

ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)
26 november 1998 *

In zaak C-1/97,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag van het
Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen (Duitsland), in het aldaar aan-
hangig geding tussen

M. Birden

en

Stadtgemeinde Bremen,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 6, lid 1, van besluit
nr. 1/80 van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de Associatie, vast-
gesteld door de Associatieraad die is ingesteld bij de Associatieovereenkomst tussen
de Europese Economische Gemeenschap en Turkije,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: P.J.G. Kapteyn, kamerpresident, G.F. Mancini,
J.L. Murray, H. Ragnemalm en R. Schintgen (rapporteur), rechters,

* Procestaal: Duits.

advocaat-generaal: N. Fennelly
griffier: L. Hewlett, administrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

- M. Birden, vertegenwoordigd door J. Kempas, advocaat te Bremen,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door E. Röder en B. Klope, Ministerialrat respectievelijk Oberregierungsrat bij het Bondsministerie van Economische zaken, als gemachtigden,
- de Griekse regering, vertegenwoordigd door A. Samoni-Rantou en L. Pnevmatikou, assistent bijzonder juridisch adviseur respectievelijk gespecialiseerd wetenschappelijk medewerkster bij de bijzondere dienst communautaire geschillen van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigden,
- de Franse regering, vertegenwoordigd door K. Rispal-Bellanger en C. Chavance, onderdirecteur respectievelijk secrétaire des affaires étrangères bij de directie juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigden,
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur P. J. Kuijper, als gemachtigde, bijgestaan door P. Gilsdorf, advocaat te Hamburg en Brussel,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van M. Birden, vertegenwoordigd door J. Kempas; de Duitse regering, vertegenwoordigd door C.-D. Quassowski, Regie-

rungsdirecteur bij het Bondsministerie van Economische zaken, als gemachtigde; de Griekse regering, vertegenwoordigd door A. Samoni-Rantou en L. Pnevmatikou, alsmede van de Commissie, vertegenwoordigd door P. Gilsdorf, ter terechtzitting van 2 april 1998,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 28 mei 1998,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij beschikking van 9 december 1996, ingekomen bij het Hof op 6 januari 1997, heeft het Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen krachtens artikel 177 EG-Verdrag een prejudiciële vraag gesteld over de uitlegging van artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 van de Associatieraad van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de Associatie (hierna: „besluit nr. 1/80”). De Associatieraad is ingesteld bij de Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, die op 12 september 1963 te Ankara is ondertekend door de Republiek Turkije enerzijds en de lidstaten van de EEG en de Gemeenschap anderzijds, en die namens de Gemeenschap bij besluit 64/732/EEG van de Raad van 23 december 1963 (PB 1964, 217, blz. 3685) is gesloten, goedgekeurd en bevestigd.
- 2 Die vraag is gerezen in een geding tussen Birden, Turks onderdaan, en de Stadtgemeinde Bremen ter zake van de weigering de verblijfsvergunning van de betrokkene in Duitsland te verlengen.

De feiten van het hoofdgeding en de toepasselijke wetgeving

- 3 Blijkens het dossier van het hoofdgeding kreeg Birden in 1990 toestemming Duitsland binnen te komen, waar hij in 1992 een Duits onderdaan huwde.
- 4 Op grond van dit huwelijk verkreeg hij in die staat een tot juni 1995 geldige verblijfsvergunning, alsmede een onvoorwaardelijke arbeidsvergunning voor onbeperkte duur.
- 5 Daar hij in Duitsland echter geen werk had gevonden, genoot hij aanvankelijk sociale bijstand krachtens het Bundessozialhilfegesetz (hierna: „BSHG”).
- 6 In § 1 BSHG wordt bepaald:
 - „1) De sociale bijstand bestaat uit bijstand voor het levensonderhoud en bijstand in bijzondere situaties.
 - 2) De sociale bijstand heeft tot doel, de begunstigde in staat te stellen een menswaardig bestaan te voeren. De bijstand moet hem zoveel mogelijk in staat stellen, hiervan onafhankelijk te worden; hierbij moet hij naar vermogen meewerken.”

7 In § 19 BSHG wordt bepaald:

- „1) Voor bijstandbehoevenden, met name voor jongeren die geen werk kunnen vinden, moet werkgelegenheid worden gecreëerd. Voor de creatie en de instandhouding van werkgelegenheid kunnen ook de kosten worden gedragen. De werkgelegenheid moet in de regel van tijdelijke duur zijn en geschikt zijn, een betere opnemng van de bijstandbehoevende in het arbeidsproces mogelijk te maken.
- 2) Indien voor de bijstandbehoevende een gelegenheid voor arbeid van algemeen nut of aanvullende arbeid wordt gecreëerd, kan hem ofwel het gewone arbeidsloon ofwel een uitkering voor levensonderhoud alsmede een passende vergoeding voor extra kosten worden verleend; aanvullend is alleen de arbeid die anders niet, niet in deze omvang of niet op dit tijdstip zou worden verricht. Van het vereiste dat de arbeid aanvullend moet zijn kan in individuele gevallen worden afgezien, wanneer daardoor de opnemng in het arbeidsproces beter wordt bevorderd of zulks op basis van de bijzondere situatie van de bijstandsgerechtigde of zijn familie geboden is.
- 3) Indien in het geval bedoeld in lid 2, een uitkering voor levensonderhoud wordt verleend, is er geen sprake van een arbeidsverhouding in de zin van het arbeidsrecht of van een dienstverhouding in de zin van de wettelijke ziekte- en pensioenverzekering. De voorschriften inzake arbeidsbescherming zijn evenwel van toepassing.

