

wel genoeg neemt met bestaansmid-
delen beneden het minimum, zolang
hij maar reële en daadwerkelijke ar-
beid in loondienst verricht.

3. De mogelijke bedoelingen waarmee
een werknemer van een Lid-Staat

werk zoekt in een andere Lid-Staat,
zijn irrelevant voor zijn recht van toe-
gang tot en verblijf op het grondge-
bied van laatstgenoemde staat, zolang
hij er reële en daadwerkelijke arbeid
in loondienst verricht of wenst te ver-
richten.

In zaak 53/81,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van
de Nederlandse Raad van State, afdeling Rechtspraak, in het aldaar aanhan-
gige geding tussen

D. M. LEVIN, te Amsterdam,

en

STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 48 EEG-Verdrag
en van sommige bepalingen van communautaire richtlijnen en verordeningen
inzake het vrije verkeer van personen binnen de Gemeenschap,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: J. Mertens de Wilmars, president, G. Bosco, A. Touf-
fait en O. Due, kamerpresidenten, P. Pescatore, Mackenzie Stuart,
A. O'Keeffe, T. Koopmans, U. Everling, A. Chloros en F. Grévisse, rechters,

advocaat-generaal: Sir Gordon Slynn
griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

De feiten

De feiten, het procesverloop en de krachtens artikel 20 van 's Hofs Sta-tuut-EEG ingediende schriftelijke op-merkingen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het procesver-loop

1. D. M. Levin, van Britse nationaliteit en gehuwd met een onderdaan van een derde land, vroeg op 13 januari 1978 om een vergunning tot verblijf in Nederland. Bij beschikking van 20 maart 1979 wees het hoofd van de plaatselijke politie te Amsterdam haar verzoek af op grond van de Nederlandse wetgeving, in casu het Vreemdelingenbesluit, onder meer om reden dat het verlenen van een vergunning tot verblijf in strijd zou zijn met het algemeen belang, daar verzoekster sinds begin 1978 geen werkzaamheden meer verrichtte en mitsdien niet kon worden aangemerkt als „begunstigd EEG-onderdaan” in de zin van bedoeld besluit.

Bij brief van 9 april 1979 diende ver-zoekster bij de staatssecretaris van Justi-tie een verzoek in om herziening van die beschikking, en voerde daarbij onder meer aan dat het feit dat zij een tijdlang geen werkzaamheden in Nederland had verricht, op zichzelf geen argument ople-verde om haar een vergunning tot ver-blijf te onthouden, aangezien zijzelf en haar echtgenoot over voldoende vermo-

gen en inkomen beschikten om in hun onderhoud te voorzien, en aangezien zij intussen arbeid in loondienst was gaan verrichten.

Daar de staatssecretaris niet binnen de door de Nederlandse wetgeving voorge-schreven termijn op dit verzoek had be-slist, stelde Levin bij schrijven van 20 juli 1979 tegen de fictieve beslissing tot af-wijzing van haar verzoek beroep in bij de afdeling Rechtspraak van de Raad van State. Zij deed gelden dat zij moest worden beschouwd als „begunstigd EEG-onderdaan” in de zin van het Nederlandse Vreemdelingenbesluit, aan-gezien zij onderdaan is van een andere Lid-Staat en in Nederland werkzaamheden in loondienst verricht. In elk geval zouden zij en haar echtgenoot over ver-mogen en inkomen beschikken om te voorzien in de kosten van haar levenson-derhoud.

In dat geding stelde de staatssecretaris van zijn kant dat verzoekster niet als „begunstigd EEG-onderdaan” kon wor-den beschouwd, aangezien de door haar verrichte werkzaamheden haar niet vol-doende middelen van bestaan oplever-den, tenminste gelijk aan het in Neder-land geldende wettelijk minimumloon. Evenmin zou zij voldaan hebben aan de uit de Nederlandse wetgeving af te lei-den voorwaarde, dat de — subjectieve — wil van de EEG-onderdaan moet zijn ge-richt op het verrichten van werkzaamhe-den, aangezien verzoekster in Nederland werkzaamheden in loondienst was gaan verrichten om te bewerkstelligen dat haar echtgenoot, die geen onderdaan is van

een Lid-Staat, als „begunstigd EEG-onderdaan” zou worden beschouwd.

Van oordeel dat het geding vragen van gemeenschapsrecht doet rijzen, heeft de Raad van State, afdeling Rechtspraak, haar uitspraak aangehouden en zich krachtens artikel 177 EEG-Verdrag tot het Hof van Justitie gewend met de volgende vragen:

- „1. Dient onder het begrip ‚begunstigde EEG-onderdaan’, waaronder in de Nederlandse wetgeving wordt verstaan een onderdaan van een Lid-Staat als omschreven in artikel 1 van de richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen nr. 64/221 van 25 februari 1964, welk begrip in die wetgeving wordt gehanteerd ter bepaling van de kring van personen op wie artikel 48 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap en de ter uitvoering daarvan door de Raad van de Europese Gemeenschappen vastgestelde verordening nr. 1612/68 van 15 oktober 1968 en de richtlijnen nr. 64/221 van 25 februari 1964 en nr. 68/360 van 15 oktober 1968 van toepassing zijn, mede te worden verstaan een onderdaan van een Lid-Staat die op het grondgebied van een andere Lid-Staat in zodanig beperkte mate werkzaamheden, al of niet in loondienst, of diensten verricht dat hij daarmede minder inkomen verwerft dan in die laatstbedoelde Lid-Staat als minimaal vereist wordt beschouwd om in de kosten van levensonderhoud te kunnen voorzien?
2. Dient bij de beantwoording van vraag 1 onderscheid te worden gemaakt tussen enerzijds personen die, naast of in aanvulling op hun uit beperkte werkzaamheden verkregen inkomsten, andere inkomsten hebben

(bijvoorbeeld uit vermogen of uit arbeid van hen vergezellende echtelieden die geen onderdaan van een Lid-Staat zijn) ten gevolge waarvan zij beschikken over voldoende middelen van bestaan als bedoeld in vraag 1, en anderzijds personen die niet over zulke andere neveninkomsten beschikken, doch om hen moverende redenen genoeg wens te nemen met een inkomen dat geringer is dan in het algemeen als minimaal vereist wordt beschouwd?

