

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
M. DARMON
van 8 november 1990 *

*Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,*

1. Bij beschikking van 14 juni 1989 heeft de High Court twee prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van de gemeenschapsrechtelijke bepalingen inzake het vrije verkeer van werknemers, met name met betrekking tot het geval dat een onderdaan van een Lid-Staat in een andere Lid-Staat arbeid in loondienst wil aanvaarden. De verwijzende rechter vraagt meer in het bijzonder naar de juridische voorwaarden voor het verblijf van de betrokkene in de Lid-Staat waar hij werk zoekt.
2. In het hoofdgeding heeft G. D. Antonissen, een Belgisch onderdaan, bij de High Court hoger beroep ingesteld tegen de afwijzende uitspraak van het Immigration Appeal Tribunal op het beroep dat hij tegen een uitwijzingsbevel van de Secretary of State van 27 november 1987 had ingesteld. Betrokkene, die sinds oktober 1984 in het Verenigd Koninkrijk verbleef, had daar nog nooit gewerkt, toen hij in september 1986 werd gearresteerd wegens het bezit en het verkopen van cocaïne. Op 30 maart 1987 werd hij door de Crown Court te Liverpool veroordeeld tot gevangenisstraf, die hij nog uitzat toen het uitwijzingsbevel werd gegeven. Op 21 december 1987 voorwaardelijk vrijgelaten, verliet Antonissen het Verenigd Koninkrijk op 14 juni 1989.
3. De uitkomst van het hoofdgeding hangt in zoverre af van het gemeenschapsrecht, dat de bevoegdheid van de nationale autoriteiten tot uitwijzing van vreemdelingen bijzondere beperkingen kent ten aanzien van onderdanen van andere Lid-Staten die een verblijfsrecht ontlenuen aan het vrije verkeer van werknemers. Het in artikel 48, lid 3, sub c, EEG-Verdrag bedoelde recht om in een der Lid-Staten te verblijven kan weliswaar „uit hoofde van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid”¹ worden beperkt, doch volgens artikel 3 van richtlijn 64/221/EEG van de Raad van 25 februari 1964² moeten de maatregelen van openbare orde of openbare veiligheid, waaronder uitwijzingsmaatregelen, „uitsluitend (...) berusten op het persoonlijke gedrag van betrokkene” en vormt „het bestaan van strafrechtelijke veroordelingen op zichzelf geen motivering (...) van deze maatregelen”. Het gaat er hier dan ook om, te bepalen in hoeverre een onderdaan van een Lid-Staat die in een andere Lid-Staat werk zoekt, zich op de in de regeling betreffende het vrije verkeer van werknemers vervatte beschermende bepalingen kan beroepen, waarbij bepaalde aspecten van het geval Antonissen die door de Secretary of State in aanmerking zijn genomen om diens uitwijzing te gelasten, hier buiten beschouwing kunnen blijven.
4. Met zijn eerste vraag wil de verwijzende rechter in wezen vernemen, of de gemeen-

1 — Artikel 48, lid 3, EEG-Verdrag.

2 — Richtlijn 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 1964, L 56, blz. 850).

* Oorspronkelijke taal: Frans.

schapsrechtelijke bepalingen inzake het vrije verkeer van werknemers in de weg staan aan een wettelijke regeling van een Lid-Staat volgens welke een onderdaan van een andere Lid-Staat die naar de eerste staat is gekomen om daar werk te zoeken, behoudens de mogelijkheid van beroep, kan worden genoopt het land te verlaten als hij er na zes maanden nog geen werk heeft gevonden. Op grond van een dergelijke wettelijke regeling is immers het hier aan de orde zijnde uitwijzingsbevel gegeven. De tweede vraag is erop gericht te vernemen, welk gewicht de nationale rechter mag toekennen aan de verklaring van de Raad die is opgenomen in de notulen van de zitting waarin richtlijn 68/360/EEG³ werd vastgesteld. Zoals wij hierna zullen zien, komt de beantwoording van de tweede vraag vanzelf aan de orde bij de discussie waartoe de eerste vraag aanleiding geeft.

5. Op grond van de exegese van artikel 48 EEG-Verdrag alleen zou men eraan kunnen twifelen, of een onderdaan van een Lid-Staat die in een andere Lid-Staat werk zoekt, aan het vrije verkeer van werknemers wel het recht ontleent om daar ook te verblijven. Het in lid 3, sub b, van artikel 48 genoemde recht om zich binnen het grondgebied der Lid-Staten vrij te verplaatsen, is volgens lid 3, sub a, verleend om „in te gaan op een feitelijk aanbod tot tewerkstelling” wat niet hetzelfde is als het zoeken naar werk. De communautaire wetgever, die is belast met het geleidelijk tot stand brengen van een vrij verkeer van werknemers⁴, blijkt zich evenwel niet door een dergelijke uitlegging te hebben laten leiden, wat eerlijk gezegd ook zou hebben getuigd van een nogal bekrompen en weinig realistische voorstelling van de omstandigheden waaronder men doorgaans werk vindt.

3 — Richtlijn 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 1968, L 257, blz. 13).

4 — Artikel 49 EEG-Verdrag.

6. Artikel 1, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968⁵ bepaalt: „Iedere onderdaan van een Lid-Staat, ongeacht zijn woonplaats, heeft 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.” Artikel 5 van dezelfde verordening, dat evenals artikel 1 deel uitmaakt van titel I „Arbeid in loondienst”, bepaalt: „Een onderdaan van een Lid-Staat die op het grondgebied van een andere Lid-Staat werk zoekt, ontvangt daar dezelfde bijstand als die welke de arbeidsbureaus van deze staat verlenen aan hun eigen onderdanen die werk zoeken.” In dit stadium valt reeds te noteren, dat de onderdanen van een Lid-Staat die in een andere Lid-Staat werk zoeken, mede begrepen zijn in de kring van in artikel 1 van verordening nr. 1612/68 bedoelde personen die het recht hebben om op het grondgebied van een andere Lid-Staat „arbeid in loondienst te aanvaarden”. Genoemde verordening heeft, blijkens de tweede overweging van haar considerans, tot doel bepalingen vast te stellen „die het mogelijk maken de in de artikelen 48 en 49 van het Verdrag op het gebied van het vrije verkeer gestelde doeleinden te verwezenlijken”. Het geval van een onderdaan van een Lid-Staat die op het grondgebied van een andere Lid-Staat werk zoekt, past dus in het kader van het vrije verkeer van werknemers. Als dat zo is, heeft een dergelijke onderdaan dan ook het recht om te *verblijven* op het grondgebied van de staat waar hij werk zoekt?