(...)”

- 8 Op 3 januari 1994 sloot Birden voor de periode van 1 januari 1994 tot en met 31 december 1994 met het Kulturzentrum Lagerhaus Bremen-Ostertor eV een arbeidsovereenkomst als halfgeschoold handarbeider. Zijn nettomaandloon bedroeg 2 155,70 DM, na inhouding van loonbelasting, de solidariteitsheffing alsmede de bijdragen aan de ziektekosten, de invaliditeits-, de ouderdoms- en de werkloosheidsverzekering. De wekelijkse arbeidstijd bedroeg 38,5 uur.

- 9 Nadien werd deze arbeidsovereenkomst onder dezelfde voorwaarden verlengd tot en met 31 december 1995.
- 10 Voor de duur van deze arbeidsovereenkomsten ontving Birden geen sociale bijstand in de vorm van een uitkering voor levensonderhoud.
- 11 Deze arbeidsovereenkomsten werden voor 100 % gefinancierd door de Werkstatt Bremen, een dienst van de Senator für Gesundheit, Jugend und Soziales der Freien Hansestadt Bremen, in het kader van een programma dat door de regering van deze stadstaat is vastgesteld en ten doel heeft om bijstandsgerechtigden, in het bijzonder werklozen die geen recht op werkloosheidsuitkeringen hebben, overeenkomstig § 19, lid 2, BSHG tijdelijk bezoldigd werk aan te bieden, teneinde hun toegang tot of hun terugkeer op de algemene arbeidsmarkt mogelijk te maken. Door dit onder de socialeverzekeringsplicht vallende werk van één tot twee jaar kunnen de deelnemers aan het programma dus socialezekerheidsuitkeringen genieten of, eventueel, in aanmerking komen voor een werkverschaffingsproject.
- 12 Op 10 juni 1995 werd het huwelijk van Birden ontbonden.
- 13 Daarop weigerden de bevoegde autoriteiten op 15 augustus daaraanvolgend zijn verblijfsvergunning in Duitsland te verlengen, op grond dat die verlenging krachtens het nationale recht na de scheiding van de betrokkene niet langer mogelijk was, en hij voorts niet tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat in de zin van artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 behoorde, omdat het bij de op basis van het BSHG gesloten arbeidsovereenkomsten slechts om tijdelijke overeenkomsten ging die enkel aan een beperkte groep personen, in casu bijstandsgerechtigden, een mogelijkheid tot opneming in het arbeidsleven dienden te bieden, door de overheid werden gefinancierd en betrekking hadden op werkzaamheden van algemeen belang ten behoeve van een publieke werkgever die niet op de algemene arbeidsmarkt met ondernemingen concurreert.

- 14 Daar Birden van mening was, dat hij, daar hij meer dan één jaar bij dezelfde werkgever had gewerkt, krachtens artikel 6, lid 1, eerste onderdeel, van besluit nr. 1/80 recht op verlenging van zijn verblijfsvergunning had, bracht hij het geschil voor het Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen. Voor deze rechter preciseerde hij, dat een nieuwe arbeidsovereenkomst voor de functie van conciërge, die hij met ingang van 1 januari 1996 voor onbepaalde duur eveneens met het Kulturzentrum Lagerhaus Bremen-Ostertor eV had gesloten, enkel niet had kunnen worden uitgevoerd omdat hij aan zijn werkgever geen geldige verblijfsvergunning had kunnen overleggen.
- 15 De nationale rechter heeft vastgesteld, dat de afwijzende beschikking in overeenstemming met het Duitse recht was. Hij vraagt zich echter af, of voor de betrokkene niet een gunstiger oplossing mogelijk was op grond van artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80.
- 16 Deze bepaling, die in hoofdstuk II (Sociale bepalingen), deel 1 (Arbeidsmarkt-vraagstukken en vraagstukken in verband met het vrije verkeer van werknemers), is opgenomen, luidt:

„Behoudens het bepaalde in artikel 7 betreffende de vrije toegang tot arbeid van de gezinsleden, heeft de Turkse werknemer die tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat behoort:

- na een jaar legale arbeid in die lidstaat recht op verlenging van zijn arbeidsvergunning bij dezelfde werkgever indien deze werkgelegenheid heeft;
- na drie jaar legale arbeid en onder voorbehoud van de aan de werknemers uit de lidstaten van de Gemeenschap te verlenen voorrang, in die lidstaat het recht om in hetzelfde beroep bij een werkgever van zijn keuze te reageren op een ander arbeidsaanbod, gedaan onder normale voorwaarden en geregistreerd bij de arbeidsbureaus van die lidstaat;

— na vier jaar legale arbeid, in die lidstaat vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst te zijner keuze.”

- 17 Het Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen merkt op, dat Birden op het moment waarop zijn verblijfsvergunning afliep, weliswaar een legaal werknemer met een geldige arbeidsvergunning was, die gedurende meer dan één jaar bij dezelfde werkgever in loondienst was geweest en over een arbeidsplaats beschikte, doch het betwijfelt, of de betrokkene tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat behoort in de zin van artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80, aangezien de door hem in de jaren 1994 en 1995 verrichte werkzaamheden door de overheid waren gestimuleerd in het kader van § 19, lid 2, BSHG.