3. Kan, uitgaande van een bevestigende beantwoording van vraag 1, op het recht van zulk een werknemer op vrije toegang tot en vestiging in de Lid-Staat waar hij in beperkte mate werkzaamheden of diensten verricht of wenst te verrichten, evenzeer een beroep worden gedaan indien aangetoond of aannemelijk is dat met de vestiging in die Lid-Staat hoofdzakelijk andere doeleinden dan het — in beperkte mate — verrichten van werkzaamheden of diensten worden nagestreefd?”
2. De verwijzingsuitspraak is op 11 maart 1981 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Krachtens artikel 20 van 's Hof's Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door D. M. Levin, te dezen vertegenwoordigd door W. J. van Bennekom, advocaat te Amsterdam; de Nederlandse regering, te dezen vertegenwoordigd door F. Italianer optredend voor de minister van Buitenlandse Zaken; de Deense regering, te dezen vertegenwoordigd door L. Mikaelsen, juridisch adviseur; de Franse regering, te dezen vertegenwoordigd door T. Le Roy optredend voor de secretaris-generaal van het Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne;

en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, te dezen vertegenwoordigd door J. Forman en P.-J. Kuyper, leden van haar juridische dienst, als gemachtigden.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Schriftelijke opmerkingen, ingediend krachtens artikel 20 van 's Hof's Statuut-EEG

1. a) *D. M. Levin* stelt, wat de eerste en tweede vraag betreft, dat artikel 48 EEG-Verdrag niet alleen doelt op personen die arbeid verrichten in loondienst, maar ook op zelfstandigen en werkgevers. Dit blijkt uit artikel 1 van richtlijn nr. 64-221 van de Raad van 25 februari 1964 voor de coördinatie van de voor vreemdelingen geldende bijzondere maatregelen ten aanzien van verplaatsing en verblijf, die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid (PB van 1964, blz. 850). Dat artikel is een nadere omschrijving van de in artikel 48 EEG-Verdrag aangeduide kring van personen.

Het gemeenschapsrecht sluit uit het toepassingsgebied van artikel 48 EEG-Verdrag niet de personen uit, die niet in staat zijn zich met hun werkzaamheden een inkomen te verwerven dat tenminste gelijk is aan het minimuminkomen in de ontvangende staat.

Een dergelijke beperking is onverenigbaar met het doel van het vrije verkeer van werknemers, aangezien zij de betrokken personen achterstelt bij de on-

derdanen van de ontvangende staat, aan wie het vrijstaat deeltijdarbeid te verrichten en daaruit minder te verwerven dan de minimale kosten van levensonderhoud. Zij kan ook niet gerechtvaardigd zijn om een aanslag op de nationale middelen van de ontvangende staat te voorkomen, daar dit reeds voldoende wordt gewaarborgd door wettelijke bepalingen die het mogelijk maken de verblijfsvergunning van personen die niet langer beschikken over voldoende middelen van bestaan, in te trekken of de verlenging ervan te weigeren.

Deze opvatting vindt ook steun in een voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake het verblijfsrecht van onderdanen van Lid-Staten op het grondgebied van een andere Lid-Staat. Daarin wordt aan de onderdanen van de Lid-Staten een permanent verblijfsrecht toegekend in de andere Lid-Staten, als zij maar aantonen over voldoende middelen van bestaan te beschikken.

Het verblijfsrecht moet dus zowel worden toegekend aan diegenen die zich althans een gedeelte van een minimuminkomen uit arbeid verwerven, maar daarnaast uit anderen hoofde beschikken over voldoende middelen van bestaan, als aan diegenen die niet over andere neveninkomsten beschikken, maar genoeg wenssen te nemen met een inkomen dat geringer is dan het officiële minimumloon, mits zij geen beroep doen op de openbare kas.

b) Het antwoord op de derde vraag luidt dat de subjectieve bedoeling arbeid te willen verrichten, niet beslissend kan zijn, nu immers elk soort verblijf op het punt staat volwaardig te worden erkend. Overigens zal het verrichten van werkzaamheden meestal geen doel op zichzelf zijn, doch dienstbaar aan andere doeleinden, die zich aan de waardering door overheidsinstanties onttrekken.

2. a) De *Nederlandse regering* beklemtoont dat de *eerste vraag* ertoe strekt te vernemen, of artikel 48 een algemeen vrij verkeer van personen tot stand brengt of alleen het vrije verkeer van werknemers die door volwaardige arbeid bijdragen aan de economische ontwikkeling van de Gemeenschap en die beogen hun eigen levensstandaard te verhogen.

In aanmerking moet worden genomen dat krachtens artikel 48, lid 3, sub c, EEG-Verdrag het vrije verkeer van werknemers het recht inhoudt in een der Lid-Staten te verblijven „teneinde daar een beroep uit te oefenen overeenkomstig de in die Lid-Staat voor de tewerkstelling van nationale werknemers geldende wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen”. Tot deze bepalingen moet ook de Nederlandse wetgeving worden gerekend, die de werknemer garandeert dat hij, indien hij een volledige betrekking vervult, een minimumloon zal ontvangen.

