet tot een definitief resultaat leidt, de intentie van de persoon zoals deze blijkt uit de relevante feiten en omstandigheden, doorslaggevend te zijn voor het vaststellen van de woonplaats van die persoon.

62. In verordening nr. 883/2004 is „woonplaats” dus een feitelijk begrip.

63. De reden daarvoor is dat burgers van de Unie naar Unierecht in alle lidstaten een algemeen recht op vrij verblijf en verkeer hebben. Juridisch gezien kan in de verhouding tussen een burger van de Unie en een specifieke lidstaat geen onderscheid worden gemaakt zonder de nationaliteit van die persoon erbij te betrekken. Een burger van de Unie heeft in het algemeen het recht om in om het even welke lidstaat van de Europese Unie te verblijven. Het doel van verordening nr. 883/2004 is dan ook niet om te bepalen of burgers van de Unie al dan niet recht op coördinatie van hun socialezekerheidsrechten hebben, maar veeleer om vast te stellen met welke lidstaat zij *feitelijk* de nauwste banden hebben. Evenzo hebben staatlozen en vluchtelingen een dergelijk wettelijk recht op basis van de internationale verplichtingen van de lidstaten. Daarom zijn zij in de werkingssfeer van verordening nr. 883/2004 opgenomen.³⁷

³⁵ Zie voorstel voor een verordening van de Raad tot uitbreiding van verordening (EG) nr. 883/2004 en verordening (EG) nr. [...] tot onderdanen van derde landen die enkel door hun nationaliteit nog niet onder deze bepalingen vallen [COM(2007) 439 definitief, blz. 6 van de toelichting].

³⁶ Zie verordening nr. 987/2009, artikel 11, lid 1.

³⁷ Zie in die zin arrest van 11 oktober 2001, Khalil e.a. (C-95/99–C-98/99 en C-180/99, EU:C:2001:532, punten 39-58).

64. Daarentegen hebben onderdanen van derde landen geen algemeen recht op vrij verblijf en verkeer in alle lidstaten. Dienovereenkomstig hebben zij ook geen algemeen recht op „exporteerbare” sociale zekerheid.

65. Daarom beoogt verordening nr. 1231/2010 als voorbereidende stap te bepalen of een derdelander naar Unierecht al dan niet recht heeft op coördinatie van zijn socialezekerheidsrechten. Zoals de term doet vermoeden, is „legaal in een lidstaat verblijven” een juridisch begrip. De definitie van het feitelijke begrip „woonplaats” in verordening nr. 883/2004 kan daarom geen enkel gevolg hebben voor de uitlegging van „legaal in een lidstaat verblijven” voor de doelstellingen van verordening nr. 1231/2010. Het is de juridische kwalificatie van de aanwezigheid van een derdelander in de lidstaat die naar Unierecht dient te worden bepaald.

66. Hieruit volgt ook dat de begrippen „legaal in een lidstaat verblijven” in de zin van artikel 1 van verordening nr. 1231/2010, „woonplaats” zoals gedefinieerd in artikel 1, onder j), van verordening nr. 883/2004 en „verblijfplaats” zoals gedefinieerd in artikel 1, onder k), van verordening nr. 883/2004, in het Unierecht drie verschillende juridische begrippen zijn.³⁸

67. Aangezien een definitie van „legaal verblijven” ontbreekt in verordening nr. 1231/2010, moet volgens vaste rechtspraak van het Hof bij de uitlegging van een bepaling van Unierecht niet alleen acht worden geslagen op de bewoordingen van die bepaling maar ook op de context ervan en de doeleinden die worden beoogd door de regeling waarvan zij deel uitmaakt.³⁹

68. Zoals reeds terloops is vermeld in punt 52 hierboven, beoogt verordening nr. 883/2004 de socialezekerheidsrechten te coördineren van personen die van hun vrijheid van verkeer binnen de Europese Unie gebruikmaken. Derdelanders hebben echter niet in het algemeen de vrijheid van verkeer en verblijf in de Europese Unie. Hun recht van verkeer en verblijf in de Europese Unie is juist steeds gebaseerd op uitdrukkelijke wettelijke bepalingen die een dergelijk recht creëren. In de afwezigheid van volledige harmonisatie kunnen dergelijke bepalingen van het Unierecht of van het nationale recht worden afgeleid.

