

ARREST VAN HET HOF

3 juni 1986 \*

In zaak 139/85,

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

**R. H. Kempf**

en

**Staatssecretaris van Justitie,**

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van enkele bepalingen van gemeenschapsrecht inzake het vrije verkeer van werknemers,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: Mackenzie Stuart, president, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann en R. Joliet, kamerpresidenten, G. Bosco, O. Due, Y. Galmot, C. Kakouris, T. F. O'Higgins, F. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida en G. C. Rodríguez Iglesias, rechters,

advocaat-generaal: Sir Gordon Slynn  
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

gelet op de opmerkingen van:

- R. Kempf, vertegenwoordigd door H. A. Teeuwen, advocaat,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door I. Verkade, H. Siblesz en C. Lindeman,
- de Deense regering, vertegenwoordigd door L. Mikaelsen,

\* Procestaal: Nederlands.

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door J. Griesmar en F. Herbert, advocaat,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 17 april 1986,

het navolgende

## ARREST

(omissis)

### In rechte

- 1 De Nederlandse Raad van State heeft bij tussenuitspraak van 23 april 1985, ingekomen bij het Hof op 9 mei daaraanvolgend, krachtens artikel 177 EEG-Verdrag een prejudiciële vraag gesteld over de uitlegging van de gemeenschapsrechtelijke bepalingen inzake het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap.
- 2 Verzoeker in het hoofdgeding, R. H. Kempf, van Duitse nationaliteit, kwam op 1 september 1981 naar Nederland. Van 26 oktober 1981 tot 14 juli 1982 werkte hij part-time als muzikleraar en wel voor twaalf lesuren per week, tegen een salaris dat laatstelijk 984 HFL bruto per maand bedroeg. In diezelfde periode ontving hij, op zijn desbetreffende aanvraag, een aanvullende uitkering op grond van de Wet Werkloosheidsvoorziening. De uitkeringen op grond van deze wet komen ten laste van de algemene middelen en worden gedaan aan personen die de status van werknemer bezitten.
- 3 Wegens ongeschiktheid tot het verrichten van arbeid wegens ziekte verkreeg Kempf later een sociale-zekerheidsuitkering ingevolge de Ziektewet. Daarnaast ontving hij aanvullende uitkeringen op grond van de reeds genoemde Wet Werkloosheidsvoorziening en van de Algemene Bijstandswet. Deze laatste wet vestigt een algemeen stelsel van overheidsbijstand aan behoeftige personen; de financiering van dit stelsel komt geheel ten laste van de algemene middelen.

- 4 Op 30 november 1981 vroeg Kempf een vergunning tot verblijf in Nederland aan voor het verrichten van arbeid in loondienst. Deze vergunning werd hem geweigerd bij beschikking van het hoofd van de plaatselijke politie van 17 augustus 1982. Hierop diende betrokkene een verzoek tot herziening in bij de staatssecretaris van Justitie, dat bij beschikking van 9 december 1982 eveneens werd afgewezen, onder meer op grond dat hij niet de status bezat van begunstigd EEG-onderdaan als bedoeld in de Nederlandse vreemdelingenwetgeving, nu hij een beroep had gedaan op de Nederlandse openbare kas en dus kennelijk niet in staat was in zijn onderhoud te voorzien met de inkomsten uit zijn arbeid in loondienst.
- 5 Bij schrijven van 10 januari 1983 heeft Kempf tegen voornoemde beschikking van de staatssecretaris van Justitie beroep ingesteld bij de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State. Deze heeft de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag voorgelegd:

„Kan de omstandigheid dat een onderdaan van een Lid-Staat, die op het grondgebied van een andere Lid-Staat werkzaamheden verricht welke op zichzelf beschouwd zijn aan te merken als reële en daadwerkelijke arbeid in de zin van 's Hofs arrest inzake Levin, ter aanvulling op het met deze werkzaamheden verworven inkomen een beroep doet op financiële ondersteuning ten laste van de algemene middelen van die Lid-Staat, leiden tot de conclusie dat de bepalingen van het gemeenschapsrecht betreffende het vrije verkeer van werknemers voor die onderdaan niet gelden ?”