Bijgevolg heeft het vrije verkeer van werknemers betrekking op het recht van een werknemer om zich binnen de Gemeenschap te verplaatsen om in één der Lid-Staten sociaal-economisch volwaardige arbeid te verrichten die het de werknemer mogelijk maakt in ieder geval in zijn levensonderhoud te voorzien.

b) Het in de *tweede vraag* bedoelde onderscheid is niet relevant.

c) Ten aanzien van de *derde vraag* stelt de Nederlandse regering, dat de communautaire werkgever in eerste instantie het oog heeft gehad op de migrant die de intentie heeft zich in een andere Lid-Staat te vestigen teneinde aldaar in te gaan op een aanwezig arbeidsaanbod.

Dit standpunt wordt gestaafd door de volgende bepalingen van het gemeenschapsrecht: artikel 48, lid 3, sub a en b, EEG-Verdrag kent de werknemers het recht toe om in te gaan op een feitelijk aanbod van tewerkstelling en zich „te dien einde” vrij te verplaatsen binnen het grondgebied der Lid-Staten. De eerste overweging bij verordening nr. 1612/68 verleent de werknemers het recht zich vrij binnen de Gemeenschap te verplaatsen „om er arbeid in loondienst te verrichten”. Tenslotte doelt richtlijn nr. 64/221 in artikel 1 op onderdanen van een Lid-Staat die verblijf houden in of zich begeven naar een andere Lid-Staat „om er al dan niet in loondienst werkzaamheden te verrichten”. Het woordje „om” in deze bepalingen wijst op de intentie van de betrokken onderdaan.

Om te bepalen in welke mate met de bedoeling van de belanghebbende rekening moet worden gehouden, is het echter belangrijk te weten in welke mate door de belanghebbende arbeid wordt of zal worden verricht. Wanneer de werknemer arbeid verricht waarmede hij in zijn levensonderhoud kan voorzien, dient het verbinden van consequenties aan de vraag of hij met zijn vestiging in een Lid-Staat in hoofdzaak heeft beoogd aldaar arbeid te gaan verrichten of dat hij daarmee hoofdzakelijk andere doeleinden had, achterwege te blijven. Anders is de situatie wanneer, zoals in casu, een onderdaan van een Lid-Staat van de Gemeenschappen in economisch irrelevante mate arbeid gaat verrichten in een andere Lid-Staat, alleen met het oogmerk daardoor de voordelen te kunnen genieten welke toekomen aan personen die onder het vrije verkeer van werknemers vallen.

3. a) Wat de *eerste en tweede vraag* betreft, merkt de *Deense regering* op, dat het EEG-Verdrag blijkens artikel 2 ervan

uitsluitend betrekking heeft op de economische activiteit in de Lid-Staten. Deze fundamentele afbakening van de bevoegdheid van de Gemeenschap is door het Hof bevestigd in het arrest van 14 juli 1976 (zaak 13/76, Donà, Jurispr. 1976, blz. 1333), waarin het vaststelde dat „sportbeoefening onder het gemeenschapsrecht valt, voor zover zij een economische activiteit in de zin van artikel 2 van het Verdrag vormt”.

Bijgevolg wordt het recht op vrij verkeer slechts toegekend aan diegenen die van belang zijn voor het economisch leven van de Lid-Staten, terwijl personen die geen economische activiteiten uitoefenen of hebben uitgeoefend, op grond van de geldende gemeenschapsbepalingen geen recht op verblijf in een andere Lid-Staat hebben, ongeacht of zij op een andere wijze zelf in hun onderhoud kunnen voorzien.

Dit onderscheid ligt overigens ten grondslag aan het voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake het verblijfsrecht van onderdanen van Lid-Staten op het grondgebied van een andere Lid-Staat, waarin terecht wordt aangenomen dat de bestaande regelingen niet het vrije verkeer verzekeren van personen die geen economische activiteit uitoefenen.

Een EEG-onderdaan heeft dus het recht drie maanden lang in een ander EEG-land te verblijven met het doel er werk te zoeken, doch maakt geen aanspraak op een verblijfskaart met een geldigheidsduur van vijf jaar, als bedoeld in artikel 6 van 's Raads richtlijn nr. 68/360 van 15 oktober 1968 inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het

verblijf van de werknemers der Lid-Staten en van hun familie binnen de Gemeenschap (PB L 257 van 1968, blz. 13), wanneer hij slechts voor een kortere periode werkzaamheden uitoefent.

Het begrip migrerend werknemer slaat op personen die zich met arbeid van normale duur of met andere beroeps werkzaamheden de nodige middelen verschaffen voor hun eigen levensonderhoud en dat van hun gezinsleden. Dit begrip impliceert bovendien dat hij een normale hoeveelheid werk verricht, in Denemarken ter minste 30 uur per week.

De Deense regering stelt dus voor, de eerste twee vragen te beantwoorden als volgt:

„Elke onderdaan van een Lid-Staat, die een economische activiteit als werknemer of zelfstandige uitoefent, valt onder het Verdrag en met name onder de bepalingen inzake het vrije verkeer. Zolang de Raad de groepen werknemers en zelfstandigen die recht hebben op een vijfjarige verblijfskaart, niet nauwkeurig heeft omschreven, kunnen de Lid-Staten zelf minimumbepalingen vaststellen inzake de arbeidstijd en het inkomen, waaraan de vreemdeling moet voldoen om recht te hebben op een verblijfskaart. Dergelijke minimumeisen mogen niet leiden tot uitsluiting van buitenlandse werknemers of zelfstandigen die een voor het betrokken beroep normale hoeveelheid arbeid verrichten of het normale beroepsinkomen genieten. Daarentegen kan een staat de overige mogelijkheden van de betrokkene om een inkomen te verwerven, of zijn subjectieve consumptiebehoeften buiten beschouwing laten”.

b) Gezien het ontkennende antwoord op de eerste vraag, behoeft de *derde vraag* niet te worden beantwoord.