69. Wat betreft Unierecht is er een aantal instrumenten waarop het recht van verkeer en verblijf voor derdelanders kan worden gebaseerd. In de voorliggende zaak volstaat het dat we ons concentreren op de instrumenten die betrekking hebben op werknemers uit derde landen, aangezien Balandin en Lukashenko een betaalde baan hebben.⁴⁰

70. De blauwekaartrichtlijn⁴¹ en de richtlijn overplaatsing binnen een onderneming⁴² voorzien beide uitdrukkelijk in het recht van verkeer en verblijf voor werknemers uit derde landen op basis van het Unierecht. Elke derdelander die op basis van deze instrumenten van Unierecht in de Europese Unie verblijft, moet daarom worden geacht „legaal te verblijven” in de zin van verordening nr. 1231/2010. Hetzelfde geldt voor associatieovereenkomsten die bepalingen over het recht van verkeer en verblijf in de Europese Unie bevatten. Hoewel derdelanders wordt toegestaan op tijdelijke basis in de Europese

38 Zelfs wanneer in sommige talen, zoals in het Nederlands, dezelfde of bedrieglijk vergelijkbare terminologie wordt gebruikt voor de drie begrippen.

39 Arrest van 2 september 2010, Kirin Amgen (C-66/09, EU:C:2010:484, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

40 Andere voorbeelden zijn 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 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), richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen (PB 2004, L 16, blz. 44) of richtlijn (EU) 2016/801 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van derdelanders met het oog op onderzoek, studie, stages, vrijwilligerswerk, scholierenuitwisseling, educatieve projecten of au-pairactiviteiten (PB 2016, L 132, blz. 21).

41 Richtlijn 2009/50/EG van de Raad van 25 mei 2009 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan (PB 2009, L 155, blz. 17), artikel 18.

42 Richtlijn 2014/66/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming (PB 2014, L 157, blz. 1), artikel 20.

Unie te werken, voorziet de richtlijn seizoenarbeiders niet in een dergelijk recht en sluit zij uit dat de betrokken derdelanders in de Europese Unie verblijven.⁴³ Derdelanders die zich op basis van dat Unierechtinstrument in de Europese Unie ophouden, zullen daarom zeker niet worden geacht „legaal te verblijven” in de zin van verordening nr. 1231/2010.⁴⁴

71. Aan de andere kant kan het recht van verkeer en verblijf ook aan een juridische status op basis van nationale wetgeving worden ontleend. Aangezien de lidstaten exclusief bevoegd zijn om de toegang van derdelanders met het oog op werk te reguleren, met inbegrip van het aantal personen dat toegang krijgt, en aangezien de voorwaarden van toegang, verblijf en vestiging van derdelanders niet volledig zijn geharmoniseerd, kunnen de criteria voor een dergelijke status van lidstaat tot lidstaat aanzienlijk verschillen. Naar mijn mening volgt daarom noodzakelijkerwijs uit de algehele structuur en de context van de betrokken wetgeving dat de juridische status van derdelanders moet blijken uit een verblijfstitel, mede om de controle van een dergelijke status te vergemakkelijken.⁴⁵ Krachtens de verordening verblijfstitels is een „verblijfstitel” voor de toepassing van het Unierecht „iedere door de autoriteiten van een lidstaat aan een onderdaan van een derde land verstrekte vergunning om legaal op zijn grondgebied te verblijven, behalve [onder andere] visa”.⁴⁶

72. Buiten de in punten 69 tot en met 71 beschreven situaties kan ik me voor de toepassing van verordening nr. 1231/2010 geen enkele situatie voorstellen waarin een werknemer uit een derde land zou worden beschouwd als legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijvend, aangezien derdelanders geen algemeen recht op vrij verblijf en verkeer in de Europese Unie hebben.

73. Balandin en Lukashenko zijn conform de Schengenvisumcode toegelaten tot Nederland en, voor zover dit kan worden afgeleid uit het aan het Hof beschikbaar gestelde nationale dossier, conform nationale visaregels. Ze hebben ook een van oktober tot en met mei lopende arbeidsovereenkomst met HOI.

74. Kan van hen worden gezegd dat ze „legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven” voor de toepassing van verordening nr. 1231/2010?

