

ARREST VAN HET HOF

31 mei 1989*

In zaak 344/87,

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

I. Bettray

en

Staatssecretaris van Justitie,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 48 EEG-Verdrag en artikel 1, lid 1, van verordening nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 (PB 1968, L 257, blz. 2),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: O. Due, president, T. Koopmans, R. Joliet en F. Grévisse, kamerpresidenten, Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias en M. Díez de Velasco, rechters,

advocaat-generaal: F. G. Jacobs
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

gelet op de opmerkingen, ingediend door:

— I. Bettray, verzoeker in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door L. F. Portier, advocaat,

* Procestaal: Nederlands.

— de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door E. F. Jacobs, secretaris-generaal van het Ministerie van Buitenlandse Zaken,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door P. J. Kuypers, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde,

gezien het rapport ter terechtzitting en ten gevolge op de mondelinge behandeling op 18 januari 1989,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 8 maart 1989,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij uitspraak van 20 oktober 1987, ingekomen bij het Hof op 6 november daaraanvolgend, heeft de Nederlandse Raad van State krachtens artikel 177 EEG-Verdrag een prejudiciële vraag gesteld over de uitlegging van artikel 48, lid 1, van het Verdrag en artikel 1, lid 1, van verordening nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB 1968, L 257, blz. 2).
- 2 Die vraag is gerezen in een geding tussen I. Bettray en de staatssecretaris van Justitie over de weigering van de Nederlandse instanties om Bettray een vergunning tot verblijf te verlenen.
- 3 Bettray, van Duitse nationaliteit, kwam op 15 juli 1980 naar Nederland. Hij vroeg er tweemaal een vergunning tot verblijf aan. Als doel van dat verblijf gaf hij aan „verblijf bij verloofde te zijner tijd huwelijk”, waaraan hij de tweede keer toevoegde „verblijf in therapeutische gemeenschap voor druggebruikers”. Die aanvragen werden door de Nederlandse instanties afgewezen.

- 4 In verband met zijn drugsverslaving werd Betray op 18 april 1983 voor onbepaalde duur tewerkgesteld bij de Ergon-bedrijven te Eindhoven in het kader van de regeling van de Wet Sociale Werkvoorziening (hierna: WSW).
- 5 Blijkens de verwijzingsuitspraak bevat de WSW een regeling inzake de voorziening in werkgelegenheid voor personen die ten gevolge van bij hen gelegen factoren gedurende langere tijd niet in staat zijn onder normale omstandigheden arbeid te verrichten, zulks met het doel hun arbeidsgeschiktheid te behouden, te herstellen of te bevorderen. Daartoe creëren de gemeenten met financiële steun van de staat werkverbanden of werkobjecten, met als enig doel de betrokkenen in de gelegenheid te stellen betaalde arbeid te verrichten onder omstandigheden die zoveel mogelijk zijn afgestemd op hetgeen rechtens geldt of gebruikelijk is voor betaalde arbeid onder normale omstandigheden, voor zover de lichamelijke of geestelijke gesteldheid van de werknemer geen afwijking daarvan rechtvaardigt.
- 6 Op 4 november 1983 vroeg Betray wederom een vergunning tot verblijf aan, ten einde in Nederland „arbeid in loondienst” te verrichten. Nadat dit verzoek door het hoofd van de plaatselijke politie was afgewezen, richtte hij een verzoek tot herziening van die afwijzing tot de staatssecretaris van Justitie, die eveneens negatief beschikte. Daarop wendde hij zich tot de Raad van State, waar hij zich beriep op zijn hoedanigheid van werknemer in de zin van het EEG-Verdrag.
- 7 De Raad van State oordeelde dat het voor het doen van een uitspraak noodzakelijk was, het Hof van Justitie de volgende prejudiciële vraag te stellen:

„Moet artikel 1, eerste lid, van de verordening (EEG) nr. 1612/68 van 15 oktober 1968 — inhoudende het recht van een onderdaan van een Lid-Staat, ongeacht zijn woonplaats, op het grondgebied van een andere Lid-Staat arbeid in loondienst te aanvaarden en te verrichten — aldus worden verstaan dat dit recht mede geldt voor de onderdaan van een andere Lid-Staat, die op het grondgebied van Nederland in het kader van de Wet Sociale Werkvoorziening arbeid verricht, ook indien:

- a) hij niet daaraan voorafgaand, anders dan in het kader van een zodanige tewerkstelling, als werknemer in de zin van artikel 48, eerste lid, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap moest worden aangemerkt, en
- b) hij evenmin behoort tot de personenkring als bedoeld in Titel III van verordening (EEG) nr. 1612/68 van 15 oktober 1968.”
- 8 Voor een nadere uiteenzetting van de feiten, het procesverloop en de bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier worden hierna slechts weergegeven voor zover dat noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.
- 9 Met zijn vraag wenst de nationale rechter in wezen te vernemen, of artikel 48, lid 1, EEG-Verdrag aldus moet worden uitgelegd, dat een onderdaan van een Lid-Staat, die in een andere Lid-Staat te werk is gesteld in het kader van een regeling als die van de WSW, uitsluitend uit dien hoofde kan worden erkend als werknemer in de zin van het gemeenschapsrecht.
- 10 Terwijl de Commissie en verzoeker in het hoofdgeding van mening zijn dat die vraag, gelet op 's Hof's rechtspraak over het begrip werknemer, bevestigend moet worden beantwoord, houdt de Nederlandse regering het ervoor, dat in verband met het bijzondere karakter van de WSW-regeling personen die in het kader van die regeling arbeid verrichten, niet als werknemer in gemeenschapsrechtelijke zin zijn te beschouwen. Daarvoor wijst zij met name op het rechtskarakter „sui generis” van de arbeidsverhouding ingevolge de WSW, op de zeer geringe produktiviteit van de betrokken werknemers, wier loon goeddeels uit overheidssubsidies wordt gefinancierd, en ten slotte op het bij uitstek sociale — dus niet-economische — karakter van de WSW-regeling.
- 11 Om te beginnen zij opgemerkt, dat volgens een inmiddels gevestigde rechtspraak het begrip werknemer in de zin van artikel 48 van het Verdrag een communautaire inhoud heeft, dat het de werkingssfeer van een der fundamentele vrijheden van de Gemeenschap bepaalt en dat het derhalve ruim moet worden uitgelegd (zie met name het arrest van 3 juli 1986, zaak 66/85, Lawrie-Blum, Jurispr. 1986, blz. 2121).

- 12 Volgens hetzelfde arrest moet bij de omschrijving van dat begrip worden uitgegaan van objectieve criteria die, gelet op de rechten en plichten van de betrokkenen, kenmerkend zijn voor de arbeidsverhouding; het hoofdkenmerk van deze verhouding is dat iemand gedurende een bepaalde tijd voor een ander en onder diens gezag prestaties levert en als tegenprestatie een beloning ontvangt.
- 13 Daarbij zij er nog op gewezen, dat zowel uit de formulering van het beginsel van het vrije verkeer van werknemers als uit de plaats van de desbetreffende bepalingen in de gehele systematiek van het Verdrag blijkt, dat deze bepalingen het vrije verkeer slechts waarborgen aan personen die een werkzaamheid van economische aard verrichten of wensen te verrichten, en dat zij derhalve slechts gelden voor het verrichten van reële en daadwerkelijke arbeid (arrest van 23 maart 1982, zaak 53/81, Levin, Jurispr. 1982, blz. 1035).
- 14 Blijkens de verwijzingsuitspraak leveren degenen die ingevolge de WSW-regeling tewerk zijn gesteld, prestaties in het kader van een ondergeschiktheidsverhouding en ontvangen zij als tegenprestatie daarvoor een beloning. Het hoofdkenmerk van de arbeidsverhouding is dus aanwezig.
- 15 Daaraan wordt niet afgedaan door de omstandigheid dat de produktiviteit van de ingevolge die regeling tewerkgestelden gering is en dat hun beloning derhalve goeddeels uit overheidssubsidies wordt betaald. Noch op de meer of minder grote produktiviteit noch op de herkomst van de middelen waaruit het loon wordt betaald, komt het immers aan bij de vraag of iemand als werknemer kan worden erkend.
- 16 De erkenning als werknemer kan evenmin afstuiten op het feit dat de arbeidsverhouding ingevolge de WSW naar nationaal recht een rechtskarakter „sui generis” heeft. Volgens 's Hofs rechtspraak immers (zie als eerste het arrest van 12 februari 1974, zaak 152/73, Sotgiu, Jurispr. 1974, blz. 153) is de aard van de rechtsbetrekking tussen werknemer en werkgever niet bepalend voor de toepasselijkheid van artikel 48 van het Verdrag.