Subsidiair zet de Deense regering evenwel uiteen, dat een EEG-onderdaan die zich krachtens een algemene verblijfstitel in een andere Lid-Staat bevindt, bijvoorbeeld om te studeren, geen recht krijgt op een vijfjarige verblijfskaart enkel omdat hij een betrekking van bescheiden omvang vindt. Vindt hij echter een full-time baan, dan heeft hij aanspraak op een verblijfskaart, ook al volgt hij nog steeds onderwijs in zijn vrije tijd. Wanneer hij, wat zijn werkzaamheden betreft, aan de objectieve eisen voldoet, vervalt het recht op een verblijfskaart niet op grond van zijn mogelijke subjectieve instelling.

4. a) Volgens de *Franse regering* moet de *eerste vraag* bevestigend worden beantwoord, want het is onaanvaardbaar dat een Lid-Staat een onderdaan van een andere Lid-Staat, die in eerstgenoemde staat, al dan niet in loondienst, werkzaamheden uitoefent of komt uitoefenen, onderwerpt aan een meer beperkende regeling of administratieve praktijk dan voor de onderdanen van die staat geldt, door te verlangen dat hij met deze arbeid een inkomen verwerft dat tenminste gelijk is aan het minimumloon. Dat blijkt met name uit artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1612/68, waarin volstrekt geen sprake is van een minimuminkomen of loon als voorwaarde voor binnenkomst en verblijf van gemeenschaps-onderdanen in de Lid-Staten.

b) Over de *tweede vraag* behoeven derhalve geen bijzondere opmerkingen te worden gemaakt.

c) Met de *derde vraag* wordt beoogd meer duidelijkheid te verkrijgen over het probleem of het recht van een werknemer die onderdaan is van een Lid-Staat, op vrije toegang en vrije vestiging in een andere Lid-Staat waar hij werkzaamheden uitoefent of wenst uit te oefenen, met evenveel gezag kan worden ingeroepen, indien wordt aangetoond dat de vestiging in die Lid-Staat voornamelijk dient voor andere doeleinden dan de uitoefening van werkzaamheden.

Het antwoord is, dat krachtens artikel 48, lid 3, EEG-Verdrag en de ter uitvoering daarvan vastgestelde richtlijn nr. 64/221, iedere Lid-Staat de mogelijkheid behoudt de vrije toegang en de vrije vestiging van onderdanen van andere Lid-Staten te beperken „om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid”.

De enkele omstandigheid dat een gemeenschapsonderdaan niet aan bepaalde inkomenscriteria voldoet of niet aantoonbaar dat hij werkzaamheden in een Lid-Staat uitoefent of wil uitoefenen, geeft deze Lid-Staat echter nog niet de bevoegdheid hem deze bepalingen tegen te werpen.

5. a) De *Commissie* geeft eerst een overzicht van de gemeenschapsrechtelijke bepalingen inzake het recht van verblijf. Zij beklemtoont dat krachtens artikel 3, lid 1, van richtlijn nr. 68/360 de Lid-Staten de onderdanen van andere Lid-Staten „op vertoon van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort

zonder meer op hun grondgebied toelaten”.

Krachtens artikel 4, lid 2, van die richtlijn wordt het verblijfsrecht vastgesteld door de afgifte van de „verblijfskaart van een onderdaan van een Lid-Staat der EEG”, die krachtens artikel 6, lid 1, van de richtlijn geldig is voor het gehele grondgebied van de betreffende Lid-Staat en een geldigheidsduur heeft van vijf jaar.

Aan werknemers die minder dan een jaar, doch langer dan drie maanden werkzaam zullen zijn in de ontvangende staat, wordt een tijdelijke verblijfsvergunning verleend (artikel 6, lid 3, van de richtlijn).

Tijdens de vergadering van de Raad, waarin verordening nr. 1612/68 en richtlijn nr. 68/360 werden aangenomen, hebben de Lid-Staten een interpretatieve verklaring goedgekeurd. Krachtens deze verklaring beschikken de in artikel 1 (van richtlijn nr. 68/360) bedoelde personen, onderdanen van een Lid-Staat die zich naar een andere Lid-Staat begeven om er werk te zoeken, hiervoor over een minimumtermijn van drie maanden. Hebben zij bij het einde van die termijn geen werk gevonden, dan zou aan hun verblijf op het grondgebied van die tweede staat een einde kunnen worden gesteld. Indien echter de betrokken personen in de loop van bedoelde periode zouden terugvallen op de sociale steunverlening van de tweede staat, dan zouden zij kunnen worden verzocht deze tweede staat te verlaten.

Volgens de uitlegging van deze verklaring door de Lid-Staten heeft een werknemer een zogenaamde „vrije termijn” van drie maanden, waarin hij de mogelijkheid heeft een baan te zoeken, contacten te leggen met werkgevers en een arbeidscontract af te sluiten. Lukt dat niet of moet hij gedurende deze vrije termijn al terugvallen op de sociale steunverlening, dan zou hij nog steeds volgens deze interpretatie kunnen worden verzocht de ontvangende Lid-Staat te verlaten. Lukt dat wel, dan zijn artikel 4 e.v. van richtlijn nr. 68/360 gewoon van toepassing.

b) De eerste vraag strekt er in wezen toe, te vernemen of een onderdaan van een Lid-Staat, die op het grondgebied van een andere Lid-Staat in zodanig beperkte mate werkzaamheden of diensten verricht, dat hij daarmee minder inkomen verwerft dan in die laatstbedoelde Lid-Staat als minimaal vereist wordt beschouwd om in de kosten van levensonderhoud te voorzien, een beroep kan doen op het recht van vrij verkeer van werknemers, en meer in het bijzonder op het recht op verblijf bedoeld in artikel 4 van richtlijn nr. 68/360. Hoewel de gestelde vraag niet alleen betrekking heeft op werknemers, maar ook op dienstverleners en zelfstandigen, beperkt de Commissie zich in haar antwoord tot het recht van vrij verkeer van werknemers, omdat het in het onderhavige geval om iemand in loondienst gaat.