7. Op grond van de hierboven aangehaalde, duidelijke bepalingen van verordening nr. 1612/68 mag worden aangenomen, dat een onderdaan van een Lid-Staat die op het

5 — Verordening van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB 1968, L 257, blz. 2).

grondgebied van een andere Lid-Staat werk zoekt, zich kan beroepen op artikel 48, lid 3, sub b, van het Verdrag, dat wil zeggen zich op dat grondgebied „vrij (kan) verplaatsen”. Maar kan het recht om zich vrij te verplaatsen worden gelijkgesteld met een recht van verblijf? In het Verdrag zelf wordt het recht om zich op bedoeld grondgebied te verplaatsen genoemd in artikel 48, lid 3, sub b, terwijl het recht om daar te verblijven wordt genoemd sub c van die bepaling en is gedacht voor de situatie waarin een beroep wordt *uitgeoefend*. Verordening nr. 1612/68 staat niet toe werkzoekende EG-onderdanen *zonder meer* te rekenen tot degenen die *dit* recht van verblijf genieten. De bepalingen van de verordening die het zoeken van werk betreffen, zijn, zoals ik al zei, te vinden in titel I, die uitdrukkelijk handelt over de *toegang* tot arbeid in loondienst, terwijl het *verrichten* van arbeid in titel II wordt behandeld. Wij mogen evenwel niet vergeten, dat de kwestie van de verplaatsing en het verblijf van degenen die zich op het vrije verkeer van werknemers kunnen beroepen, nader is geregeld in de reeds genoemde richtlijn 68/360.⁶ Kan deze regeling van afgeleid recht een licht werpen op de vraag die ons hier bezighoudt?

8. Richtlijn 68/360 heeft, blijkens de eerste overweging van haar considerans, tot doel „maatregelen inzake de opheffing van de nog bestaande beperkingen ten aanzien van de verplaatsing en het verblijf binnen de Gemeenschap (te nemen), die in overeenstemming zijn met de rechten en bevoegdheden welke (bij verordening nr. 1612/68) worden toegekend aan de onderdanen van een Lid-Staat die zich verplaatsen ten einde arbeid in loondienst te verrichten(...)”. Artikel 1 bepaalt: „De Lid-Staten heffen, onder de in deze richtlijn bepaalde voorwaarden, de be-

perkingen op ten aanzien van de verplaatsing en het verblijf van de onderdanen der Lid-Staten(...) op wie verordening (EEG) nr. 1612/68 van toepassing is.” Werkzoekende EG-onderdanen, die zoals gezegd onder de werkingsfeer van titel I van verordening nr. 1612/68 vallen, mogen dus zonder meer verwachten, dat de „in deze richtlijn bepaalde voorwaarden” ook voor hen gelden. Is dit zo?

9. Artikel 3 van de richtlijn bepaalt: „De Lid-Staten laten de in artikel 1 bedoelde personen op vertoon van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort zonder meer op hun grondgebied toe”. EG-onderdanen die op het grondgebied van een andere Lid-Staat werk zoeken, hebben ontegenzeggelijk het recht van toegang tot dat grondgebied onder de voorwaarden van artikel 3. Daarmee is één aspect van hun recht om zich vrij te verplaatsen komen vast te staan. Maar hoe is het gesteld met het eigenlijke recht van verblijf?

10. Artikel 4 van de richtlijn bepaalt: „De Lid-Staten kennen het recht van verblijf op hun grondgebied toe aan de in artikel 1 bedoelde personen die de hierna in lid 3 genoemde documenten kunnen overleggen”. Dit recht van verblijf wordt „vastgesteld” door de afgifte van een „verblijfskaart”. Lid 3 van artikel 4 maakt voor de ter verkrijging van de „verblijfskaart” over te leggen documenten een onderscheid naar gelang de betrokkene „werknemer” of „familielid” van een werknemer is. Een „werknemer” moet het „document op vertoon waarvan hij (het) grondgebied heeft betreden” alsmede „een door de werkgever verstrekte verklaring van indienstneming of tewerkstelling kunnen overleggen”. Iemand die nog werk zoekt, is uiteraard niet in staat zo een verklaring van indienstneming of tewerkstelling over te leggen en lijkt dan ook niet in aanmerking te komen voor de voordelen

⁶ — Zie voetnoot 3.

van artikel 4, te weten een verblijfsrecht met een geldigheidsduur van ten minste vijf jaar dat zonder meer kan worden verlengd, zoals in artikel 6 van de richtlijn wordt bepaald. Betekent dat, dat de werkzoekende EG-onderdaan aan de richtlijn geen enkel verblijfsrecht kan ontleen?

11. Artikel 6, lid 3, van de richtlijn voorziet in een beperkter verblijfsrecht voor een werknemer die meer dan drie maanden doch minder dan een jaar werkzaam is. Een dergelijke werknemer krijgt van de ontvangende Lid-Staat een „tijdelijke verblijfsvergunning, waarvan de geldigheidsduur kan worden beperkt tot de te verwachten duur van de arbeid”. Artikel 8 bepaalt overigens, „dat de Lid-Staten (...) het recht van verblijf op hun grondgebied, ook zonder dat een verblijfskaart wordt afgegeven, toekennen” aan bepaalde categorieën van personen, te weten personen die slechts voor korte tijd arbeid verrichten, personen die ten dele wonen op het grondgebied van een andere Lid-Staat dan die waar zij werken, of personen die als seizoenarbeider werkzaam zijn. De richtlijn bevat evenwel geen enkele bepaling betreffende het verblijfsrecht van een werkzoekende EG-onderdaan.

12. Op grond van het onderzoek van de relevante bepalingen moet derhalve worden vastgesteld, dat een EG-onderdaan die op het grondgebied van een andere Lid-Staat werk zoekt, gelet op de uitdrukkelijke bepalingen van verordening nr. 1612/68, het in artikel 48 EEG-Verdrag genoemde recht heeft om zich aldaar vrij te verplaatsen, en dat richtlijn 68/360 zijn recht op toegang tot die Lid-Staat uitdrukkelijk heeft vastgelegd. Daarentegen voorziet die richtlijn noch enige andere gemeenschapsrechtelijke regeling uitdrukkelijk in een verblijfsrecht voor de werkzoekende EG-onderdaan.

Moet daaruit worden geconcludeerd dat een dergelijk recht niet bestaat?

13. Het Hof heeft die conclusie niet tot de zijne gemaakt. Zonder rechtstreeks en specifiek uitspraak te doen over het recht van verblijf van EG-onderdanen in de Lid-Staat waar zij werk zoeken, heeft het terloops maar ondubbelzinnig het bestaan van een dergelijk recht vermeld. Zo gaf het Hof in zijn arrest van 8 april 1976, Royer⁷, te verstaan, dat

„het recht van de onderdanen van een Lid-Staat om het grondgebied van een andere Lid-Staat binnen te komen en er te *verblijven* met de in het Verdrag genoemde oogmerken — met name om er al dan niet in loondienst een beroepsactiviteit te *zoeken* of uit te oefenen (...) — rechtstreeks wordt toegekend door het Verdrag of, al naar het geval, door de ter uitvoering daarvan vastgestelde bepalingen.”⁸

In het recentere arrest van 23 maart 1982, Levin⁹, merkte het Hof op, dat:

„(...) 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*, (...) verbonden zijn met de hoedanigheid van werknemer, respectievelijk van persoon die arbeid in loondienst verricht of *wenst te aanvaarden*”.¹⁰

14. Gelet op deze rechtspraak, lijkt het mij onjuist te stellen, zoals de Duitse regering doet, dat er voor een EG-onderdaan die in een andere Lid-Staat werk zoekt, geen recht

7 — Zaak 48/75, Jurispr. 1976, blz. 497.