De prejudiciële vraag

- 18 Daar het van oordeel was, dat de beslechting van het geding een uitlegging van deze bepaling van besluit nr. 1/80 verlangde, heeft het Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag voorgelegd:

„Behoort een Turkse werknemer tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat in de zin van artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 van de Associatieraad EEG-Turkije betreffende de ontwikkeling van de Associatie, wanneer hij een door deze lidstaat met overheidsmiddelen speciaal bevorderde en onder de socialezekerheidsplicht vallende arbeid verricht, die is bedoeld om hem de toegang tot of de terugkeer in het arbeidsproces mogelijk te maken, en die op grond van het nationale doel van de stimuleringsmaatregel slechts voor een beperkte groep van personen openstaat (hier: ingevolge § 19, lid 2, Bundessozialhilfegesetz)?”

- 19 In de eerste plaats moet worden beklemtoond, dat het Hof sinds het arrest van 20 september 1990, *Sevince* (C-192/89, Jurispr. blz. I-3461, punt 26), steeds heeft geoordeeld, dat artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 in de lidstaten rechtstreekse werking heeft, zodat Turkse onderdanen die aan de voorwaarden van dat artikel voldoen, zich rechtstreeks kunnen beroepen op de rechten die de drie onderdelen van deze bepaling hun geleidelijk verlenen, afhankelijk van de duur die zij in de lidstaat van ontvangst in loondienst werkzaam zijn (zie laatstelijk arresten van 30 september 1997, *Günaydin*, C-36/96, Jurispr. blz. I-5143, punt 24, en *Ertanir*, C-98/96, Jurispr. blz. I-5179, punt 24).
- 20 In de tweede plaats moet worden herinnerd aan de vaste rechtspraak, dat de rechten die deze bepaling op het vlak van de werkgelegenheid aan Turkse werknemers verleent, noodzakelijkerwijs inhouden, dat de belanghebbende een recht van verblijf heeft, omdat anders het recht van toegang tot de arbeidsmarkt en het verrichten van arbeid elke inhoud zouden verliezen (zie laatstelijk de reeds aangehaalde arresten *Günaydin*, punt 26, en *Ertanir*, punt 26).
- 21 In de derde plaats moet worden opgemerkt, dat artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80, gelijk uit de bewoordingen zelf volgt, vooronderstelt dat de belanghebbende Turkse werknemer op het grondgebied van een lidstaat verblijft, tot de legale arbeidsmarkt van de lidstaat van ontvangst behoort en gedurende een bepaalde periode aldaar legaal werkzaam is geweest.
- 22 Teneinde de verwijzende rechter een nuttig antwoord te geven, waardoor hij de relevantie van de argumenten kan beoordelen die verweerster in het hoofdgeding heeft aangevoerd om Birden het genot van de bij besluit nr. 1/80 verleende rechten te ontzeggen, moeten deze drie begrippen achtereenvolgens worden onderzocht.

Het begrip werknemer

- 23 Wat het eerste van deze begrippen betreft, moet er om te beginnen aan worden herinnerd, dat in vaste rechtspraak uit de bewoordingen van artikel 12 van de Associatieovereenkomst EEG-Turkije en van artikel 36 van het op 23 november 1970 ondertekende Aanvullende Protocol, dat bij verordening (EEG) nr. 2760/72 van de Raad van 19 december 1972 (PB L 293, blz. 1) is gesloten en aan deze overeenkomst is gehecht, alsmede uit de doelstelling van besluit nr. 1/80 is afgeleid, dat de in het kader van de artikelen 48, 49 en 50 EG-Verdrag erkende beginselen zo veel mogelijk moeten worden toegepast op Turkse onderdanen die de bij besluit nr. 1/80 toegekende rechten genieten (zie in die zin arresten van 6 juni 1995, Bozkurt, C-434/93, Jurispr. blz. I-1475, punten 14, 19 en 20; 23 januari 1997, Tetik, C-171/95, Jurispr. blz. I-329, punten 20 en 28, en de reeds aangehaalde arresten Günaydin, punt 21, en Ertanir, punt 21).
- 24 Mitsdien moet voor de bepaling van de draagwijdte van het in artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 gebruikte begrip werknemer te rade worden gegaan bij de uitlegging van het gemeenschapsrechtelijke begrip werknemer.
- 25 Het is vaste rechtspraak, dat het begrip werknemer een communautaire inhoud heeft en niet restrictief mag worden uitgelegd. Bij de omschrijving van dit begrip moet worden uitgegaan van objectieve criteria die, wat de rechten en plichten van de betrokkenen betreft, kenmerkend zijn voor de arbeidsverhouding. Om als werknemer te worden aangemerkt, moet een persoon reële en daadwerkelijke arbeid verrichten, met uitsluiting van werkzaamheden van zo geringe omvang dat zij louter marginaal en bijkomstig blijken. Het hoofdkenmerk van de arbeidsverhouding is, dat iemand gedurende een bepaalde tijd voor een ander en onder diens gezag prestaties levert en als tegenprestatie een vergoeding ontvangt. Daarentegen is de aard van de rechtsbetrekking die de werknemer en de werkgever verbindt niet beslissend voor de bepaling van de hoedanigheid van werknemer in de zin van het gemeenschapsrecht (zie, wat artikel 48 van het Verdrag betreft, met name arresten van 3 juli 1986, Lawrie-Blum, 66/85, Jurispr. blz. 2121, punten 16 en 17; 21 juni 1988, Brown, 197/86, Jurispr. blz. 3205, punt 21, en 26 februari 1992, Raulin,

C-357/89, Jurispr. blz. I-1027, punt 10, alsmede, wat artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 betreft, aangehaalde arresten Günaydin, punt 31, en Ertanir, punt 43).