- 17 Anderzijds kan werkzaamheid in het kader van de WSW niet als reële en daadwerkelijke arbeid met economische waarde worden beschouwd, wanneer zij enkel een middel is ter revalidatie of wederopneming van de betrokkenen in het arbeidsproces en wanneer de — aan ieders lichamelijke en geestelijke mogelijkheden aangepaste — betaalde arbeid tot doel heeft, het hun mogelijk te maken na kortere of langere tijd weer gewone arbeid te vinden of een zo normaal mogelijk leven te leiden.
- 18 Naar immers uit de verwijzingsuitspraak blijkt, zijn de betrokken arbeidsplaatsen uitsluitend bestemd voor personen die ten gevolge van bij hen gelegen factoren niet in staat zijn onder normale omstandigheden arbeid te verrichten, en eindigt de sociale werkvoorziening wanneer het arbeidsbureau aan het gemeentebestuur laat weten, dat de betrokkene op korte termijn in arbeid onder normale omstandigheden kan worden geplaatst.
- 19 Voorts blijkt uit de verwijzingsuitspraak, dat de in het kader van de WSW tewerkgestelde personen niet worden geselecteerd op grond van hun geschiktheid om een bepaalde werkzaamheid te verrichten, maar dat, andersom, de werkzaamheden worden aangepast aan de geschiktheid van degenen die ze moeten verrichten, ten einde hun arbeidsgeschiktheid te behouden, te herstellen of te bevorderen. De betrokken werkzaamheden ten slotte worden verricht in het kader van door de gemeenten uitsluitend daartoe georganiseerde werkverbanden of werkobjecten.
- 20 Mitsdien moet op de vraag van de nationale rechter worden geantwoord, dat artikel 48, lid 1, EEG-Verdrag aldus moet worden uitgelegd, dat een onderdaan van een Lid-Staat, die in een andere Lid-Staat tewerk is gesteld in het kader van een regeling als die van de WSW, waarbij de verrichte werkzaamheden enkel een middel zijn ter revalidatie of wederopneming van de betrokkene in het arbeidsproces, niet enkel uit dien hoofde kan worden erkend als werknemer in de zin van het gemeenschapsrecht.

Kosten

- 21 De kosten door de Nederlandse regering en de Commissie van de Europese Gemeenschappen 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,

uitspraak doende op de door de Raad van State bij uitspraak van 20 oktober 1987 gestelde vraag, verklaart voor recht:

Artikel 48, lid 1, EEG-Verdrag moet aldus worden uitgelegd, dat een onderdaan van een Lid-Staat, die in een andere Lid-Staat tewerk is gesteld in het kader van een regeling als die van de WSW, waarbij de verrichte werkzaamheden enkel een middel zijn tot revalidatie of wederopnemng van de betrokkene in het arbeidsproces, niet enkel uit dien hoofde kan worden erkend als werknemer in de zin van het gemeenschapsrecht.

Due

Koopmans

Joliet

Grévisse

Slynn Kakouris Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias Díez de Velasco

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 31 mei 1989.

De griffier

J.-G. Giraud

De president

O. Due