8 — R. o. 31, eigen cursivering.

9 — Zaak 53/81, Jurispr. 1982, blz. 1035.

10 — R. o. 9, eigen cursivering.

van verblijf bestaat. Het komt mij voor, dat het Hof het bestaan van dat recht in beginsel heeft erkend, zonder evenwel de formele rechtsbron te noemen. Aangezien richtlijn 69/360 hierover lijkt te zwijgen, ben ik geneigd om die bron te zoeken in de artikelen 1 en 5 van verordening nr. 1612/68 in samenhang met artikel 48, lid 3, EEG-Verdrag. Verder moet nog worden bepaald, of het recht van verblijf waar het Hof op doelde, inbegrepen in het recht om zich vrij te verplaatsen dan wel een soort noodzakelijk accessorium van dat recht is. Ten slotte moet worden vastgesteld, dat het recht van verblijf van een EG-onderdaan die in een andere Lid-Staat werk zoekt, weliswaar in beginsel is erkend, maar in het gemeenschapsrecht — en met name in het afgeleide recht — niet uitdrukkelijk en gedetailleerd is geregeld. Zo is in het Verdrag noch in richtlijn 68/360 uitdrukkelijk bepaald of dat recht van verblijf in de tijd is beperkt. En dat is nu juist het punt waarover de verwijzende rechter uitsluitel verlangt. Het Hof zal bij zijn juridisch onderzoek dus verder moeten gaan dan de letterlijke tekst van de hierboven geciteerde bepalingen en de beknopte formulering van zijn eerdere arresten.

15. Op dit punt moet worden bepaald, welke rol bij de aan het Hof gevraagde uitlegging kan toekomen aan de verklaring in de notulen van de zitting van de Raad waarin verordening nr. 1612/68 en richtlijn 68/360 werden vastgesteld.

16. Die verklaring is weergegeven onder de beschrijving van de feiten in het reeds aangehaalde arrest Levin¹¹ en luidt als volgt:

11 — Jurispr. 1982, blz. 1043.

„De in artikel 1 bedoelde personen, onderdanen van een Lid-Staat, die zich naar een andere Lid-Staat begeven om er werk te zoeken, beschikken hiervoor over een minimumtermijn van drie maanden: hebben zij bij het einde van die termijn geen werk gevonden, dan kan aan hun verblijf op het grondgebied van die tweede staat een einde worden gesteld. Wanneer de betrokken personen evenwel in de loop van bedoelde periode zouden terugvallen op de sociale steunverlening van de tweede staat, kunnen zij worden verzocht het grondgebied van die tweede staat te verlaten.”

17. De verklaring is afkomstig van de Raad en niet van een of meer Lid-Statens. Zij is door de leden van de Raad unaniem goedgekeurd. Op 17 april 1989 heeft de Raad erin toegestemd, dat de verklaring in rechte werd overgelegd aan de High Court, doch zij was reeds voor het Hof ter sprake gekomen in de zaken Levin¹² en Lebon.¹³

18. Bij de vaststelling van deze verklaring vonden de werkzaamheden van de Raad nog plaats volgens een „voorlopig Reglement van orde”. Artikel 18, eerste alinea, bepaalde, dat in beginsel „de beraadslagingen van de Raad aan geheimhouding zijn onderworpen”, en in de tweede alinea werd daaraan toegevoegd, dat de Raad „mactiging (kan) verlenen een afschrift van of een uittreksel uit zijn notulen in rechte te overleggen”.¹⁴ Die bepalingen zijn woordelijk overgenomen in artikel 18 van het door de Raad op 24 juli 1979 vastgestelde Reglement van orde.¹⁵ Nieuw is daarentegen het bepaalde in artikel 7, lid 1, van dit laatste

12 — Reeds aangehaald.

13 — Arrest van 18 juni 1987 (zaak 316/85, Jurispr. 1987, blz. 2811).

14 — Deze tekst is opgenomen in M. Waelbroeck, J. V. Louis, D. Vignes, J. L. Dewost, J. Amphoux en J. Verges: *Le droit de la Communauté économique européenne*, deel 9, „bijlagen”, blz. 20, ULB, 1979.

15 — PB 1979, L 268, blz. 1.

reglement, volgens hetwelk van iedere zitting notulen worden gemaakt, waarin in het algemeen ten aanzien van elk agendapunt worden vermeld de door de Raad genomen besluiten alsmede de „verklaringen van de Raad en de verklaringen waarvan een lid van de Raad of de Commissie opnemings heeft gevraagd”; het voorlopige Reglement van orde bevatte niets omtrent de verklaringen van de Raad. Het bij de vaststelling van de richtlijn van 15 oktober 1968 geldende Reglement van orde verleende de verklaringen van de Raad dus geen bijzondere status en regelde slechts de mate van geheimhouding van de notulen waarin dergelijke verklaringen waren opgenomen. Aan dat reglement kan dus moeilijk enige aanwijzing van belang omtrent de juridische waarde van de betrokken verklaring worden ontleend.

19. In de rechtspraak van het Hof zijn daarentegen concretere aanwijzingen omtrent de draagwijdte van in de notulen van de Raad opgenomen verklaringen te vinden.

20. In het arrest van 18 februari 1970, Commissie/Italië¹⁶, overwoog het Hof naar aanleiding van een verklaring die Italië bij de voorbereiding van de beschikking van de Raad van 26 juli 1966 tot „vervroegde inwerkingtreding” had afgelegd, dat

„ter beoordeling van de draagwijdte en de werking van vermelde beschikking derhalve met haar inhoud moet worden te rade gegaan, zonder dat bij het nemen van de betrokken maatregel gemaakte voorbehouden casu quo afgelegde verklaringen in zoverre tot beperking kunnen leiden”.¹⁷

21. Het arrest van 7 februari 1979, Vincent Auer¹⁸, bood het Hof de gelegenheid om

zijn standpunt ter zake te verduidelijken; ditmaal ging het niet om een eenzijdige verklaring van een der in de Raad vertegenwoordigde Lid-Staten, maar om een verklaring van de Raad als zodanig. Het Hof overwoog, dat blijkens de algemene opzet van de ter uitvoering van de artikelen 54 en 63 EEG-Verdrag vastgestelde algemene programma's en de ter uitvoering van deze programma's uitgevaardigde richtlijnen de personele werkingssfeer van de liberalisatiemaatregelen op het gebied van vestiging en dienstverlening telkens zonder onderscheid naar de nationaliteit van de belanghebbenden wordt bepaald, en voegde daaraan toe, dat deze opvatting met betrekking tot de uitoefening van het beroep van dierenarts ten volle werd bevestigd

„door een verklaring betreffende de definitie van de begunstigen der richtlijnen, opgenomen in de notulen van de zitting van de Raad tijdens welke de richtlijn inzake de onderlinge erkenning van diploma's en de coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de werkzaamheden van dierenarts zijn vastgesteld”.¹⁹

22. In een arrest van 15 april 1986, Commissie/België²⁰, heeft het Hof moeten antwoorden op de volgende redenering van de verwerende Lid-Staat. Volgens een bij de vaststelling van richtlijn 77/187/EEG van 14 februari 1977²¹ in de notulen van de Raad opgenomen verklaring dienden de Lid-Staten de Commissie mee te delen, welke categorieën werknemers op grond van artikel 4, lid 1, tweede alinea, van de richtlijn van het toepassingsgebied van de eerste alinea van dat lid werden uitgesloten; aangezien hij de Commissie van de uitsluiting van bepaalde categorieën op de hoogte

19 — Zaak 136/78, reeds aangehaald, r. o. 25.