- 26 Een Turks onderdaan als Birden, die op basis van een soort regeling als het BSHG is tewerkgesteld, levert in het kader van een gezagsverhouding prestaties voor zijn werkgever, waarvoor hij als tegenprestatie een vergoeding ontvangt. Hij voldoet dus aan de belangrijkste criteria voor de arbeidsverhouding.
- 27 Bij een wekelijkse arbeidsduur van 38,5 uur en een nettomaandloon van 2 155,70 DM, hetgeen overigens in overeenstemming is met de collectieve arbeids-overeenkomst voor werknemers in de betrokken lidstaat, kan niet staande worden gehouden, dat de betrokkene slechts marginale en bijkomstige werkzaamheden heeft verricht.
- 28 Aan deze uitlegging wordt niet afgedaan door de omstandigheid dat de vergoeding van de betrokkene uit de openbare middelen wordt betaald, aangezien, naar analogie van de rechtspraak betreffende artikel 48 van het Verdrag, de herkomst van de middelen waaruit het loon wordt betaald, noch het feit dat de arbeidsverhouding naar nationaal recht een rechtskarakter sui generis heeft, noch de meer of minder grote productiviteit van de betrokkene gevolgen kunnen hebben voor de vraag, of hij al dan niet als werknemer kan worden erkend (zie bijvoorbeeld arrest van 31 mei 1989, Bettray, 344/87, Jurispr. blz. 1621, punten 15 en 16).
- 29 Anders dan de Duitse regering heeft gesteld, wordt aan deze vaststelling evenmin afgedaan door het feit, dat het Hof in het arrest Bettray (reeds aangehaald) heeft geoordeeld, dat werkzaamheden die enkel een middel ter revalidatie of weder-opneming van de betrokkenen vormen niet als reële en daadwerkelijke arbeid kunnen worden aangemerkt, en het hieruit afleidde, dat aan de betrokkenen niet de hoedanigheid van werknemer in de zin van het gemeenschapsrecht kon worden toegekend (punten 17-20).

- 30 Gelijk de Commissie in haar opmerkingen en de advocaat-generaal in de punten 25 en 45 van zijn conclusie hebben beklemtoond, onderscheidt de situatie van een persoon als verzoeker in het hoofdgeding zich namelijk duidelijk van die in het arrest *Betray* (reeds aangehaald). Zo blijkt uit de motivering van dat arrest, dat het in die zaak ging om een persoon die, wegens zijn drugsverslaving, was tewerkgesteld op basis van een nationale regeling die bedoeld was om werk te verschaffen aan personen die ten gevolge van omstandigheden in verband met hun toestand gedurende onbeperkte tijd niet in staat waren onder normale omstandigheden arbeid te verrichten; bovendien was de betrokkene niet geselecteerd op basis van zijn geschiktheid om bepaald werk te verrichten, doch verrichtte hij op zijn lichamelijke en geestelijke gesteldheid afgestemde werkzaamheden in ondernemingen of werkverbanden die speciaal voor de verwezenlijking van een sociaal doel waren opgericht.
- 31 In de zaak *Betray* is het Hof tot de conclusie gekomen, dat een onder een regeling als in die zaak tewerkgesteld persoon niet reeds om die reden werknemer is. Deze conclusie is enkel te verklaren door de bijzonderheden van het geval en ligt daarmee niet in de lijn van de rechtspraak betreffende de uitlegging van het begrip werknemer in de zin van het gemeenschapsrecht (zie punt 25 van onderhavig arrest). Zij kan derhalve niet eveneens gelden voor een situatie als die van verzoeker in het hoofdgeding, die geen vergelijkbare kenmerken vertoont.
- 32 Mitsdien moet een persoon als *Birden* als werknemer in de zin van artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 worden aangemerkt.

Het begrip behorende tot de legale arbeidsmarkt

- 33 Teneinde vervolgens vast te stellen, of een dergelijke werknemer, die een dienstverband voor het verrichten van een reële en daadwerkelijke economische activiteit heeft, tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat in de zin van dezelfde bepaling van besluit nr. 1/80 behoort, moet overeenkomstig vaste rechtspraak (reeds aangehaalde arresten *Bozkurt*, punten 22 en 23; *Günaydin*, punt 29, en *Ertanir*, punt 39)

worden nagegaan, of de arbeidsverhouding van de betrokkene rehtens kan worden gelokaliseerd op het grondgebied van een lidstaat dan wel een voldoende nauwe aanknoping met dit grondgebied vertoont, waarbij met name rekening moet worden gehouden met de plaats van aanwerving van de Turkse onderdaan, het grondgebied waarop of van waaruit de arbeid in loondienst wordt verricht, en de toepasselijke nationale wetgeving op het gebied van het arbeidsrecht en de sociale zekerheid.