Volgens de Commissie is het antwoord bevestigend. Dit volgt uit artikel 48, lid 3, sub c, EEG-Verdrag en uit de artikelen 1, lid 1, en 7, lid 1, van verordening nr. 1612/68, krachtens welke een EEG-werknemer, wat betreft de uitoefening van een „beroep” respectievelijk „arbeid in loondienst”, of wat betreft „alle voorwaarden voor tewerkstelling en arbeid”,

niet anders mag worden behandeld dan de nationale werknemers.

Deze conclusie geldt zowel wanneer de werkgever zich niet houdt aan de wettelijke bepalingen inzake het minimumloon, als wanneer de reductie van het minimumloon te wijten is aan een geringere arbeidsduur dan die van een normale dienstbetrekking in de betrokken sector. In het eerste geval dient de Lid-Staat de werknemer te stimuleren zijn civielrechtelijke aanspraak tegenover de werkgever te realiseren. In het tweede geval staat het een EEG-onderdaan vrij evenals Nederlandse onderdanen deeltijdarbeid te aanvaarden, zolang er maar sprake is van werkelijke arbeid.

Dit standpunt is bovendien in overeenstemming met het bij arrest van 19 maart 1964 (zaak 75/63, Unger, Jurispr. 1964, blz. 375) erkende gemeenschapsrechtelijke karakter van het begrip „werknemer”, want het is ondenkbaar dat iedere Lid-Staat de inhoud van dit begrip zou mogen wijzigen en door het vaststellen van minimuminkomens naar eigen goeddunken bepaalde categorieën van personen van de bescherming van het Verdrag zou mogen uitsluiten.

Tenslotte vormt het aanvaarden in een andere Lid-Staat van deeltijdarbeid die minder oplevert dan het minimumloon, met name in moeilijke economische omstandigheden, voor velen een verbetering van levensomstandigheden en sociale positie in vergelijking met totale werkloosheid in het eigen land.

Mitsdien geeft de Commissie het Hof in overweging, de eerste vraag te beantwoorden als volgt:

„Een onderdaan van een Lid-Staat die op het grondgebied van een andere Lid-Staat in zodanig beperkte mate arbeid in loondienst verricht, dat hij daarmee minder inkomen verwerft dan in die laatstbedoelde Lid-Staat als minimaal vereist wordt beschouwd om in de kosten van levensonderhoud te voorzien, kan een beroep doen op het recht van vrij verkeer van werknemers neergelegd in artikel 48 van het EEG-Verdrag en uitgewerkt in verordening nr. 1612/68 en in de richtlijnen nrs. 68/360 en 64/221. Inzonderheid kan aan zo'n onderdaan niet het recht op verblijf als bedoeld in artikel 4 van richtlijn nr. 68/360 worden geweigerd”.

c) Het onderscheid bedoeld in de *tweede vraag* doet niet ter zake.

d) Wat de *derde vraag* betreft, erkent de Commissie dat de bedoeling van de werknemer, onderdaan van een andere Lid-Staat, om in de ontvangende Lid-Staat een beroepsactiviteit te zoeken of uit te oefenen, in het vrij verkeer van werknemers een zekere rol speelt. Zij stelt echter dat er van dit oogmerk sprake is als er werk wordt verricht, ook al is het slechts deeltijdarbeid tegen een beloning lager dan het minimumloon. Het prima facie bewijs voor de autoriteiten van de ontvangende Lid-Staat, dat dit oogmerk aanwezig is, bestaat uit de verklaring van de werkgever overeenkomstig artikel 4, lid 3, sub b, van richtlijn nr. 68/360.

Het is ontoelaatbaar en in strijd met het karakter van een fundamenteel recht dat het vrij verkeer van werknemers kenmerkt, dat een werknemer die zijn oogmerk werk te verrichten duidelijk toont door het daadwerkelijk uitoefenen van een beroepsactiviteit, niet kan profiteren van het vrije verkeer omdat hij hoofdza-

kelijk andere doeleinden zou nastreven. Bovendien vormt het in beperkte mate verrichten van werkzaamheden op zichzelf niet noodzakelijkerwijs een indicatie van de afwezigheid van het oogmerk een beroepsactiviteit uit te oefenen.

Mitsdien geeft de Commissie in overweging de derde vraag te beantwoorden als volgt:

„Het direct uit het recht van vrij verkeer van werknemers voortvloeiende recht op toelating en verblijf in een Lid-Staat kan, afgezien van de bepalingen van artikel 48 EEG-Verdrag en van richtlijn nr. 64/221 betreffende de volksgezondheid, de openbare orde en de openbare veiligheid, slechts dan aan een onderdaan van een andere Lid-Staat ontzegd worden, indien aan de hand van zijn gedragingen kan worden aangetoond dat het oogmerk een beroepsactiviteit uit te oefenen, bij hem in feite ontbreekt”.

III — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 25 november 1981 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt en vragen van het Hof beantwoord door D. M. Levin, vertegenwoordigd door W. J. van Bennekom, advocaat te Amsterdam; de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door A. Bos en M. Donner als gemachtigden; de Deense regering, vertegenwoordigd door L. Mikaelsen als gemachtigde; de Franse regering, vertegenwoordigd door A. Cernelutti als gemachtigde; de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door A. Caramazza als gemachtigde; en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door J. Forman en P.-J. Kuyper als gemachtigden.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 20 januari 1982 conclusie genomen.