- 6 Volgens Kempf en de Commissie moet deze vraag ontkennend worden beantwoord. Voor de personele werkingssfeer van de — ruim uit te leggen — bepalingen inzake het vrije verkeer van werknemers zou alleen de aard van de verrichte werkzaamheden bepalend zijn, los van de hieruit voortvloeiende inkomsten. Arbeid in loondienst die op zichzelf beschouwd is aan te merken als reële en daadwerkelijke arbeid, zou dit karakter dus niet kunnen verliezen door het enkele feit dat de betrokkene, ter aanvulling van zijn loon tot het bestaansminimum, aanspraak maakt op sociale uitkeringen ten laste van de algemene middelen. Deze conclusie zou overigens ook bevestiging vinden in recente rechtspraak van het Hof (arresten van 27 maart 1985, zaak 249/83, Hoeckx, en zaak 122/84, Scrivner, Jurispr. 1985, blz. 973 en 1027), waarin beslist is dat een sociale uitkering die op algemene wijze een bestaansminimum waarborgt, een sociaal voordeel is in de zin van verordening nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 en uit dien hoofde zonder onderscheid moet worden uitgebreid tot werknemers die onderdaan zijn van andere Lid-Staten.

7 De Nederlandse en de Deense regering menen daarentegen dat werkzaamheden waarmee minder inkomen wordt verworven dan overeenkomt met het in de ontvangende Lid-Staat geldende bestaansminimum, niet kunnen worden aangemerkt als reële en daadwerkelijke arbeid in loondienst indien de betrokkene aanspraak maakt op een vorm van sociale bijstand ten laste van de algemene middelen. In dat geval zou het werk namelijk geen direct middel zijn om de levensstandaard te verbeteren, doch enkel een middel om het in de ontvangende Lid-Staat gegarandeerde bestaansminimum te verkrijgen. Het zou derhalve geen economische activiteit zijn als bedoeld in het Verdrag. De Deense regering tekent hierbij echter aan, dat de hoedanigheid van werknemer uitsluitend moet worden beoordeeld naar het moment waarop de verblijfstitel wordt aangevraagd, en dat bijgevolg een persoon die op dat tijdstip de status van werknemer bezat, deze behoudt, ook wanneer hij later zijn werk verliest en daardoor aangewezen raakt op financiële ondersteuning ten laste van de algemene middelen.

8 Blijkens de bewoordingen van de vraag en de motivering van de verwijzingsuitspraak wenst de nationale rechter in wezen de criteria die het Hof heeft ontwikkeld in zijn arrest van 23 maart 1982 (zaak 53/81, Levin, Jurispr. 1982, blz. 1035), gepreciseerd te zien met het oog op het geval dat een onderdaan van een Lid-Staat, die op het grondgebied van een andere Lid-Staat reële en daadwerkelijke arbeid in loondienst verricht, zijn inkomen uit die arbeid, dat onder het bestaansminimum ligt, tot dit minimum wil aanvullen door middel van een financiële ondersteuning ten laste van de algemene middelen van de ontvangende Lid-Staat.

9 In voornoemd arrest heeft het Hof voor recht verklaard, 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 genoeg neemt met bestaansmiddelen beneden het minimum, zolang hij maar reële en daadwerkelijke arbeid in loondienst verricht.”