- 34 In een situatie als die van verzoeker in het hoofdgeding is deze voorwaarde zonder enige twijfel vervuld, aangezien de betrokkene arbeid in loondienst heeft verricht op het grondgebied van de lidstaat waarvan de autoriteiten hem een baan hadden aangeboden die onder de wettelijke regeling van deze staat, met name op het gebied van het arbeids- en het socialezekerheidsrecht, viel.
- 35 De Duitse regering heeft hiertegen echter aangevoerd, dat de arbeidsovereenkomsten die op basis van § 19 BSHG met Birden zijn gesloten, slechts tijdelijke arbeid in loondienst bij een met naam genoemde werkgever betroffen.
- 36 Dienaangaande moet echter worden vastgesteld, dat de betrokken Turkse werknemer sinds januari 1992 in Duitsland over een onvoorwaardelijke arbeidsvergunning voor onbeperkte duur beschikte.
- 37 Voorts moet aan de rechtspraak worden herinnerd, volgens welke bij de huidige stand van het recht besluit nr. 1/80 weliswaar niet in de bevoegdheid van de lidstaten treedt om zowel de toegang van een Turks onderdaan tot hun grondgebied als zijn eerste tewerkstelling te weigeren en het zich er in beginsel evenmin tegen verzet, dat die lidstaten de voorwaarden voor zijn arbeid gedurende het jaar bedoeld in artikel 6, lid 1, eerste onderdeel, van dit besluit regelen, doch artikel 6, lid 1, niet aldus kan worden uitgelegd, dat het een lidstaat toestaat de draagwijdte van het stelsel van geleidelijke integratie van Turkse onderdanen in de arbeidsmarkt van de lidstaat van ontvangst eenzijdig te wijzigen, door een werknemer die op zijn grondgebied is toegelaten en aldaar op legale wijze gedurende meer dan een jaar onon-

derbroken een reële en daadwerkelijke economische activiteit bij dezelfde werkgever heeft verricht, de rechten te ontnemen die hem in de drie onderdelen van deze bepaling geleidelijk worden toegekend naargelang de duur van de verrichte arbeid in loondienst. Bij een dergelijke uitlegging zou besluit nr. 1/80 immers een dode letter worden en geen enkel nuttig effect meer hebben (zie in die zin arrest Günaydin, reeds aangehaald, punten 36-38).

- 38 Evenmin hebben de lidstaten de bevoegdheid, de toepassing van de nauwkeurig omschreven rechten die dit besluit verleent aan Turkse onderdanen die daaraan voldoen, aan voorwaarden te binden of te beperken, te meer daar de algemene en onvoorwaardelijke bewoordingen van artikel 6, lid 1, niet voorzien in de bevoegdheid van de lidstaten de rechten te beperken die deze bepaling Turkse werknemers rechtstreeks verleent (zie in die zin arrest Günaydin, reeds aangehaald, punten 39 en 40).
- 39 Onder deze omstandigheden is het voor de uitlegging van artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 niet relevant, dat het bij de arbeidsovereenkomsten die de betrokkene door de overheid zijn aangeboden, om tijdelijke overeenkomsten ging, aangezien de door hem in de lidstaat van ontvangst verrichte arbeid aan de voorwaarden van deze bepaling voldoet.
- 40 De Duitse regering heeft voorts nog gesteld, dat ofschoon Birden voor de verrichte arbeid de gebruikelijke vergoeding ontving die was onderworpen aan inkomstenbelasting en de verplichte socialezekerheidspremies, zonder tegelijkertijd sociale bijstand te genieten, en er tussen hem en zijn werkgever, overeenkomstig het BSHG, dus een arbeidsverhouding in de zin van het Duitse arbeidsrecht bestond, de betrokken arbeid toch voornamelijk een sociaal karakter had. Deze arbeid bestond immers uit werkzaamheden van algemeen belang, die onder andere omstandigheden niet worden verricht, aangezien zij uit de openbare middelen werden bekostigd en dienden ter bevordering van de opnemingsproces in het arbeidsproces van een beperkte kring van personen die niet concurreren met de overige werkzoekenden. Die personen onderscheiden zich dus van werknemers in het algemeen en behoorden daarom niet tot de algemene arbeidsmarkt van de betrokken lidstaat.

- 41 Ook de Commissie heeft gesteld, dat een Turkse werknemer als Birden niet tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat in de zin van artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 behoort, omdat deze bepaling twee afzonderlijke voorwaarden stelt, namelijk dat de werknemer tot de legale arbeidsmarkt moet behoren en legale arbeid moet verrichten. De eerste van deze twee voorwaarden kan niet betrekking hebben op de legale uitoefening van arbeid in loondienst, omdat de tweede voorwaarde anders overbodig is; zij kan dus alleen betrekking hebben op de uitoefening van een normale economische activiteit op de arbeidsmarkt, in tegenstelling tot kunstmatig gecreëerde en door de overheid gefinancierde arbeid, zoals Birden die heeft verricht.
- 42 Dienaangaande moet er om te beginnen aan worden herinnerd, dat een migrerende Turkse werknemer als verzoeker in het hoofdgeding, met de vereiste nationale vergunningen en voor een ononderbroken periode van twee jaar legaal in dienst was in een arbeidsverhouding, in het kader waarvan hij een reële en daadwerkelijke economische activiteit in dienst van dezelfde werkgever en tegen de gebruikelijke vergoeding verrichtte. In dit opzicht verschilt de rechtspositie van een persoon als Birden dus in niets van die van de op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst werkzame migrerende Turkse werknemers in het algemeen.
- 43 In de tweede plaats kan volgens de rechtspraak van het Hof de welbepaalde doelstelling, waarop de uitoefening van de betrokken arbeid in loondienst was gericht, de werknemer die aan de voorwaarden van artikel 6, lid 1, voldoet, niet de rechten ontnemen die hem bij deze bepaling geleidelijk worden verleend (arrest Günaydin, reeds aangehaald, punt 53).
- 44 Hieruit volgt dat een werknemer als Birden, wiens werkgever hem met ingang van 1 januari 1996 een nieuwe arbeidsovereenkomst had aangeboden, overeenkomstig het eerste onderdeel van artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 dus het recht had bij hem in dienst te blijven, totdat hij na het verstrijken van het derde jaar krachtens het tweede onderdeel van deze bepaling de bevoegdheid heeft, in hetzelfde beroep van werkgever te veranderen.