In rechte

- 1 Bij tussenuitspraak van 28 november 1980, ingekomen ten Hove op 11 maart 1981, heeft de Nederlandse Raad van State krachtens artikel 177 EEG-Verdrag drie prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van artikel 48 EEG-Verdrag en van enige bepalingen van communautaire verordeningen en richtlijnen inzake het vrije verkeer van personen binnen de Gemeenschap.
- 2 Verzoekster in het hoofdgeding, D. M. Levin, Brits onderdaan en gehuwd met een onderdaan van een derde land, verzocht om een vergunning tot verblijf in Nederland. Deze vergunning werd haar overeenkomstig de Nederlandse wettelijke regeling geweigerd, onder meer omdat zij in Nederland geen beroepswerkzaamheden verrichtte en daarom niet kon worden beschouwd als „begunstigd EEG-onderdaan” in de zin van die wettelijke regeling.

- 3 Levin verzocht de staatssecretaris van Justitie om herziening van die beschikking. Toen dit verzoek was afgewezen, stelde zij beroep in bij de Raad van State. Zij voerde daarbij aan dat zij in tussentijd in Nederland arbeid in loondienst was gaan verrichten en dat zij en haar echtgenoot in elk geval over meer dan voldoende vermogen en inkomen beschikten om ook zonder arbeid te verrichten in hun onderhoud te voorzien.
- 4 Van mening dat zijn beslissing afhing van de uitlegging van het gemeenschapsrecht, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vragen gesteld:

- „1. Dient onder het begrip ‚begunstigde EEG-onderdaan’, waaronder in de Nederlandse wetgeving wordt verstaan een onderdaan van een Lid-Staat als omschreven in artikel 1 van de richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen nr. 64/221 van 25 februari 1964, welk begrip in die wetgeving wordt gehanteerd ter bepaling van de kring van personen op wie artikel 48 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap en de ter uitvoering daarvan door de Raad van de Europese Gemeenschappen vastgestelde verordening nr. 1612/68 van 15 oktober 1968 en de richtlijnen nr. 64/221 van 25 februari 1964 en nr. 68/360 van 15 oktober 1968 van toepassing zijn, mede te worden verstaan een onderdaan van een Lid-Staat die op het grondgebied van een andere Lid-Staat in zodanig beperkte mate werkzaamheden, al of niet in loondienst, of diensten verricht dat hij daarmee minder inkomen verwerft dan in die laatstbedoelde Lid-Staat als minimaal vereist wordt beschouwd om in de kosten van levensonderhoud te kunnen voorzien?
2. Dient bij de beantwoording van vraag 1 onderscheid te worden gemaakt tussen enerzijds personen die, naast of in aanvulling op hun uit beperkte werkzaamheden verkregen inkomsten, andere inkomsten hebben (bijvoorbeeld uit vermogen of uit arbeid van hen vergezellende echtelieden die geen onderdaan van een Lid-Staat zijn) ten gevolge waarvan zij beschikken over voldoende middelen van bestaan als bedoeld in vraag 1, en anderzijds personen die niet over zulke andere neveninkomsten beschikken, doch om hen moverende redenen genoeg wens te nemen met een inkomen dat geringer is dan in het algemeen als minimaal wordt beschouwd?

3. Kan, uitgaande van een bevestigende beantwoording van vraag 1, op het recht van zulk een werknemer op vrije toegang tot en vestiging in de Lid-Staat waar hij in beperkte mate werkzaamheden of diensten verricht of wenst te verrichten, evenzeer een beroep worden gedaan indien aangetoond of aannemelijk is dat met de vestiging in die Lid-Staat hoofdzakelijk andere doeleinden dan het — in beperkte mate — verrichten van werkzaamheden of diensten worden nagestreefd?"
5. Hoewel deze vragen letterlijk genomen zowel het vrije verkeer van werknemers als de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten betreffen, blijkt uit de gegevens van het hoofdgeding dat de nationale rechter in werkelijkheid slechts doelt op het vrije verkeer van werknemers. De te geven antwoorden dienen dus enkel betrekking te hebben op de met deze vrijheid verband houdende aspecten.

De eerste en de tweede vraag

6. Met de eerste en de tweede vraag, die samen moeten worden beantwoord, wil de nationale rechter in wezen vernemen of de bepalingen van het gemeenschapsrecht betreffende het vrije verkeer van werknemers mede gelden voor een onderdaan van een Lid-Staat, die op het grondgebied van een andere Lid-Staat arbeid in loondienst verricht, waarmee hij minder inkomen verwerft dan wat volgens de wettelijke regeling van laatstbedoelde staat als bestaansminimum wordt beschouwd. Meer bepaald wordt gevraagd of zo iemand onder die bepalingen valt, wanneer hij zijn uit arbeid in loondienst verkregen inkomsten tot dat minimum aanvult met andere inkomsten, dan wel genoeg neemt het bestaansmiddelen beneden het minimum.
7. Luidens artikel 48 EEG-Verdrag wordt binnen de Gemeenschap het vrije verkeer van werknemers tot stand gebracht. Dit houdt de afschaffing in van elke discriminatie op grond van nationaliteit tussen de werknemers der Lid-Staten, wat betreft de werkgelegenheid, de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden; het houdt, behoudens de uit hoofde van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid gerechtvaardigde beperkingen, voorts het recht in om in te gaan op een feitelijk aanbod tot tewerkstelling, zich te dien

einde vrij te verplaatsen binnen het grondgebied der Lid-Staten, er te verblijven teneinde er een beroep uit te oefenen, en er nadien verblijf te houden.

- 8 Deze bepaling heeft onder meer uitvoering gekregen door verordening nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB L 257 van 1968, blz. 2) en richtlijn nr. 68/360 van de Raad van dezelfde datum, inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van de werknemers der Lid-Staten en van hun familie binnen de Gemeenschap (ibid., blz. 13). Ingevolge artikel 1 van verordening nr. 1612/68 heeft iedere onderdaan van een Lid-Staat, ongeacht zijn woonplaats, het recht, op het grondgebied van een andere Lid-Staat arbeid in loondienst te aanvaarden en te verrichten, overeenkomstig de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die de tewerkstelling van de nationale werknemers van deze staat regelen.