20 — Zaak 237/84, Jurispr. 1986, blz. 1247.

21 — Richtlijn 77/187/EEG van de Raad van 14 februari 1977 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten betreffende het behoud van de rechten van de werknemers bij overgang van ondernemingen, vestigingen of onderdelen daarvan (PB 1977, L 61, blz. 26).

16 — Zaak 38/69, Jurispr. 1970, blz. 47.

17 — R. o. 12.

18 — Zaak 136/78, Jurispr. 1979, blz. 437.

had gesteld en deze laatste daarop niet had gereageerd, had hij gehandeld onder zodanige omstandigheden dat hem achteraf niet het verwijt kon worden gemaakt dat hij in feite categorieën werknemers had uitgesloten die niet voldeden aan de in die tweede alinea voor een dergelijke maatregel gestelde voorwaarden. Het Hof overwoog dienaangaande, dat volgens vaste rechtspraak,

„de objectieve draagwijdte van regels van het gemeenschapsrecht slechts uit deze regels zelf kan volgen, rekening houdend met hun context”,

en dat een verklaring als die waarop België zich beriep „daarop geen enkele invloed kon hebben”.²²

23. Gezien de arresten die ik hier heb aangehaald, kan ik mij moeilijk aansluiten bij het standpunt, dat een in de notulen van een zitting van de Raad opgenomen verklaring van de Raad in beginsel van geen enkel belang is bij de uitlegging van bepalingen van gemeenschapsrecht. Uit het feit dat in het recente arrest van 23 februari 1988, Verenigd Koninkrijk/Raad²³, uitdrukkelijk wordt verwezen naar de „voorstukken”²⁴ en²⁵, blijkt overigens dat er bij de uitlegging van handelingen van afgeleid gemeenschapsrecht wel degelijk ruimte bestaat voor het meewegen van de stukken die de vaststelling van die handelingen hebben voorbereid of begeleid. Derhalve moet worden gepreciseerd, onder welke voorwaarden en binnen welke grenzen kan worden verwezen naar een verklaring van de Raad, die is opgenomen in de notulen van een van diens zittingen.

22 — Zaak 237/84, r. o. 17.

23 — Zaak 131/86, Jurispr. 1988, blz. 905.

24 — R. o. 26.

25 — R. o. 27.

24. Een eerste beperking moet worden aangebracht om het begrip „voorstukken” recht te laten wedervaren. Een in de notulen van de Raad opgenomen verklaring kan slechts als hulp bij de uitlegging worden gebruikt, wanneer zij is geformuleerd bij de vaststelling door de Raad van een handeling van afgeleid recht, in een materie waarvoor deze laatste bevoegd is, en enkel met betrekking tot die handeling. De verdragen hebben de Raad niet de bevoegdheid verleend om de verdragen zelf uit te leggen. Wel kan de Raad ten behoeve van zijn eigen regelgevende taak genoodzaakt zijn om aan de verdragen een uitlegging te geven ten einde de context van zijn handelen te bepalen. Maar hij mag van het middel geen doel maken door een uitleg te formuleren waaraan het Hof of de nationale rechter vervolgens zouden zijn gebonden. Ik ben overigens van mening, dat een latere verklaring van de Raad omtrent een in het verleden vastgestelde handeling van afgeleid recht niet kan bogen op het gewicht dat toekomt aan de stukken ter *voorbereiding* van een dergelijke handeling, welke stukken noodzakelijkerwijs eerder of tegelijk met die handeling zijn opgesteld.

25. Een tweede beperking, die in de rechtspraak van het Hof duidelijk wordt genoemd, is dat op een in de notulen van de Raad opgenomen verklaring geen beroep kan worden gedaan wanneer de strekking daarvan in strijd of onverenigbaar blijkt te zijn met de duidelijke bepalingen van de handeling waarop zij betrekking heeft. Op dit aspect hoef ik mijns inziens niet uitvoerig in te gaan.

26. Een derde beperking vloeit voort uit de door het institutionele gemeenschapsrecht vereiste inachtneming van de door de Verdragen voorgeschreven formaliteiten voor de voorbereiding en vaststelling van handelingen van afgeleid gemeenschapsrecht. Dat houdt in, dat de Raad niet door middel van een in zijn notulen opgenomen verklaring de bepalingen van de handeling van afgeleid recht kan aanvullen. Een dergelijke verklaring zou dan immers een middel tot paral-

lelle wetgeving vormen. Want dat is wat er zou gebeuren wanneer men zou toelaten dat de inhoud van een dergelijke verklaring aan de bepalingen van een verordening of richtlijn kan worden toegevoegd of daarin voorkomende lacunes kan aanvullen, of wanneer men zou accepteren dat in de notulen van de Raad de regeling is te vinden die de Raad niet in de normatieve handeling zelf heeft willen vastleggen. Het onderwerp van een regeling moet te vinden zijn in de vastgestelde handeling en moet zijn uitgewerkt volgens de vormvoorschriften voor het uitvoerdigen van een dergelijke handeling in de betrokken materie. Ware dit anders, dan zou de Raad de mogelijkheid hebben een bepaalde materie deels te regelen met inachtneming van de vormvoorschriften voor het geldig vaststellen van een verordening of richtlijn, die ontegenzegglijk aan een wettigheidstoetsing zijn onderworpen, en deels zonder inachtneming van deze vormvoorschriften door middel van een verklaring in zijn notulen. Dat is helemaal onvoorstelbaar wanneer men bedenkt dat die notulen in beginsel geheim zijn en alleen de Raad toestemming kan geven om deze aan een nationale rechter over te leggen.

27. Ik kom zo tot de conclusie, dat een in de notulen van de Raad opgenomen verklaring slechts kan worden gebruikt als hulpmiddel bij de uitlegging van de bepalingen van een handeling van afgeleid recht die in het stadium van de uitwerking of vaststelling tot die verklaring aanleiding hebben gegeven, voorzover het erom gaat de betekenis van die bepalingen nader toe te lichten ingeval deze onduidelijk of dubbelzinnig zijn. Een dergelijke verklaring kan daarentegen niet dienen om lacunes in die bepalingen aan te vullen. Gelet op het reeds aangehaalde arrest Auer moet hieraan worden toegevoegd, dat een dergelijke verklaring niet het enige uitleggings-element mag zijn, maar dat zij in samenhang met andere gegevens moet worden gebruikt, zodat kan worden nagegaan of zij de uit de inhoud en de context van de bepalingen voortvloeiende uitlegging bevestigt.