75. Ik denk het niet.

76. Ten eerste beschikken Balandin en Lukashenko niet over een van de verblijfsvergunningen die worden verstrekt op basis van de bijzondere instrumenten van Unierecht waarnaar in punt 70 en voetnoot 40 van deze conclusie wordt verwezen.

77. Ten tweede kan niet van hen worden gezegd dat zij een verblijfstitel hebben die is afgegeven op basis van criteria van nationale wetgeving, aangezien visa voor de toepassing van Unierecht niet als „verblijfstitel” worden beschouwd.⁴⁷

43 Richtlijn 2014/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op tewerkstelling als seizoenarbeider (PB 2014, L 95, blz. 375), artikel 2.

44 Zelfs wanneer zij niet als legaal verblijvend worden beschouwd, kunnen seizoenarbeiders niettemin profiteren van socialezekerheidsdekking. Hun recht op sociale zekerheid is bij wijze van uitzondering echter specifiek gebaseerd op artikel 5, lid 1, onder b), van de richtlijn seizoenarbeiders. Evenzo zijn er andere instrumenten van Unierecht of zelfs nationale bepalingen die specifiek voorzien in dekking voor sociale zekerheid wanneer van de betrokken derdelanders niet kan worden gezegd dat ze voor toepassing van verordening nr. 1231/2010 „legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven”.

45 Zie in die zin overwegingen 3 en 6 van de richtlijn gecombineerde vergunning.

46 Zie artikel 1, lid 2, onder a), van de verordening verblijfstitels. Hieronder valt ook een titel die in overeenstemming met de richtlijn gecombineerde vergunning is verstrekt.

47 Zie artikel 1, lid 2, onder a), i), van de verordening verblijfstitels.

78. Ten derde kan de aanwezigheid van Balandin en Lukashenko in Nederland in ieder geval alleen legaal zijn voor de periode waarin zij in Nederland mogen blijven. Aangezien het een van de grondbeginselen van verordening nr. 1231/2010 is dat legaal verblijf wordt „geëxporteerd” van de eerste lidstaat naar andere lidstaten⁴⁸, moeten de derdelanders worden geacht legaal in de eerste lidstaat te verblijven voor de gehele periode waarvoor om dekking wordt verzocht. Zelfs indien een vrijere uitlegging van „legaal verblijven” zou worden aanvaard, kan die laatste periode op basis van hun Schengenvisum slechts ten hoogste 90 dagen duren. Het volstaat in dat opzicht niet dat Balandin en Lukashenko wellicht legaal een verblijfplaats in de andere lidstaten hebben. In omstandigheden waar legaal verblijf niet kan worden geëxporteerd, moet in de volgende lidstaat aan de voorwaarden voor legaal verblijf worden voldaan.

79. Hieruit volgt dat Balandin en Lukashenko niet kunnen worden geacht legaal op het grondgebied van een lidstaat te verblijven, zodat zij niet binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1231/2010 vallen.

80. In tegenstelling tot wat tijdens de terechtzitting door de Svb en de Nederlandse regering werd betoogd, kan van Balandin en Lukashenko niet worden gesteld dat zij voor de toepassing van verordening nr. 1231/2010 „legaal [in Nederland] verblijven” op basis van de statutaire zetel van HOI in Nederland. Hoewel dat op grond van verordening nr. 883/2004 voldoende zou zijn om verblijf aan te tonen, moeten de twee kunstschaatsers eerst voldoen aan de voorwaarden van verordening nr. 1231/2010 voordat de bepalingen van die eerste verordening zich überhaupt tot hen kunnen uitbreiden.

81. Ik zou ook willen toevoegen dat de juridische status van een derdelander pas aan de hand van de plaats van tewerkstelling voor de doelstellingen van verordening nr. 883/2004 kan worden vastgesteld, wanneer de betrokken persoon ook werkelijk in de desbetreffende lidstaat mag werken. Voor zover ter terechtzitting kon worden vastgesteld, werken Balandin en Lukashenko zonder werkvergunning in Nederland, aangezien zij gebruikmaken van een uitzondering waaronder het kunstenaars is toegestaan maximaal 6 weken per periode van 13 weken in Nederland te werken. Daargelaten of een dergelijke uitzondering werkelijk van toepassing kan zijn op kunstenaars die betaalde arbeid verrichten, kunnen Balandin en Lukashenko, zelfs in omstandigheden waarin zij zich voor het bewijs van hun legaal verblijf in een lidstaat op hun plaats van tewerkstelling zouden kunnen beroepen, slechts worden geacht ten hoogste zes weken in Nederland te werken.