- 9 Hoewel de uit het vrije verkeer van werknemers voortvloeiende rechten, en inzonderheid het recht om het grondgebied van een Lid-Staat te betreden en er te verblijven, dus verbonden zijn met de hoedanigheid van werknemer, respectievelijk van persoon die arbeid in loondienst verricht of wenst te aanvaarden, worden de begrippen „werknemer” en „arbeid in loondienst” in geen enkele met deze materie verband houdende bepaling uitdrukkelijk omschreven. Bij de bepaling van hun betekenis dient men derhalve zijn toevlucht te nemen tot de algemeen erkende uitleggingsbeginselen, daarbij uitgaande van de gewone betekenis die die woorden hebben in hun context en in het licht van de doelstellingen van het Verdrag.

- 10 De Nederlandse en de Deense regering hebben respectievelijk gesteld dat slechts die personen een beroep kunnen doen op artikel 48 EEG-Verdrag, wier loon tenminste gelijk is aan de bestaansmiddelen die door de wettelijke regeling van de Lid-Staat waar zij werken, als noodzakelijk worden beschouwd, of die tenminste zoveel uren werken als voor een volledige dagtaak in de betrokken sector normaal wordt geacht. Nu de communautaire wetgeving terzake niets bepaalt, zou een beroep moeten worden gedaan op nationale maatstaven om zowel het minimumloon als het minimum aantal uren te bepalen.

- 11 Dit argument kan echter niet worden aanvaard. Zoals het Hof reeds heeft verklaard in zijn arrest van 19 maart 1964 (zaak 75/63, Unger, Jurispr. 1964, blz. 375), kunnen de begrippen „werknemer” en „arbeid in loondienst” niet worden bepaald door verwijzing naar de wetgevingen der Lid-Staten, doch hebben zij een gemeenschapsrechtelijke betekenis. Anders zouden de communautaire voorschriften betreffende het vrije verkeer van werknemers hun uitwerking verliezen, omdat de inhoud dier begrippen zonder controle der gemeenschapsinstellingen eenzijdig zou kunnen worden vastgesteld en gewijzigd door de nationale wetgevingen, die aldus bepaalde categorieën van personen naar goeddunken van de toepassing van het Verdrag zouden kunnen uitsluiten.
- 12 Dit zou met name het geval zijn indien het genot der uit hoofde van het vrije verkeer van werknemers toegekende rechten afhankelijk kon worden gesteld van een loon dat de wetgeving van de ontvangende staat als het minimum beschouwt; daardoor zou de personele werkingssfeer van de communautaire voorschriften over dit onderwerp van Lid-Staat tot Lid-Staat kunnen verschillen. Zin en strekking van de begrippen „werknemer” en „arbeid in loondienst” moeten derhalve worden verduidelijkt in het licht van de beginselen van de communautaire rechtsorde.
- 13 In dit verband moet worden beklemtoond dat die begrippen de werkingssfeer van een van de door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden bepalen en uit dien hoofde niet restrictief mogen worden uitgelegd.
- 14 Overeenkomstig deze opvatting bevestigt de considerans van verordening nr. 1612/68 in algemene bewoordingen het recht van alle werknemers der Lid-Staten om de arbeid van hun keuze binnen de Gemeenschap te verrichten, om het even of het gaat om vaste werknemers, seizoen- of grensarbeiders dan wel werknemers die werkzaam zijn in het kader van een dienstverrichting. Bovendien stelt richtlijn nr. 68/360, waar zij in artikel 4 de werknemers — tegen overlegging van het document op vertoon waarvan zij het grondgebied hebben betreden, en van een door de werkgever afgegeven verklaring van indienstneming of tewerkstelling — het recht van verblijf verleent, dit recht niet afhankelijk van enige voorwaarde omtrent het soort werk of het daarmee verworven inkomen.

- 15 Een uitlegging welke deze begrippen hun volle omvang toekent, beantwoordt eveneens aan de doelstellingen van het Verdrag, waartoe volgens de artikelen 2 en 3 behoort de verwijdering tussen de Lid-Staten van hinderpalen voor het vrije verkeer van personen, onder meer ter bevordering van de harmonische ontwikkeling van de economische activiteit binnen de gehele Gemeenschap en ter verbetering van de levensstandaard. Aangezien deeltijdarbeid, ofschoon eventueel minder inkomen opleverend dan wat als bestaansminimum wordt beschouwd, voor velen een doeltreffend middel is om hun levensvoorwaarden te verbeteren, zou het nuttig effect van het gemeenschapsrecht worden ondergraven en de verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag in gevaar worden gebracht indien het genot der uit hoofde van het vrije verkeer van werknemers toegekende rechten zou worden voorbehouden aan personen die met een volledige dagtaak een loon verdienen dat tenminste gelijk is aan het in de betrokken sector gewaarborgde minimumloon.
- 16 Bijgevolg moeten de begrippen werknemer en arbeid in loondienst aldus worden verstaan, dat de bepalingen betreffende het vrije verkeer van werknemers mede betrekking hebben op personen die slechts deeltijdarbeid in loondienst verrichten of wensen te verrichten, en daarvoor slechts een loon ontvangen of zouden ontvangen dat lager is dan het in de betrokken sector gewaarborgde minimumloon. Daarbij mag geen onderscheid worden gemaakt tussen degenen die bereid zijn met hun inkomen uit zulke arbeid genoeg te nemen, en degenen die dit inkomen aanvullen met andere inkomsten, hetzij uit vermogen hetzij uit de arbeid van een hen vergezellend gezinslid.
- 17 Opgemerkt zij echter dat, hoewel deeltijdarbeid niet buiten het toepassingsgebied van de bepalingen betreffende het vrije verkeer van werknemers valt, deze bepalingen slechts gelden voor het verrichten van reële en daadwerkelijke arbeid, met uitsluiting van werkzaamheden van zo geringe omvang dat zij louter marginaal en bijkomstig blijken. Uit de formulering van het beginsel van het vrije verkeer van personen en uit de plaats van de daartoe betrekkelijke bepalingen in de gehele systematiek van het Verdrag blijkt dat deze bepalingen het vrije verkeer slechts waarborgen aan personen die een bezigheid van economische aard verrichten of wensen te verrichten.