28. Aldus bezien, blijkt de verklaring waar de verwijzende rechter in zijn tweede vraag op doelt, geen enkel bruikbaar gegeven te kunnen opleveren voor het antwoord op de vraag, in hoeverre het gemeenschapsrecht aan de EG-onderdaan die in een andere Lid-Staat werk zoekt, het recht verleent om daar ook te verblijven. Wat immers het *principe* van een verblijfsrecht aangaat, betekent de verklaring ofwel dat de Lid-Staten door de vaststelling van een termijn van drie maanden dat recht impliciet hebben willen erkennen, en in dat geval is zij niet meer dan een bevestiging van iets waarover sinds de arresten Royer en Levin geen twijfel meer bestaat, ofwel houdt zij in, dat de Lid-Staten slechts een zekere tolerantie hebben willen organiseren, hetgeen weer niet in overeenstemming lijkt met de rechtspraak van het Hof. Wat de in de verklaring genoemde *voorwaarden* voor het verblijf betreft, moet men vaststellen, dat deze geenszins een verduidelijking van de bepalingen van richtlijn 68/360 vormen, daar die richtlijn geen voorwaarden voor een dergelijk verblijf bevat. In feite bevat — of beter gezegd beoogt — de verklaring een uitputtende juridische regeling van dat verblijf ter opvulling van een lacune in de gemeenschapsregeling, die immers in het Verdrag noch in het afgeleid recht enige termijn of beperking kent voor het geval de betrokkene op steun uit de openbare middelen terugvalt. Deze vorm van „parallele wetgeving” door middel van een in de notulen opgenomen verklaring kan niet in aanmerking worden genomen, zelfs niet bij wijze van uitlegging. Derhalve ben ik van mening, dat op de tweede prejudiciële vraag moet worden geantwoord, dat de betrokken verklaring niet in aanmerking kan worden genomen bij het bepalen van de voorwaarden waaronder een EG-onderdaan kan verblijven in de Lid-Staat waar hij werk zoekt.

29. Nu die verklaring niet als een bruikbaar aanknopingspunt kan worden gebruikt,

moet worden opgemerkt, dat zelfs met behulp van de verschillende uitleggingsmethoden geen gemeenschapsrechtelijke bepaling kan worden aangewezen waarin de voorwaarden worden geregeld voor het recht van verblijf, dat in beginsel in de rechtspraak van het Hof is erkend. Moet daaruit worden geconcludeerd, dat deze omstandigheid de Lid-Staten alle vrijheid geeft om ieder voor zich de hier bedoelde voorwaarden voor hun eigen grondgebied te regelen? Op grond van de rechtspraak van het Hof moet deze vraag duidelijk ontkennend worden beantwoord. In zijn arrest van 19 maart 1964, Unger²⁶, heeft het Hof immers inzake het vrije verkeer van werknemers te kennen gegeven, dat de begrippen „werknemers” en „arbeid in loondienst” niet kunnen worden bepaald door verwijzing naar de wetgevingen der Lid-Staten, maar een gemeenschapsrechtelijke betekenis hebben. Het Hof herhaalde deze regel in het arrest Levin en preciseerde:

„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”.²⁷

Wanneer nu in de onderhavige zaak zou worden aangenomen, dat de nationale wetgever alle ruimte heeft om de voorwaarden voor verblijf vast te stellen, zou dat er uiteindelijk op neerkomen, dat het aan die wetgever wordt overgelaten om de status van de EG-onderdaan die werk zoekt op het grondgebied van een andere Lid-Staat, zelf in te vullen, welke invulling dan uiteraard van land tot land aanzienlijk zou kun-

nen verschillen. Zodra de termijn na afloop waarvan men zich niet meer kan beroepen op de hoedanigheid van werkzoekend EG-onderdaan als bedoeld in de regeling inzake het vrije verkeer van werknemers, een eigen aangelegenheid van iedere Lid-Staat wordt, komt men tot de situatie dat personen die in dezelfde omstandigheden verkeren, ter zake van het genot van de uit hoofde van het vrije verkeer verleende rechten verschillend kunnen worden behandeld, een situatie dus waarin de personele werkingssfeer van het ter zake geldende gemeenschapsrecht van Lid-Staat tot Lid-Staat zou verschillen, hetgeen de rechtspraak van het Hof verbiedt. De omstandigheid dat, zoals het Hof tijdens de mondelinge behandeling is medegedeeld, een aantal Lid-Staten dezelfde minimumtermijn van drie maanden toepassen en zich aldus houden aan het *politieke* akkoord dat in de door de Raad afgelegde verklaring ligt vervat, verandert niets aan de *juridische* analyse die uit de rechtspraak van het Hof voortvloeit. Trouwens, het feit dat het Verenigd Koninkrijk een minimumtermijn van zes maanden hanteert, illustreert mijns inziens duidelijk de hierboven genoemde gevaren, namelijk dat aan het recht van verblijf, ofschoon het een onderdeel is van een van de in het Verdrag genoemde fundamentele vrijheden, te weten het vrije verkeer van werknemers, niet overal dezelfde inhoud wordt gegeven. In de materie die ons hier bezighoudt, moet verwijzing naar de nationale rechtsstelsels dan ook absoluut worden uitgesloten.

30. Kan op grond van de omstandigheid dat gemeenschapsrechtelijke regels ontbreken en voor de bepaling niet naar nationaal recht kan worden verwezen, worden aangenomen dat het verblijfsrecht van een EG-onderdaan die op het grondgebied van een andere Lid-Staat werk zoekt, volstrekt onbegrensd is? Dat kan ik mij niet indenken, want die oplossing zou leiden tot incoherenties in de juridische regeling van het vrije verkeer van werknemers. Zoals het Verenigd Koninkrijk terecht heeft opgemerkt, kunnen de gemeenschapsregels niet tot doel

26 — Zaak 75/63, Jurispr. 1964, blz. 369.

27 — Zaak 53/81, reeds aangehaald, r. o. 11.

of als gevolg hebben, dat iemand die nooit arbeid heeft verricht, meer rechten geniet dan iemand die in de betrokken staat tijdelijk werk of seizoenarbeid verricht. Artikel 6, lid 3, van richtlijn 68/360 bepaalt immers, dat het recht tot verblijf van een werknemer die gedurende meer dan drie maanden doch minder dan een jaar in een andere Lid-Staat werkzaam is, kan worden beperkt tot de te verwachten duur van de arbeid. Ook artikel 8 van dezelfde richtlijn voorziet in beperkingen aan het recht van verblijf voor bepaalde categorieën werknemers, namelijk werknemers die tijdelijke arbeid of seizoenarbeid verrichten. In deze omstandigheden kan toch moeilijk een volstrekt onbeperkt recht van verblijf worden toegekend aan iemand die helemaal geen werk heeft.

