

ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)
5 februari 1991 *

In zaak C-363/89,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van de voorzitter van de Rechtbank van eerste aanleg te Luik, rechtsprekend in kort geding, in het aldaar aanhangig geding tussen

D. Roux

en

Belgische Staat,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van een aantal bepalingen van het gemeenschapsrecht betreffende het vrije verkeer van werknemers, het recht van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting, in het bijzonder van de artikelen 3, sub c, 7, 48, 52, 56 en 66 EEG-Verdrag, verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap, en 's Raads richtlijnen 68/360/EEG 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), 73/148/EEG van de Raad van 21 mei 1973 inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van onderdanen van de Lid-Staten binnen de Gemeenschap ter zake van vestiging en het verrichten van diensten (PB 1973, L 172, blz. 14), en 64/221/EEG 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, blz. 850),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Derde kamer),

samengesteld als volgt: J. C. Moitinho de Almeida, kamerpresident, F. Grévisse en M. Zuleeg, rechters,

* Procestaal: Frans.

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

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

- D. Roux, verzoekster in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door L. Misson, advocaat te Luik,
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur E. Lasnet als gemachtigde,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van verzoekster, vertegenwoordigd door Misson, Lucas en Dupont, advocaten te Luik, verweerder, vertegenwoordigd door Rimaux als gemachtigde, en de Commissie ter terechtzitting van 2 oktober 1990,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter zelfder terechtzitting,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij beschikking van 29 november 1989, ten Hove ingekomen op 30 november daaraanvolgend, heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Luik, rechtsprekend in kort geding, krachtens artikel 177 EEG-Verdrag vier prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van een aantal bepalingen van het gemeenschapsrecht betreffende het vrije verkeer van werknemers, het recht van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting, in het bijzonder van de artikelen 3, sub c, 7, 48, 52, 56 en 66 EEG-Verdrag, verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap, en 's Raads richtlijnen 68/360/EEG 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), 73/148/EEG van 21 mei 1973 inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van onderdanen van de Lid-Staten binnen de Gemeenschap ter zake van vestiging en het verrichten van diensten (PB 1973, L 172, blz. 14), en 64/221/EEG 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, blz. 850).

- 2 Die vragen zijn gerezen in een geding tussen D. Roux, verzoekster in het hoofdgeding, van Franse nationaliteit, en de Belgische Staat, die heeft geweigerd laatstgenoemde een vergunning voor verblijf in België af te geven.
- 3 Roux kwam eind 1988 naar België en verzocht het gemeentebestuur van de stad Luik op 10 januari 1989 om een verblijfsvergunning, stellende dat zij als zelfstandige dienstster werkzaam was.
- 4 Bij een administratief besluit dat Roux op 12 april 1989 ter kennis is gebracht, wees de dienst Vreemdelingenzaken dit verzoek af, op grond dat de betrokkene niet als zelfstandige dienstster werkzaam was, maar in ondergeschikt verband voor een werkgever werkte. Die arbeid in loondienst zou niet in overeenstemming met de in België geldende sociale wetgeving zijn verricht. Bijgevolg gelastten de Belgische autoriteiten Roux het grondgebied te verlaten.
- 5 Van deze beslissing kwam Roux in beroep bij de Rechtbank van eerste aanleg te Luik. Zij vorderde in kort geding afgifte van een voorlopige verblijfsvergunning en verbod om het bevel om het grondgebied te verlaten, ten uitvoer te leggen.
- 6 Bij beschikking van 29 november 1989 gelastte de voorzitter van de Rechtbank van eerste aanleg te Luik, rechtsprekend in kort geding, de Belgische Staat Roux in afwachting van een definitieve beslissing op alle punten in verband met de procedure in kort geding een voorlopige vergunning voor verblijf in België te verlenen. Verder stelde hij vast, dat de Belgische autoriteiten niet betwisten dat Roux in