82. Ook kan de Franse regering niet worden gevolgd in haar betoog dat Balandin en Lukashenko zouden kunnen worden geacht binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1231/2010 te vallen indien een parallel met de richtlijn betreffende seizoenarbeiders werd getrokken. Die richtlijn sluit verblijf in de Europese Unie niet alleen specifiek uit, maar sluit ook derdelanders uit die door een in een lidstaat gevestigde onderneming ter beschikking zijn gesteld met het oog op het verrichten van diensten.⁴⁹

83. Ten slotte kan voor het oordeel dat Balandin en Lukashenko niet binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1231/2010 vallen, steun worden gevonden in de voor het Schengenvisum geldende voorwaarden en procedures. Artikel 15 van de Schengenvisumcode verplicht een aanvrager van een meervoudig Schengenvisum te bewijzen dat hij in bezit is van een toereikende en geldige medische reisverzekering.⁵⁰ In principe dienen aanvragers een dergelijke verzekering in hun land van verblijf af te sluiten.⁵¹ Bovendien verklaren aanvragers bij het aanvragen van hun visum dat ze niet van plan zijn zich in de Europese Unie te vestigen en dat ze voldoende geworteld zijn in hun land van herkomst om te waarborgen dat zij daarnaar zullen terugkeren.

⁴⁸ Zie punten 56 en 57 hiervoor.

⁴⁹ Zie artikel 2, punt 1 en punt 3, onder a), van de richtlijn seizoenarbeiders.

⁵⁰ Zie artikel 15, lid 2, van de Schengenvisumcode.

⁵¹ Zie artikel 15, lid 4, van de Schengenvisumcode.

84. Daarom concludeer ik dat artikel 1 van verordening nr. 1231/2010 aldus moet worden uitgelegd dat derdelanders die in verschillende lidstaten van de Europese Unie voor een in Nederland gevestigde werkgever werken maar die geen verblijfsvergunning op basis van Unierecht of nationaal recht hebben, zich niet kunnen beroepen op (titel II van) verordening nr. 883/2004 en verordening nr. 987/2009.

85. Balandin e.a. betogen dat de toepassing van verordening nr. 1231/2010 op de positie van Balandin en Lukashenko voor HOI essentieel is om zijn diensten in andere lidstaten te kunnen verlenen. Als laatste stap besteed ik daarom aandacht aan de vraag of de vrijheid van HOI om diensten te verlenen enige invloed heeft op de uitlegging van artikel 1 van verordening nr. 1231/2010.

C. Heeft de vrijheid van HOI om diensten te verlenen enige invloed op de uitlegging van artikel 1 van verordening nr. 1231/2010?

86. Tijdens de terechtzitting steunde de SvB Balandin e.a. in hun betoog dat Balandin en Lukashenko moeten worden geacht binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1231/2010 te vallen, aangezien HOI anders zou worden belemmerd in haar vrijheid om in de Europese Unie diensten te verlenen. In dat kader beriep de SvB zich met name op de rechtspraak van het Hof in de zaak Vander Elst.

87. In dat arrest oordeelde het Hof dat de vrijheid om diensten te verlenen, als verankerd in het huidige artikel 56 VWEU, de opheffing verlangt van alle beperkingen die de werkzaamheden van een dienstverrichter die is gevestigd in een andere lidstaat en aldaar rechtmatig soortgelijke diensten verricht, verbieden of anderszins belemmeren.⁵²

88. Een aantal opmerkingen is hier op zijn plaats.

89. Ten eerste is de rechtspraak in Vander Elst in het onderhavige geval niet relevant. De uitspraak van het Hof in Vander Elst en de daarop voortbouwende rechtspraak betroffen werknemers die in een andere lidstaat te werk werden gesteld. Om te beginnen voldeden alle betrokken werknemers aan de wettelijke vereisten voor verblijf en arbeid van de uitzendende staat.⁵³ De juridische kwestie voor het Hof was veeleer of de werknemers, doordat zij in de ontvangende lidstaat waren geplaatst, toegang hadden gekregen tot de arbeidsmarkt van die laatste lidstaat en, indien dit het geval was, of de ontvangende lidstaat dan aanvullende vereisten zou mogen opleggen.⁵⁴