- 18 Op de eerste en de tweede vraag moet derhalve worden geantwoord, dat de bepalingen van het gemeenschapsrecht betreffende het vrije verkeer van werknemers mede gelden voor een onderdaan van een Lid-Staat, die op het grondgebied van een andere Lid-Staat arbeid in loondienst verricht waarmee minder inkomen wordt verworven dan in laatstbedoelde Lid-Staat als bestaansminimum wordt beschouwd, onverschillig of de betrokkene zijn uit arbeid in loondienst verkregen inkomsten tot dat minimum aanvult met andere inkomsten dan wel genoegzaam neemt met bestaansmiddelen beneden het minimum, zolang hij maar reële en daadwerkelijke arbeid in loondienst verricht.

De derde vraag

- 19 De derde vraag strekt er in wezen toe te vernemen, of het recht van toegang tot en verblijf op het grondgebied van een Lid-Staat kan worden ontzegd aan een werknemer die met zijn binnenkomst of verblijf hoofdzakelijk andere doeleinden nastreeft dan het verrichten van arbeid in loondienst, zoals in het antwoord op de eerste en tweede vraag omschreven.
- 20 Naar de bewoordingen van artikel 48, lid 3, EEG-Verdrag hebben de werknemers het recht zich vrij binnen het grondgebied der Lid-Staten te verplaatsen „teneinde” in te gaan op een feitelijk aanbod tot tewerkstelling. Krachtens dezelfde bepaling zijn zij gerechtigd in een der Lid-Staten te verblijven „teneinde” daar een beroep uit te oefenen. Bovendien preciseert de considerans van verordening nr. 1612/68, dat het vrije verkeer voor de werknemers het recht inhoudt zich vrij binnen de Gemeenschap te verplaatsen „om” er arbeid in loondienst te verrichten, terwijl krachtens artikel 2 van richtlijn nr. 68/360 de Lid-Staten verplicht zijn de werknemers toe te staan hun grondgebied te verlaten „teneinde” op het grondgebied van een andere Lid-Staat arbeid in loondienst te aanvaarden of te verrichten.
- 21 Uit deze formuleringen blijkt echter slechts het aan het beginsel zelf van het vrije verkeer van werknemers inherente vereiste dat op de door het gemeen-

schapsrecht uit hoofde van deze vrijheid toegekende voordelen slechts een beroep kan worden gedaan door personen die daadwerkelijk arbeid in loondienst verrichten of die dit serieus wensen te doen. Die formuleringen impliceren evenwel niet dat het genot van die vrijheid afhankelijk kan worden gesteld van de doeleinden die door een onderdaan van een Lid-Staat worden nagestreefd bij het vragen van toegang tot of verblijf op het grondgebied van een andere Lid-Staat, zolang hij er arbeid verricht of wenst te verrichten die aan bovenbedoelde criteria voldoet, dat wil zeggen reële en daadwerkelijke arbeid in loondienst.

- 22 Zodra aan deze voorwaarde is voldaan, zijn de mogelijke bedoelingen waarmee de werknemer in de betrokken Lid-Staat werk zoekt, irrelevant en mogen zij niet in aanmerking worden genomen.

- 23 Op de derde vraag van de Raad van State moet derhalve worden geantwoord, dat de mogelijke bedoelingen waarmee een werknemer van een Lid-Staat in een andere Lid-Staat werk zoekt, irrelevant zijn voor zijn recht van toegang tot en verblijf op het grondgebied van laatstgenoemde staat, zolang hij er reële en daadwerkelijke arbeid in loondienst verricht of wenst te verrichten.

Kosten

De kosten door de Nederlandse, de Deense, de Franse en de Italiaanse regering en door de Commissie wegens indiening hunner opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door de Nederlandse Raad van State, afdeling Rechtspraak, bij tussenuitspraak van 28 november 1980 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1. De bepalingen van het gemeenschapsrecht betreffende het vrije verkeer van werknemers gelden mede voor een onderdaan van een Lid-Staat, die op het grondgebied van een andere Lid-Staat arbeid in loondienst verricht waarmee minder inkomen wordt verworven dan in laatstbedoelde Lid-Staat als bestaansminimum wordt beschouwd, onverschillig of de betrokkene zijn uit arbeid in loondienst verkregen inkomsten tot dat minimum aanvult met andere inkomsten dan wel genoegzaam neemt met bestaansmiddelen beneden het minimum, zolang hij maar reële en daadwerkelijke arbeid in loondienst verricht.
2. De mogelijke bedoelingen waarmee een werknemer van een Lid-Staat werk zoekt in een andere Lid-Staat, zijn irrelevant voor zijn recht van toegang tot en verblijf op het grondgebied van laatstgenoemde staat, zolang hij er reële en daadwerkelijke arbeid in loondienst verricht of wenst te verrichten.

	Mertens de Wilmars	Bosco	Touffait
Due	Pescatore	Mackenzie Stuart	O'Keeffe
Koopmans	Everling	Chloros	Grévisse

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 23 maart 1982.

De griffier
P. Heim

De president
J. Mertens de Wilmars