België daadwerkelijk een economische werkzaamheid verricht, en dat er in dat land twee verschillende verblijfstitels bestaan naar gelang de betrokkene die werkzaamheid in loondienst dan wel als zelfstandige verricht. Daarop heeft hij het Hof bij dezelfde beschikking de vier navolgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Moet ingevolge de artikelen 3, sub c, 7, 48 en volgende, 52 en volgende EEG-Verdrag en de richtlijnen 68/360, 73/148 en 64/221 van de Raad de voorafgaande aansluiting van een werknemer die onderdaan van een Lid-Staat van de Gemeenschap is, bij een door de wettelijke regeling van het gastland ingevoerd stelsel van sociale zekerheid worden beschouwd als een voorwaarde voor het verblijfsrecht van die werknemer in die staat en voor zijn recht op een verblijfs- of vestigingsvergunning aldaar?

Kan meer in het bijzonder, in geval van geschil over de kwalificatie — doch niet over het daadwerkelijke karakter — van de economische werkzaamheid van de betrokkene, diens aansluiting bij de sociale zekerheid voor zelfstandigen en niet bij die voor werknemers dan wel andersom worden ingeroepen ter rechtvaardiging van een uitwijzingsmaatregel, en ter rechtvaardiging van de weigering om een verblijfs- of vestigingsvergunning af te geven?

- 2) Is het de Lid-Staten ingevolge de artikelen 4 van richtlijn 68/360 en 6 van richtlijn 73/148 (of enige andere bepaling van gemeenschapsrecht) verboden, voor de afgifte van een verblijfs- of vestigingsvergunning een werkgeversverklaring of een tewerkstellingsverklaring te verlangen waaruit blijkt dat de werkgever is aangesloten bij het nationaal orgaan voor het beheer van de sociale zekerheid van werknemers, dan wel het bewijs van aansluiting bij een stelsel van sociale zekerheid voor zelfstandigen, naar gelang de betrokkene als werknemer of als zelfstandige wordt beschouwd, zulks met uitsluiting van enig ander bewijs van zijn economische werkzaamheid?
- 3) Zijn de Lid-Staten ingevolge de artikelen 3, sub c, 48 en volgende, en 52 en volgende EEG-Verdrag, verordening nr. 1612/68, en de richtlijnen 68/360, 73/148 en 64/221 gehouden, aan een werknemer die onderdaan is van een andere Lid-Staat van de EEG, een verblijfs- of vestigingsvergunning af te geven voor een periode van vijf jaar, of althans voor een periode die lang genoeg is om geen beletsel te vormen voor de uitoefening van zijn beroepswerkzaamheden, wanneer het bestaan van zijn economische werkzaamheid niet wordt betwist en/of is vastgesteld, dat die werkzaamheid onder artikel 48 dan wel artikel 52 valt, doch er een geschil is over de vraag onder welke van deze twee categorieën die werkzaamheid valt?

- 4) Kunnen de Lid-Staten ingevolge de artikelen 48, lid 3, 56 en 66 EEG-Verdrag, richtlijn 64/221 van de Raad, artikel 10 van richtlijn 68/360 en artikel 8 van richtlijn 73/148 van de Raad een gemeenschapsonderdaan die aanspraak maakt op het recht van vrij verkeer van personen, het recht van verblijf of van vestiging ontzeggen op grond dat deze zijn economische werkzaamheid niet in overeenstemming met de geldende sociale wetgeving uitoefent, terwijl ingevolge de in het gastland geldende sociale wetgeving voor werknemers de verplichte aansluiting en de daarop gestelde sanctie alleen gelden voor de werkgever van de betrokkene?"
- 7 Voor een nadere uiteenzetting van de feiten van het hoofdgeding, 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.