90. Ten tweede heeft HOI de mogelijkheid om op basis van de richtlijn gecombineerde vergunning verblijfsvergunningen voor Balandin en Lukashenko te verkrijgen.⁵⁵ Zodra Balandin en Lukashenko over een verblijfsvergunning beschikken, zullen zij binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1231/2010 vallen. Op basis van die vergunning zouden zij vervolgens vanuit Nederland in andere lidstaten waar zij optreden te werk kunnen worden gesteld en zouden zij dienovereenkomstig gebruik kunnen maken van de bepalingen van verordening nr. 883/2004 en de bijbehorende uitvoeringsverordening.

91. Ten derde is een gevolg van het feit dat HOI een combinatie van in het Unierecht en in de nationale wetgeving aangetroffen uitzonderingen gebruikt, dat Balandin en Lukashenko geen gebruik kunnen maken van bepaalde rechten die zij anders op grond van het Unierecht (bijvoorbeeld de richtlijn gecombineerde vergunning) zouden hebben – het meest in het oog springend is het recht op gelijke behandeling op het vlak van de arbeidsvoorwaarden, waaronder salaris en ontslag en ook

⁵² Zie arrest van 9 augustus 1994, Vander Elst (C-43/93, EU:C:1994:310, punt 14 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

⁵³ Zie bijvoorbeeld arrest van 9 augustus 1994, Vander Elst (C-43/93, EU:C:1994:310, punt 3).

⁵⁴ Zie arrest van 9 augustus 1994, Vander Elst (C-43/93, EU:C:1994:310, punt 11). Zie ook arrest van 11 september 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, punten 51-57 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie in die zin ook mijn conclusie in de zaak Danieli & C. Officine Meccaniche SpA e.a. (C-18/17, EU:C:2018:288, punten 85-95).

⁵⁵ Zie artikel 3, lid 1, van de richtlijn gecombineerde vergunning.

gezondheid en veiligheid op het werk.⁵⁶ Het zou absurd zijn als een beroep op één van de fundamentele vrijheden van Unierecht zou kunnen worden gebruikt ter omzeiling van de door het beleid van de Unie inzake arbeidsmigratie en ook door verordening nr. 1231/2010 beoogde hoofddoelen, namelijk om derdelanders rechten en verplichtingen vergelijkbaar met die van burgers van de Unie toe te kennen.⁵⁷ Bovendien dient een instrument van Unierecht niet zodanig te worden uitgelegd dat het mogelijk wordt onder Unierecht gewaarborgde rechten te misbruiken.⁵⁸

92. Daarom moet de conclusie luiden dat de vrijheid van HOI om in de Europese Unie diensten te verlenen niet van invloed is op de uitlegging van artikel 1 van verordening nr. 1231/2010.

IV. Conclusie

93. In het licht van het voorafgaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vraag van de Centrale Raad van Beroep te beantwoorden als volgt:

„Artikel 1 van verordening (EU) nr. 1231/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 tot uitbreiding van verordening (EG) nr. 883/2004 en verordening (EG) nr. 987/2009 tot onderdanen van derde landen die enkel door hun nationaliteit nog niet onder deze verordeningen vallen, moet aldus worden uitgelegd dat derdelanders die in verschillende lidstaten van de Europese Unie voor een in Nederland gevestigde werkgever werken maar die geen verblijfsvergunning op basis van Unierecht of nationaal recht hebben, zich niet kunnen beroepen op (titel II van) verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels en verordening (EG) nr. 987/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels.”

⁵⁶ Zie artikel 12, lid 1, onder a), van de richtlijn gecombineerde vergunning.

⁵⁷ Zie overweging 2 van verordening nr. 1231/2010.

⁵⁸ Zie in die zin de conclusie van advocaat-generaal Poiares Maduro in Halifax e.a. (C-255/02, EU:C:2005:200, punt 69).