- 45 Met betrekking tot een functie aangeboden onder voorwaarden als die van het hoofdgeding, zou overigens iedere andere uitlegging tegenstrijdig zijn, aangezien zij zou betekenen, dat een Turks onderdaan op wie de lidstaat van ontvangst een regeling heeft toegepast, die juist de integratie van de betrokkenen in de arbeidsmarkt tot doel heeft, niet op de arbeidsmarkt mag blijven.
- 46 Bovendien bepaalt die nationale regeling zelf, dat in een situatie als die van verzoeker in het hoofdgeding, die voor de duur van de krachtens het BSHG verrichte arbeid geen sociale bijstand meer heeft ontvangen, tussen de betrokkene en zijn werkgever een arbeidsverhouding in de zin van het nationale recht bestaat.
- 47 In de derde plaats blijkt uit een vergelijking van de taalversies waarin besluit nr. 1/80 is opgesteld, dat de Nederlandse versie („die tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat behoort” en „legale arbeid”), de Deense versie („med tilknytning til det lovlig arbejdsmarked i en bestemt medlemsstat” en „lovlig beskæftigelse”) en de Turkse versie [„(...) bir üye ülkenin yasal işgücü piyasasına nizamla uygun bir surette (...)” en „yasal calismadan”] steeds het bijvoeglijk naamwoord „legaal” gebruiken als kwalificatie voor zowel de arbeidsmarkt van de lidstaat als de in die lidstaat verrichte arbeid. Ofschoon de Engelse versie niet tweemaal hetzelfde woord gebruikt („duly registered as belonging to the labour force of a Member State” en „legal employment”), heeft zij ongetwijfeld dezelfde betekenis.
- 48 Uit deze versies volgt, dat voor het genot van de rechten neergelegd in de drie onderdelen van artikel 6, lid 1, de voorwaarde geldt, dat de werknemer de wettelijke regeling van de lidstaat van ontvangst die de binnenkomst op het grondgebied en de uitoefening van arbeid regelt, heeft geëerbiedigd.
- 49 Het lijkt geen twijfel, dat een migrerende Turkse werknemer als Birden deze voorwaarde vervult, aangezien niet wordt betwist, dat hij legaal het grondgebied van de betrokken lidstaat is binnengekomen en aldaar door de overheid van die staat georganiseerde en gefinancierde arbeid heeft verricht.

- 50 De Franse versie („appartenant au marché régulier de l'emploi d'un État membre” en „emploi régulier”) en de Italiaanse versie („inserito nel regolare mercato del lavoro di uno Stato membro” en „regolare impiego”) gebruiken tweemaal het woord „regulier”. De Duitse versie („der dem regulären Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaats angehört” en „ordnungsgemäße Beschäftigung”) ten slotte is minder duidelijk, aangezien deze twee verschillende uitdrukkingen gebruikt, waarvan de eerste overeenkomt met „regulier”, terwijl de tweede meer de betekenis van „legaal” heeft. Deze versies kunnen echter zeker in overeenstemming met de andere taalversies worden uitgelegd, daar het woord „regulier” met het oog op een uniforme toepassing van het gemeenschapsrecht zonder meer als synoniem van „legaal” kan worden opgevat.
- 51 Mitsdien moet het begrip „legale arbeidsmarkt” aldus worden uitgelegd, dat het doelt op alle werknemers die de wettelijke en bestuursrechtelijke voorschriften van de betrokken lidstaat in acht nemen en dus het recht hebben, op het grondgebied van die staat een beroepsactiviteit uit te oefenen. Anders dan de Duitse regering en de Commissie hebben gesteld, kan het echter niet aldus worden uitgelegd, dat het slaat op de arbeidsmarkt in het algemeen, en niet op een specifieke, door de overheid gefinancierde markt met een sociale doelstelling.
- 52 Deze uitlegging wordt overigens bevestigd door de doelstelling van besluit nr. 1/80: (derde overweging van de considerans) de verbetering op sociaal gebied van de regeling die geldt voor de werknemers en hun gezinsleden ten opzichte van de regeling van besluit nr. 2/76, dat de Associatieraad, ingesteld bij de Associatieovereenkomst tussen de EEG en Turkije, op 20 december 1976 had vastgesteld. De bepalingen van hoofdstuk II, deel 1, van besluit nr. 1/80, waartoe artikel 6 behoort, vormen daarmee een stap verder op weg naar de verwezenlijking van het vrije verkeer van werknemers, ingegeven door de artikelen 48, 49 en 50 van het Verdrag (zie reeds aangehaalde arresten Bozkurt, punten 14, 19 en 20; Tetik, punt 20; Günaydin, punten 20 en 21, en Ertanir, punten 20 en 21).
- 53 Gelet op deze doelstelling en op het feit, dat in besluit nr. 2/76 enkel het begrip legale arbeid voorkwam, kan het begrip behorende tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat, dat in besluit nr. 1/80 naast het begrip legale arbeid wordt gebezigd,