31. Zo kom ik tot de vaststelling, dat enige beperking van het recht van verblijf van een werkzoekende EG-onderdaan noodzakelijk is. Maar hoe kan men een dergelijke beperking construeren? Is het denkbaar dat het Hof zelf bepaalt, na verloop van welke termijn een EG-onderdaan die nog geen werk heeft gevonden op het grondgebied van een andere Lid-Staat, zich niet meer kan beroepen op het recht om daar te verblijven? Ik denk hier niet aan het bepalen van een termijn uit het niets, want daartoe is alleen de wetgever bevoegd, maar misschien biedt de weg die het Hof in het arrest van 11 december 1973, Lorenz²⁸, heeft gekozen, een oplossing. Op de vraag, welke gevolgen intreden wanneer in het kader van het preventief toezicht op steunmaatregelen van de staten, het standpunt van de Commissie nopens de te harer kennis gebrachte voor-nemens tot invoering van steunmaatregelen — of een door de Commissie in te leiden

procedure tot vaststelling van de onverenigbaarheid dier maatregelen met de gemeenschappelijke markt — uitblijft of achterwege blijft, overwoog het Hof, dat volgens de bewoordingen van artikel 93 EEG-Verdrag de Commissie „tijdig” op de hoogte moet worden gebracht „om haar opmerkingen te kunnen maken”, en dat deze, wanneer zij die plannen niet verenigbaar acht met de gemeenschappelijke markt, „onverwijld” een contradictoire procedure moet inleiden, aangezien de betrokken Lid-Staat de voorgenomen maatregelen niet tot uitvoering kan brengen voordat die procedure tot een eindbeslissing heeft geleid. Vervolgens merkte het Hof op, dat al behoort de Commissie volgens de betrokken bepaling over een redelijke termijn te kunnen beschikken om zich een oordeel over de voorgenomen steunmaatregel te vormen, die termijn niet bij verordening is vastgesteld. Verder verklaarde het Hof, dat de Lid-Staten deze inleidende fase, die de Commissie ter vervulling van haar taak behoeft, evenwel niet eenzijdig kunnen beëindigen, maar dat de Commissie niet kan worden geacht met de vereiste spoed op te treden wanneer zij nalaat haar standpunt binnen een *redelijke termijn* te bepalen. Het Hof besloot met de overweging, dat men zich ten deze diende „te laten leiden door de artikelen 173 en 175 van het Verdrag waarin voor vergelijkbare situaties een termijn van twee maanden is voorzien”²⁹, en dat de betrokken Lid-Staat het project na afloop van deze termijn tot uitvoering kon brengen na de Commissie daarvan in kennis te hebben gesteld.

32. De toepassing van een analoge redenering in de onderhavige zaak stuit op een aanzienlijk probleem, namelijk het ontbreken van een duidelijk vergelijkbare situatie waardoor men zich zou kunnen laten leiden, zoals de termijn van de artikelen 173 en 174 een bruikbaar houvast vormde voor het bepalen van de redelijke termijn waaraan de Commissie zich ingevolgt artikel 93

28 — Zaak 120/73, Jurispr. 1973, blz. 1471.

29 — R. o. 4.

heeft te houden. Voor het recht van verblijf van een EG-onderdaan die in een andere Lid-Staat werk zoekt, is in het gemeenschapsrecht niet gemakkelijk een vergelijkbare situatie te vinden. De verwijzing door het Verenigd Koninkrijk naar de in artikel 69 van verordening (EEG) nr. 1408/71³⁰ genoemde termijn van drie maanden is daarvan een goed voorbeeld. Ik kan immers geen echte overeenkomst of analogie ontwaren tussen deze bepaling, volgens welke iemand die op grond van de wettelijke regeling van een Lid-Staat recht heeft op werkloosheidsuitkering en zich naar een andere Lid-Staat begeeft om daar werk te zoeken, het recht op die uitkering gedurende drie maanden behoudt, en de grens die zou moeten worden gesteld aan het recht van verblijf van iemand die op het grondgebied van een andere Lid-Staat werk zoekt. Ik zie geen noodzakelijk juridisch verband tussen het recht op een werkloosheidsuitkering in de Lid-Staat van herkomst en het recht op verblijf in de Lid-Staat van ontvangst. Opgemerkt zij overigens, dat het recht van verblijf zeer wel kan toekomen aan personen die in hun Lid-Staat van oorsprong geen recht op een werkloosheidsuitkering hebben, bij voorbeeld omdat zij voor het eerst een baan zoeken. Verder lijkt de door het Verenigd Koninkrijk eveneens genoemde termijn van artikel 8, lid 1, sub a, van richtlijn 68/360 geen overtuigender aanknopingspunt op te leveren. Dat de Lid-Staten aan werknemers die arbeid in loondienst verrichten met een te verwachten duur van niet meer dan drie maanden, een recht van verblijf zonder verblijfskaart toekennen, biedt mijns inziens geen logische grondslag voor een oplossing volgens welke iemand na drie maanden en één dag werk te hebben gezocht op het grondgebied van een andere Lid-Staat, aldaar geen recht van verblijf meer geniet.

33. Mijns inziens kan de in de verklaring in de notulen van de Raad genoemde termijn van drie maanden moeilijk als richtsnoer worden genomen. Nog afgezien van de inconsistentie die erin bestaat uiteindelijk toch een zekere rechtskracht te geven aan een verklaring waarvan men eerder gezegd heeft dat zij deze rechtskracht niet heeft, mag niet uit het oog worden verloren, dat die termijn ook als louter feitelijk gegeven niet onomstreden zal zijn. Want gaat het wel aan, uit te gaan van een termijn die zes Lid-Staten in 1968 voor ogen heeft gestaan, nu de arbeidsmarkt in het uitgebreide Europa van het einde van de jaren tachtig zulke grote verschillen vertoont met die van het einde van de jaren zestig? De tijd die gemiddeld nodig is voor het vinden van werk, is tussen 1968 en nu waarschijnlijk sterk toegenomen. Door vast te houden aan de termijn van drie maanden waaraan de Lid-Staten in 1968 hebben gedacht, zou men aan deze realiteit voorbijgaan. Ik kan me daar in ieder geval niet bij vinden.

34. Derhalve moet worden vastgesteld, dat onbetwistbare aanknopingspunten waarmee inhoud kan worden gegeven aan het begrip redelijke termijn zonder dat de nadere bepaling daarvan geheel aan de Lid-Staten wordt overgelaten, hier niet voorhanden zijn. Nu heeft het Hof het in zijn rechtspraak ook wel eens gehad over redelijke termijnen die niet nader waren bepaald aan de hand van vergelijkingen met regelmatig en uitdrukkelijk vastgestelde termijnen. Zo heeft het Hof in het arrest van 7 juli 1976, Watson en Belmann, te kennen gegeven, dat door het stellen van een termijn waarbinnen onderdanen van een Lid-Staat hun aankomst op het grondgebied van een andere Lid-Staat moeten melden,

„slechts dan inbreuk wordt gemaakt op de bepalingen van het Verdrag, wanneer die termijn niet op een *redelijke tijdsduur* is vastgesteld”.³¹

30 — Verordening van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale-zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (PB 1971, L 149, blz. 2).