De eerste vraag

- 8 De eerste prejudiciële vraag is in wezen erop gericht te vernemen, of het recht van verblijf, en derhalve ook de afgifte van een verblijfstitel, in de zin van de toepasselijke gemeenschapsregeling afhankelijk zijn van de voorafgaande aansluiting van een onderdaan van een Lid-Staat van de Gemeenschap bij een door de wetgeving van het gastland ingevoerd stelsel van sociale zekerheid, en inzonderheid of de omstandigheid dat die onderdaan is aangesloten bij het sociale-zekerheidsstelsel A in plaats van bij stelsel B een grond kan opleveren voor een weigering van een verblijfsvergunning en voor een besluit tot uitwijzing.
- 9 Opgemerkt zij, dat het Hof reeds herhaaldelijk heeft verklaard dat het recht van verblijf rechtstreeks wordt toegekend door het Verdrag en slechts afhankelijk is van de voorwaarde, dat de betrokkene een economische werkzaamheid in de zin van de artikelen 48, 52 of 59 van het Verdrag verricht (zie met name het arrest van 8 april 1976, zaak 48/75, Royer, Jurispr. 1976, blz. 497, r. o. 31).
- 10 Hieruit moet worden afgeleid, dat de aansluiting van een onderdaan van een Lid-Staat van de Gemeenschap bij een door de wetgeving van het gastland ingevoerd stelsel van sociale zekerheid, niet kan worden verlangd als voorafgaande voorwaarde voor de uitoefening van het recht van verblijf.

- 11 Bijgevolg kan de niet-inachtneming van de nationale bepalingen betreffende de aansluiting bij een stelsel van sociale zekerheid geen grond voor een besluit tot uitwijzing opleveren. Een dergelijk besluit is immers juist de ontkenning van het door het EEG-Verdrag toegekende en gewaarborgde recht van verblijf.
- 12 De afgifte van een verblijfstitel is, gelijk het Hof in het reeds aangehaalde arrest Royer (r. o. 33) heeft verklaard, niet te beschouwen als een rechtscheppende handeling, maar als een handeling waarbij een Lid-Staat de individuele positie van een onderdaan van een andere Lid-Staat ten opzichte van de bepalingen van het gemeenschapsrecht vaststelt.
- 13 De nadere regels voor de afgifte van de verblijfstitel zijn vastgesteld bij richtlijn 68/360 voor de loontrekkenden en bij richtlijn 73/148 voor de zelfstandigen.
- 14 Welnu, ingevolge artikel 4 van richtlijn 68/360 kunnen de Lid-Staten voor de afgifte van de verblijfstitels geen andere voorwaarden stellen dan de overlegging van het document (paspoort of identiteitskaart) op vertoon waarvan de betrokkene hun grondgebied heeft betreden, en van een door de werkgever verstrekte verklaring van indienstneming of tewerkstelling. De voorafgaande aansluiting van een loontrekkende bij het stelsel van sociale zekerheid kan dus in geen geval als voorwaarde voor de afgifte van de verblijfstitel worden gesteld.
- 15 Verder wordt in artikel 6 van richtlijn 73/148 bepaald, dat de Lid-Staten voor de afgifte van de verblijfstitel van een zelfstandige, behalve de overlegging van een van genoemde identiteitsbewijzen, slechts kunnen verlangen, dat de betrokkene aantoont „dat hij behoort tot een van de in de artikelen 1 en 4 bedoelde categorieën”.
- 16 Uit het ontbreken van nadere bepalingen over de wijze waarop dit kan worden aangetoond, moet worden geconcludeerd, dat dit bewijs met elk daartoe dienstig bewijsmiddel kan worden geleverd. Bijgevolg kan de voorafgaande aansluiting van een zelfstandige bij het stelsel van sociale zekerheid niet als een voorwaarde voor de afgifte van een verblijfstitel worden beschouwd.

- 17 Uit het voorgaande volgt, dat de niet-inachtneming van de nationale bepalingen betreffende de aansluiting bij een stelsel van sociale zekerheid, inzonderheid de omstandigheid dat de betrokkene is aangesloten bij het stelsel van sociale zekerheid van zelfstandigen in plaats van bij dat van loontrekkenden, geen grond voor de weigering van afgifte van de verblijfstitel kan opleveren.
- 18 Mitsdien moet op de eerste vraag worden geantwoord, dat voorafgaande aansluiting van een onderdaan van een Lid-Staat van de Gemeenschap bij een door de wetgeving van het gastland ingevoerd stelsel van sociale zekerheid, niet kan worden verlangd als voorwaarde voor het verkrijgen van het recht van verblijf of voor de afgifte van een verblijfstitel. De omstandigheid dat de betrokkene is aangesloten bij sociale-zekerheidsstelsel A in plaats van bij stelsel B kan geen grond opleveren voor de weigering van een verblijfsvergunning noch voor een besluit tot uitwijzing.