niet aldus worden opgevat, dat het de rechten die werknemers aan artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 ontnemen beperkt door een aanvullende voorwaarde te stellen, die verschilt van de voorwaarde, dat de betrokkene gedurende een bepaalde tijd legale arbeid moet hebben verricht. Integendeel, dit nieuw ingevoerde begrip vormt slechts een precisering van de reeds in besluit nr. 2/76 voorkomende, vergelijkbare voorwaarde.

- 54 Mitsdien behoort een Turkse werknemer als Birden tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat in de zin van artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80.

Het begrip legale arbeid

- 55 Wat ten slotte de vraag betreft, of een dergelijke werknemer in de lidstaat van ontvangst legale arbeid in de zin van artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 heeft verricht, moet aan de vaste rechtspraak (reeds aangehaalde arresten Sevince, punt 30; Bozkurt, punt 26, en arrest van 16 december 1992, Kus, C-237/91, Jurispr. blz. I-6781, punten 12 en 22) worden herinnerd, volgens welke het legale karakter van de arbeid een stabiele en niet voorlopige situatie op de arbeidsmarkt vooronderstelt en, daarmee, het bestaan van een niet omstreden verblijfsrecht.

- 56 Zo oordeelde het Hof in het arrest Sevince (reeds aangehaald, punt 31), dat een Turkse werknemer zich niet in een stabiele en niet voorlopige situatie op de arbeidsmarkt van een lidstaat bevindt gedurende de periode waarin hij wegens de schorsende werking van zijn beroep tegen een weigering om hem het recht van verblijf te verlenen, voorlopig in de betrokken lidstaat mag blijven en er arbeid mag verrichten.

- 57 Evenzo oordeelde het Hof in het arrest Kus (reeds aangehaald, punt 13), dat de Turkse werknemer aan wie enkel een verblijfsrecht was verleend krachtens een nationale regeling volgens welke het verblijf in het land van ontvangst was toegestaan tijdens de procedure ter verkrijging van een verblijfsvergunning, evenmin aan die voorwaarde voldeed, omdat de betrokkene slechts, in afwachting van een definitieve beslissing over zijn verblijfsrecht, voorlopig het recht had verkregen in dat land te verblijven en te werken.
- 58 Het Hof oordeelde immers, dat het niet mogelijk was tijdvakken van arbeid van de betrokkene als legaal in de zin van artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 aan te merken, zolang niet definitief vaststond, dat de betrokkene gedurende die tijdvakken van rechtswege een verblijfsrecht had. Anders zou een rechterlijke beslissing waarbij hem dit recht definitief wordt ontzegd, geen enkele betekenis hebben en zou hij de in artikel 6, lid 1, bedoelde rechten kunnen verwerven gedurende een periode waaraan hij niet aan de voorwaarden van die bepaling voldeed (arrest Kus, reeds aangehaald, punt 16).
- 59 Ten slotte oordeelde het Hof in het arrest van 5 juni 1997, Kol (C-285/95, Jurispr. blz. I-3069, punt 27), dat de tijdvakken van arbeid die een Turks onderdaan heeft vervuld met een verblijfsvergunning die hem slechts was verleend op grond van bedrog, waarvoor hij is veroordeeld, niet op een stabiele situatie berusten en als slechts in een tijdelijke situatie vervulde tijdvakken moeten worden aangemerkt, aangezien de betrokkene gedurende deze tijdvakken geen legaal verkregen verblijfsrecht had.
- 60 In een geval als het onderhavige hoofdgeding moet echter worden vastgesteld, dat het verblijfsrecht van de Turkse werknemer in de lidstaat van ontvangst op geen enkele wijze werd betwist en dat de betrokkene zich niet in een niet stabiele situatie bevond, die op elk moment in geding kon worden gebracht, aangezien hij in januari 1992 in Duitsland een tot 29 juni 1995 geldige verblijfsvergunning en een onvoorwaardelijke arbeidsvergunning voor onbeperkte duur had verkregen, en hij in die

lidstaat van 1 januari 1994 tot en met 31 december 1995 bij dezelfde werkgever legaal en ononderbroken reële en daadwerkelijke arbeid in loondienst had verricht, zodat zijn rechtspositie gedurende die gehele periode zeker was.