31 — R.o. 19 (zaak 118/75, Jurispr. 1976, blz. 1185), eigen cursivering; zie ook het arrest van 12 december 1989 (zaak C-265/88, Jurispr. 1989, blz. 4209, r. o. 12).

Maar aangezien het in casu gaat om de vraag, of iemand *wel of niet* het door het gemeenschapsrecht in *beginsel* erkende recht van verblijf geniet, en niet, zoals in het zojuist geciteerde arrest, om de vraag in hoeverre een nationale wettelijke regeling aan de uitoefening van het recht van verblijf nadere voorwaarden kan verbinden die niet rechtstreeks afbreuk doen aan dat in het Verdrag toegekende recht, lijken de juridische bezwaren tegen het noemen van een redelijke tijdsduur, waarvan de redelijkheid meer wens is dan definitie, mij te groot. In feite zou het daarmee op nauwelijks verholde wijze aan de nationale wetgever worden overgelaten, de omvang van het aan een werkzoekende toekomstige verblijfsrecht te bepalen, en zou aldus worden afgestapt van de door het Hof gehuldigde opvatting omtrent de noodzaak van een communautaire definitie van de werkingssfeer van de regels inzake het vrije verkeer van werknemers.

35. Wel kan het Hof, door de toetsing van de redelijkheid van de door de nationale wetgever gestelde termijnen aan zich te houden, laten blijken dat het de bepaling van de omvang van het betrokken recht van verblijf niet zonder meer aan de Lid-Staten wil overlaten. Op die manier zou er toch een minimaal gemeenschapsrechtelijk kader voor de vaststelling van de nationale termijnen bestaan. Dit vormt echter slechts een geringe afzwakking achteraf van de in beginsel zo aanvechtbare verwijzing naar de nationale rechtsstelsels. Het Hof moet bij zijn uitlegging de nationale autoriteiten en rechterlijke instanties in de mate van het mogelijke in staat stellen de garanties van het gemeenschapsrecht zonder aarzeling of twijfel te onderkennen. Uitleggingen die tot een langdurig aftasten nopen, moeten zoveel mogelijk worden vermeden, want het is duidelijk dat dit blijvend ten koste gaat van de eenvormigheid die bij de toepassing van het gemeenschapsrecht voorop moet staan.

36. Men kan zich dan ook terecht afvragen, of de enige uitweg die bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht toelaatbaar is en waarmee bovendien recht wordt gedaan aan de ontwikkeling van de arbeidsmarkt gedurende de laatste twee decennia, niet is gelegen in een *realistische* opvatting van de aan het verblijfsrecht te stellen grens. Zou niet kunnen worden aangenomen, dat de EG-onderdaan die in een andere Lid-Staat werk zoekt, een recht van verblijf heeft zolang hij zich *actief, voortdurend en ernstig* inspant om werk te vinden? Uit dit oogpunt zou bij voorbeeld de omstandigheid, dat de betrokkene het herhaaldelijk laat afweten wanneer hem een bij zijn persoonlijke bekwaamheden en opleiding passend werk wordt aangeboden, voor de nationale autoriteiten een grond kunnen opleveren om hem te verzoeken het land te verlaten, maar zou de omstandigheid, dat hij volgens de wettelijke regeling van het land van verblijf recht heeft op financiële bijstand, een dergelijke maatregel niet kunnen rechtvaardigen, los van de overweging dat de betrokkene niet echt werk zoekt.

37. Deze benadering zou in zekere mate harmonisch aansluiten bij de oplossing die het Hof heeft gekozen in de arresten Levin, reeds aangehaald, en Kempf³², alsmede in het recente arrest van 31 mei 1989 in de zaak Bettray³³, waarin het Hof bij het afbakenen van de werkingssfeer van de regels inzake het vrije verkeer van werknemers benadrukte, dat deze regels slechts gelden voor het verrichten van *reële en daadwerkelijke* arbeid. Het Hof verlangt derhalve, dat de nationale autoriteiten en rechterlijke instanties in concreto onderzoeken in hoeverre degenen die zich op de status van werknemer beroepen, daadwerkelijk arbeid

32 — Arrest van 3 juni 1986 (zaak 139/85, Jurispr. 1986, blz. 1741).

33 — Zaak 344/87, Jurispr. 1989, blz. 1621.

verrichten. Ten aanzien van werkzoekenden zou men het recht van verblijf moeten binden aan het „reëel en daadwerkelijk zoeken naar arbeid”. Zijn er ernstige bezwaren die deze oplossing in de weg staan?

38. Het eerste bezwaar waaraan te denken valt, is het gevaar dat personen zich naar het grondgebied van een andere Lid-Staat begeven om daar onder het mom van werk te zoeken — waar in feite weinig van terecht komt — te profiteren van de sociale uitkeringen waarin de wettelijke regeling van die Lid-Staat voorziet. Dienaangaande kan meteen worden gezegd, dat dit gevaar zeer gering is. In het arrest Lebon van 18 juni 1987 heeft het Hof de draagwijdte van het beginsel van gelijke behandeling van migrerende werknemers en nationale onderdanen met betrekking tot sociale voordelen duidelijk afgebakend, door te verklaren dat deze in artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 bedoelde gelijkheid van behandeling „slechts toekomt aan werknemers en niet aan onderdanen van de Lid-Staten die zich verplaatsen om werk te zoeken”.³⁴ Dat schijnt te betekenen, dat personen die op het grondgebied van een andere Lid-Staat werk zoeken, ook al mogen zij uit hoofde van het vrije verkeer van werknemers dat land binnenkomen en er verblijven, zich uit dien hoofde niet op gelijkheid van behandeling kunnen beroepen wanneer het gaat om de sociale voordelen. Ook al houdt men rekening met de recente tendens om de werkingssfeer van het Verdrag en dus ook de gevolgen van het in artikel 7³⁵ EEG-Verdrag geformuleerde beginsel van gelijke behandeling ruim uit te leggen, lijkt het mij toch niet dat bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht iemand die op het grondgebied van een andere Lid-Staat werk zoekt, zich op grond van dat recht op gelijkheid van behandeling kan beroepen met betrekking tot sociale voordelen waarin de

wettelijke regeling van die staat voorziet. Daarom lijkt de mogelijkheid van misbruik van sociale voordelen bij langer verblijf op het grondgebied van een Lid-Staat mij niet van doorslaggevend belang voor de oplossing in de onderhavige zaak.

39. Hieraan moet worden toegevoegd, dat wanneer de nationale autoriteiten erop toezien, dat ernstig, daadwerkelijk en voortdurend naar werk wordt gezocht, degenen die niet echt naar werk zoeken, hoe dan ook tegen de lamp zullen lopen. Dergelijke personen kunnen dan geen aanspraak maken op een recht van verblijf, zelfs wanneer zij nog maar kort op het grondgebied van het ontvangende land verblijven, en kunnen dus ook geen misbruik maken van de uit het nationale recht voortvloeiende sociale voordelen.