De tweede vraag

- 19 Met de tweede prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of de gemeenschapsregeling, met name de artikelen 4 van richtlijn 68/360 en 6 van richtlijn 73/148, de Lid-Staten verbieden, uitsluitend de voorafgaande aansluiting bij een stelsel van sociale zekerheid te aanvaarden als bewijs dat de betrokkene behoort tot een van de categorieën personen die het recht van vrij verkeer genieten en uit dien hoofde recht hebben op afgifte van een verblijfstitel.
- 20 Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat de enige voorwaarde voor afgifte van een verblijfstitel aan een onderdaan van een Lid-Staat van de Gemeenschap is, dat deze aantoonst dat hij behoort tot de categorieën personen die het recht van vrij verkeer genieten. Welnu, artikel 4 van richtlijn 68/360 noch artikel 6 van richtlijn 73/148 verbindt de erkenning van de aldaar verleende rechten aan een bewijs betreffende de voorafgaande aansluiting van de betrokkene bij een stelsel van sociale zekerheid.
- 21 Mitsdien moet op de tweede vraag worden geantwoord, dat artikel 4 van richtlijn 68/360 en artikel 6 van richtlijn 73/148 de Lid-Staten verbieden, uitsluitend de voorafgaande aansluiting bij een stelsel van sociale zekerheid te aanvaarden als bewijs dat de betrokkene behoort tot een van de categorieën personen die het recht van vrij verkeer genieten en uit dien hoofde recht hebben op afgifte van een verblijfstitel.

De derde vraag

- 22 Met de derde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of de Lid-Staten ingevolge de toepasselijke gemeenschapsregeling gehouden zijn een verblijfstitel af te geven aan een onderdaan van een andere Lid-Staat wanneer vaststaat dat de betrokkene een economische werkzaamheid verricht en het geschil enkel betrekking heeft op de vraag, of die werkzaamheid als werkzaamheid in loondienst in de zin van artikel 48 van het Verdrag dan wel als werkzaamheid als zelfstandige in de zin van artikel 52 van het Verdrag moet worden gekwalificeerd.
- 23 Dienaangaande moet worden opgemerkt, dat de artikelen 48 en 52 EEG-Verdrag dezelfde rechtsbescherming verlenen en dat de kwalificatie van een economische werkzaamheid derhalve geen belang heeft.
- 24 Mitsdien moet op de derde vraag worden geantwoord, dat de Lid-Staten gehouden zijn een verblijfstitel af te geven aan een onderdaan van een andere Lid-Staat wanneer vaststaat dat de betrokkene een economische activiteit verricht; kwalificatie van die activiteit als werkzaamheid in loondienst dan wel als werkzaamheid als zelfstandige is daarvoor niet noodzakelijk.

De vierde vraag

- 25 De vierde vraag is in wezen erop gericht te vernemen, of de Lid-Staten ingevolge de gemeenschapsregeling de afgifte van een verblijfstitel aan een gemeenschapsonderdaan die aanspraak maakt op het recht van vrij verkeer van personen, mogen weigeren op grond van het feit dat de betrokkene zijn werkzaamheid niet in overeenstemming met de geldende sociale wetgeving verricht.
- 26 Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat de afgifte van de verblijfstitel, die het bestaan van een door het Verdrag zelf toegekend en gewaarborgd recht vaststelt, enkel declaratoire werking heeft en derhalve slechts afhankelijk kan worden gesteld van de voorwaarden die in de ter zake geldende gemeenschapsregeling uitdrukkelijk worden genoemd. Uit het antwoord op de eerste vraag blijkt evenwel,

dat de inachtneming van de nationale sociale-zekerheidsbepalingen geen voorwaarde voor het verkrijgen van een verblijfstitel is.