- 10 In de rechtsoverwegingen van dat arrest wordt daarbij verduidelijkt 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”.
- 11 Wat allereerst het begrip „reële en daadwerkelijke arbeid” betreft — in zijn tegenstelling tot „marginale en bijkomstige werkzaamheden”, die niet onder de betrokken gemeenschapsbepalingen vallen — heeft de Nederlandse regering ter terechtzitting verklaard te betwijfelen, of onderwijswerkzaamheden van twaalf lessen per week op zichzelf wel kunnen worden aangemerkt als reële en daadwerkelijke arbeid in de zin van het arrest-Levin.
- 12 Dit probleem behoeft echter niet te worden onderzocht, nu de Raad van State in de motivering van zijn verwijzingsuitspraak uitdrukkelijk heeft vastgesteld, dat de betrokken werkzaamheden in loondienst niet van zo geringe omvang waren, dat zij een louter marginaal en bijkomstig karakter hadden. In het kader van de door de prejudiciële procedure tot stand gebrachte samenwerking tussen de nationale rechter en het Hof, is het de eerste die de feiten van de zaak heeft vast te stellen en te beoordelen. Bij het onderzoek van de prejudiciële vraag moet dus worden uitgegaan van de beoordeling van de feiten door de nationale rechter.
- 13 Volgens vaste rechtspraak van het Hof behoort het vrije verkeer van werknemers tot de grondslagen van de Gemeenschap. Op grond daarvan moeten de bepalingen waarin deze fundamentele vrijheid verankerd ligt, en meer in het bijzonder de begrippen „werknemer” en „werkzaamheden in loondienst”, die de werkingsfeer ervan bepalen, ruim worden uitgelegd, terwijl anderzijds voor de uitzonderingen op en de afwijkingen van het beginsel van het vrije verkeer van werknemers een restrictieve uitlegging op haar plaats is.
- 14 De desbetreffende bepalingen moeten bijgevolg aldus worden uitgelegd, dat iemand die reële en daadwerkelijke deeltijdarbeid verricht, niet buiten de werkingsfeer ervan kan vallen om de enkele reden dat hij zijn inkomen uit die arbeid, dat onder het bestaansminimum ligt, wil aanvullen met andere wettige middelen van bestaan. Het is daarbij niet van belang, of deze aanvullende bestaansmiddelen af-

komstig zijn uit vermogen of uit arbeid van een gezinslid van de betrokkene — de situatie die zich in de zaak-Levin voordeed — dan wel uit financiële ondersteuning ten laste van de algemene middelen van de Lid-Staat van woonplaats, zoals hier het geval is, zolang maar vaststaat dat er sprake is van reële en daadwerkelijke arbeid.

- 15 Deze conclusie vindt overigens steun in het feit dat de begrippen „werknemer” en „arbeid in loondienst” in de zin van het gemeenschapsrecht niet kunnen worden bepaald door verwijzing naar de wetgevingen der Lid-Staten, doch een gemeenschapsrechtelijke inhoud hebben (zie laatstelijk het arrest van het Hof in de zaak-Levin). Aan deze gemeenschapsrechtelijke inhoud zou afbreuk worden gedaan indien het genot van de uit hoofde van het vrije werknemersverkeer toegekende rechten aan de betrokkene werd ontzegd zodra hij aanspraak maakt op een in de nationale wetgeving van de ontvangende Lid-Staat voorziene uitkering ten laste van de algemene middelen.
- 16 Mitsdien dient op de prejudiciële vraag te worden geantwoord, dat de omstandigheid dat een onderdaan van een Lid-Staat, die op het grondgebied van een andere Lid-Staat werkzaamheden verricht welke op zichzelf beschouwd zijn aan te merken als reële en daadwerkelijke arbeid, ter aanvulling op het met deze werkzaamheden verworven inkomen een beroep doet op financiële ondersteuning ten laste van de algemene middelen van die Lid-Staat, geen grond oplevert om ten aanzien van die onderdaan de toepassing van de gemeenschapsrechtelijke bepalingen betreffende het vrije verkeer van werknemers uit te sluiten.

### Kosten

- 17 De kosten door de Nederlandse en de Deense regering en door de Commissie van de Europese Gemeenschappen 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 bij uitspraak van 23 april 1985 gestelde vraag, verklaart voor recht:

De omstandigheid dat een onderdaan van een Lid-Staat, die op het grondgebied van een andere Lid-Staat werkzaamheden verricht welke op zichzelf beschouwd zijn aan te merken als reële en daadwerkelijke arbeid, ter aanvulling op het met deze werkzaamheden verworven inkomen een beroep doet op financiële ondersteuning ten laste van de algemene middelen van die Lid-Staat, levert geen grond op om ten aanzien van die onderdaan de toepassing van de gemeenschapsrechtelijke bepalingen betreffende het vrije verkeer van werknemers uit te sluiten.

|                  |              |                     |                    |
|------------------|--------------|---------------------|--------------------|
| Mackenzie Stuart | Koopmans     | Everling            | Bahlmann           |
| Joliet           | Bosco        | Due                 | Galmot             |
| Kakouris         |              |                     |                    |
| O'Higgins        | Schockweiler | Moitinho de Almeida | Rodríguez Iglesias |

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 3 juni 1986.

De griffier  
P. Heim

De president  
A. J. Mackenzie Stuart