40. Ik wil niet ontkennen, dat er — uit het oogpunt van de ongecompliceerdheid van de in de praktijk te nemen maatregelen — ook nadelen kunnen zijn verbonden aan een oplossing die concreet onderzoek van de situatie van de betrokken EG-onderdaan vereist, wanneer men die oplossing vergelijkt met een formele, „forfaitaire” oplossing die berust op het verstrijken van een termijn. Opgemerkt zij evenwel, dat een toezicht als hierboven bedoeld voor de nationale overheid niet volledig nieuw is. De wettelijke regelingen inzake werkloosheidsuitkering verbinden het behoud van die uitkering immers meestal aan de voorwaarde, dat de betrokkene daadwerkelijk werk zoekt, en voorzien met het oog daarop in toezichtsmaatregelen. Van een dergelijk toezicht is trouwens ook sprake in artikel 69, lid 1, sub b, van verordening nr. 1408/71.

41. Ik ben dan ook van oordeel dat deze oplossing, namelijk een recht van verblijf verbonden aan de voorwaarde dat ernstig en

34 — Punt 3 van het dictum (zaak 316/85, Jurispr. 1987, blz. 2811 en 2832).

35 — Zie het arrest van 2 februari 1989 (zaak 186/87, Cowan, Jurispr. 1989, blz. 195).

daadwerkelijk naar werk wordt gezocht, niet op grote bezwaren zou stuiten, ook al vergt zij van de nationale autoriteiten meer inspanning dan het kijken op de kalender. Op de vraag, of deze oplossing te verkiezen valt boven een door de Lid-Staten vast te stellen redelijke termijn, waarvan de toetsing via de prejudiciële procedure aan het Hof blijft voorbehouden, antwoord ik ja. Ik ben er namelijk van overtuigd, dat bij gebreke van een gemeenschapsrechtelijke regeling voor het verblijf van personen die werk zoeken op het grondgebied van een andere Lid-Staat, de realistische benadering het dichtst bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht blijft, vooral wanneer men denkt aan de rechtspraak van het Hof over het noodzakelijk communautaire karakter van de begrippen die bepalend zijn voor de werkingssfeer van het vrije verkeer van werknemers. Die oplossing heeft bovendien nog het mijns inziens niet te versmaden voordeel, dat rekening wordt gehouden met de toestand van de arbeidsmarkt in het ontvangende land. Ik zou het Hof dan ook in overweging willen geven, deze weg te bewandelen.

42. Alvorens deze conclusie af te ronden, moet ik nog even stilstaan bij een aantal recente ontwikkelingen in de regelgeving op het gebied van het recht van verblijf van onderdanen van de ene Lid-Staat op het grondgebied van een andere Lid-Staat. Op 28 juni 1990 stelde de Raad een drietal richtlijnen vast, namelijk betreffende „het verblijfsrecht”³⁶, „het verblijfsrecht van werknemers en zelfstandigen die hun beroepswerkzaamheid hebben beëindigd”³⁷, en „het verblijfsrecht van studenten”.³⁸ In de eerste richtlijn is bepaald, dat de Lid-Staten het verblijfsrecht toekennen aan onderdanen van de Lid-Staten die dit recht niet bezitten op grond van andere bepalingen van het gemeenschapsrecht, mits dezen een

ziektekostenverzekering hebben en over toereikende bestaansmiddelen beschikken. De geldigheidsduur van de verblijfskaart die aan deze EG-onderdanen wordt uitgereikt, kan tot vijf jaar worden beperkt en kan worden verlengd, waarbij de Lid-Staten, wanneer zij dat noodzakelijk achten, kunnen verlangen dat de geldigheidsduur van de verblijfskaart aan het eind van het tweede verblijfsjaar wordt bekrachtigd. Ook de twee andere richtlijnen verbinden het daarin toegekende recht aan de voorwaarde van toereikende bestaansmiddelen om niet „ten laste van de bijstandsregeling van het gastland” te komen. De datum waarop aan deze richtlijnen moet zijn voldaan, is 30 juni 1992. De eerste richtlijn vestigt dus een verblijfsrecht van een aanzienlijke duur zonder dat betrokkene zijn verblijf met enige economische activiteit behoeft te rechtvaardigen. Opgemerkt zij overigens, dat het bezit van voldoende bestaansmiddelen in de drie richtlijnen een noodzakelijke voorwaarde voor het recht van verblijf is.

43. Deze houding van de Raad ten aanzien van drie specifieke categorieën van EG-onderdanen laat mijns inziens geen gevolgtrekkingen toe omtrent de voorwaarden die het gemeenschapsrecht stelt voor een andere categorie, namelijk werkzoekenden. Wel is het zo, dat de op 15 oktober 1968 door de Raad afgelegde verklaring voor die categorie althans impliciet verwijst naar de voorwaarde van voldoende bestaansmiddelen. Maar zoals wij hebben gezien, kan die verklaring niet in aanmerking worden genomen bij het uitleggen van het gemeenschapsrecht inzake het verblijfsrecht waar het in deze zaak om gaat. Ik zie geen juridische grond om thans tegen de achtergrond van de richtlijnen van 28 juni 1990 de voorwaarde van voldoende bestaansmiddelen in te voeren ten aanzien van EG-onderdanen voor wie de Raad het tot dusver niet nodig heeft geacht de voorwaarden voor het recht van verblijf te regelen. De invoering — via de rechtspraak — van de voorwaarde, dat een werkzoekende over voldoende bestaansmid-

36 — Richtlijn 90/364/EEG (PB 1990, L 180, blz. 26).

37 — Richtlijn 90/365/EEG (PB 1990, L 180, blz. 28).

38 — Richtlijn 90/366/EEG (PB 1990, L 180, blz. 30).

delen moet beschikken om niet op de financiële bijstand in het land van verblijf te zijn aangewezen, zou zich overigens niet zonder problemen in overeenstemming laten brengen met het reeds aangehaalde arrest Kempf, waarin het Hof overwoog, dat aan de gemeenschapsrechtelijke inhoud van de begrippen die de omvang van de werkingsfeer van het vrije verkeer van werknemers bepalen, afbreuk zou 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”.³⁹ De recente richtlijnen van de Raad op het gebied van het verblijfsrecht lijken mij dan ook geen grond om de strekking van mijn conclusie te wijzigen.

44. Mitsdien geef ik het Hof in overweging voor recht te verklaren:

- „1) Een onderdaan van een Lid-Staat die op het grondgebied van een andere Lid-Staat werk zoekt, geniet uit hoofde van het vrije verkeer van werknemers het recht daar te verblijven zolang hij er daadwerkelijk en ernstig werk zoekt. De autoriteiten van de ontvangende Lid-Staat kunnen hem niet op grond van het enkele feit dat een daartoe in het nationale recht voorziene termijn is verstreken, verzoeken het land te verlaten zonder te hebben vastgesteld dat hij niet meer daadwerkelijk werk zoekt.
- 2) De door de Raad op 15 oktober 1968 afgelegde verklaring kan geen gegevens opleveren die door de nationale rechter in aanmerking kunnen worden genomen voor de vaststelling van de voorwaarden van het hierboven sub 1 bedoelde verblijfsrecht.”

39 — Zaak 139/85, reeds aangehaald, r. o. 15.