- 61 Een dergelijke werknemer heeft derhalve legale arbeid in de zin van artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 verricht, zodat hij zich op de bij die bepaling verleende rechten kan beroepen, voor zover hij aan alle voorwaarden van dit artikel voldoet.
- 62 In dit verband moet worden opgemerkt, dat niet is betwist, dat de betrokkene bij de beëindiging van zijn arbeidsovereenkomst op 31 december 1995 met dezelfde werkgever met ingang van 1 januari 1996 een nieuwe arbeidsovereenkomst voor onbepaalde duur had gesloten. Hij beschikte dus over arbeid bij dezelfde werkgever in de zin van artikel 6, lid 1, eerste onderdeel, van besluit nr. 1/80, aangezien deze overeenkomst enkel niet kon worden uitgevoerd, omdat Birden in de lidstaat van ontvangst geen verlenging van zijn verblijfsvergunning had gekregen.
- 63 Aan deze uitlegging kan niet worden afgedaan door de omstandigheid, dat de twee arbeidsovereenkomsten die Birden in 1994 en 1995 had gesloten, krachtens de nationale regeling in de tijd beperkt waren.
- 64 Indien een dergelijke tijdelijke arbeidsverhouding volstond om de regelmatigheid van de door de betrokkene legaal verrichte arbeid in geding te brengen, zouden de lidstaten de mogelijkheid hebben, migrerende Turkse werknemers aan wie zij toestemming hebben verleend hun grondgebied binnen te komen, en die aldaar gedurende een ononderbroken periode van ten minste één jaar een legale economische activiteit hebben verricht, rechten te onthouden waarop zij krachtens artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 rechtstreeks aanspraak kunnen maken (zie punten 37-39 van dit arrest).

- 65 Ook is het volkomen irrelevant, dat de verblijfsvergunning Birden slechts voor een bepaalde periode was verleend, aangezien het vaste rechtspraak is, dat de rechten die artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 aan Turkse werknemers verleent, door deze bepaling aan de rechthebbenden worden toegekend ongeacht de afgifte, door de autoriteiten van de lidstaat van ontvangst, van een specifiek administratief document, zoals een arbeids- of een verblijfsvergunning (zie in die zin de reeds aangehaalde arresten Bozkurt, punten 29 en 30; Günaydin, punt 49, en Ertanir, punt 55).
- 66 Bovendien kan aan deze uitlegging evenmin worden afgedaan door de omstandigheid, dat in een geval als in het hoofdgeding de arbeids- en de verblijfsvergunning de werknemer pas na zijn huwelijk met een Duits onderdaan waren verleend en dit huwelijk later is ontbonden.
- 67 Volgens vaste rechtspraak stelt artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 de erkenning van de rechten die het Turkse werknemers verleent, immers niet afhankelijk van enige voorwaarde verband houdend met de reden waarom hun aanvankelijk een inreis-, arbeids- en verblijfsrecht is verleend (reeds aangehaalde arresten Kus, punten 21-23, en Günaydin, punt 52, en in dezelfde zin arrest van 5 oktober 1994, Eroglu, C-355/93, Jurispr. blz. I-5113, punt 22).
- 68 Mitsdien heeft een Turkse werknemer als Birden in de lidstaat van ontvangst legale arbeid in de zin van artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 verricht.

- 69 Gelet op de voorgaande overwegingen moet op de vraag van het Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen worden geantwoord, dat artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 als volgt moet worden uitgelegd:

Een Turks onderdaan die met een onvoorwaardelijke arbeidsvergunning gedurende een ononderbroken periode van meer dan één jaar in een lidstaat bij een en dezelfde werkgever legaal een reële en daadwerkelijke economische activiteit heeft verricht, als tegenprestatie waarvoor hij een gebruikelijke vergoeding ontving, is een werknemer die tot de legale arbeidsmarkt van die lidstaat behoort en aldaar legale arbeid verricht in de zin van die bepaling.

Voor zover hij over werk bij dezelfde werkgever beschikt, kan die Turkse onderdaan dus aanspraak maken op verlenging van zijn verblijfsvergunning in de lidstaat van ontvangst, ook wanneer de arbeid die hij aldaar heeft verricht volgens de regeling van die staat aan een beperkte groep personen was voorbehouden, bedoeld was om de opnemering van de begunstigde in het beroepsleven te vergemakkelijken en uit openbare middelen werd gefinancierd.

Kosten

- 70 De kosten door de Duitse, de Griekse en de Franse regering alsmede door de Commissie wegens indiening van hun 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 (Zesde kamer),

uitspraak doende op de door het Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen bij beschikking van 9 december 1996 gestelde vraag, verklaart voor recht:

Artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de Associatie, vastgesteld door de Associatieraad die is ingesteld bij de Associatieovereenkomst tussen de EEG en Turkije, moet als volgt worden uitgelegd:

Een Turks onderdaan die met een onvoorwaardelijke arbeidsvergunning gedurende een ononderbroken periode van meer dan één jaar in een lidstaat bij een en dezelfde werkgever legaal een reële en daadwerkelijke economische activiteit heeft verricht, als tegenprestatie waarvoor hij een gebruikelijke vergoeding ontvangt, is een werknemer die tot de legale arbeidsmarkt van die lidstaat behoort en aldaar legale arbeid verricht in de zin van die bepaling.

Voor zover hij over werk bij dezelfde werkgever beschikt, kan die Turkse onderdaan dus aanspraak maken op verlenging van zijn verblijfsvergunning in de lidstaat van ontvangst, ook wanneer de arbeid die hij aldaar heeft verricht, volgens de regeling van die staat aan een beperkte groep personen was voorbehouden, bedoeld was om de opnemering van de begunstigde in het beroepsleven te vergemakkelijken en uit openbare middelen werd gefinancierd.

Kapteyn

Mancini

Murray

Ragnemalm

Schintgen

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 26 november 1998.

De griffier

De president van de Zesde kamer

R. Grass

P. J. G. Kapteyn