- 27 Bijgevolg is het de nationale autoriteiten niet toegestaan, de niet-inachtneming van de sociale wetgeving door een gemeenschapsonderdaan op wie de regeling inzake het vrij verkeer van personen van toepassing is, te bestraffen met de weigering om de betrokkene een verblijfstitel af te geven.
- 28 Hierbij komt evenwel, dat volgens vaste rechtspraak van het Hof het gemeenschapsrecht niet eraan in de weg staat dat wegens de niet-inachtneming van nationale sociale-zekerheidsbepalingen sancties of andere dwangmiddelen worden toegepast die vergelijkbaar zijn met die welke eveneens voor de eigen onderdanen van het gastland gelden (zie de arresten van het Hof van 7 juli 1976, zaak 118/75, Watson en Belmann, Jurispr. 1976, blz. 1185, r. o. 21, 3 juli 1980, zaak 157/79, Pieck, Jurispr. 1980, blz. 2171, r. o. 19, en 12 december 1989, zaak C-265/88, Messner, Jurispr. 1988, blz. 4209, r. o. 14).
- 29 Ter terechtzitting heeft de Belgische regering evenwel betoogd, dat de inachtneming van de sociale-zekerheidsbepalingen, met name de bepalingen betreffende de aansluiting bij een stelsel van sociale zekerheid, de openbare orde raakt en derhalve een voorwaarde voor toekenning van het recht van verblijf en voor afgifte van de desbetreffende vergunning is.
- 30 Deze stelling kan niet worden aanvaard. Het in de artikelen 48, lid 3, en 56, lid 1, EEG-Verdrag geformuleerde voorbehoud betreffende uit hoofde van de openbare orde gerechtvaardigde beperkingen is niet als een voorafgaande voorwaarde voor de verkrijging van het recht van binnenkomst en verblijf te beschouwen, maar als een mogelijkheid om in concrete gevallen op goede gronden de uitoefening van een rechtstreeks uit het Verdrag voortvloeiend recht te beperken.
- 31 De openbare orde kan dus in geen geval een rechtvaardigingsgrond opleveren voor administratieve maatregelen waarbij de afgifte van de verblijfstitel in de regel afhankelijk wordt gesteld van andere voorwaarden dan die welke in de gemeenschapsregeling betreffende het vrije verkeer van personen uitdrukkelijk worden genoemd.

- 32 Mitsdien moet op de vierde vraag worden geantwoord, dat ingevolge de gemeenschapsregeling inzake het vrije verkeer van personen de Lid-Staten de afgifte van een verblijfstitel aan een gemeenschapsonderdaan niet mogen weigeren op grond van het feit dat de betrokkene zijn werkzaamheid niet in overeenstemming met de geldende sociale wetgeving verricht.

Kosten

- 33 De kosten door de Belgische regering en 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 (Derde kamer),

uitspraak doende op de door de Rechtbank van eerste aanleg te Luik bij beschikking van 29 november 1989 gestelde vragen, verklaart voor recht:

- 1) Voorafgaande aansluiting van een onderdaan van een Lid-Staat van de Gemeenschap bij een door de wetgeving van het gastland ingevoerd stelsel van sociale zekerheid, kan niet worden verlangd als voorwaarde voor het verkrijgen van het recht van verblijf of voor de afgifte van een verblijfstitel. De omstandigheid dat de betrokkene is aangesloten bij sociale-zekerheidsstelsel A in plaats van bij stelsel B kan geen grond opleveren voor de weigering van een verblijfsvergunning noch voor een besluit tot uitwijzing.
- 2) Artikel 4 van richtlijn 68/360 en artikel 6 van richtlijn 73/148 verbieden de Lid-Staten, uitsluitend de voorafgaande aansluiting bij een stelsel van sociale zekerheid te aanvaarden als bewijs dat de betrokkene behoort tot een van de categorieën personen die het recht van vrij verkeer genieten en uit dien hoofde recht hebben op afgifte van een verblijfstitel.
- 3) De Lid-Staten zijn gehouden een verblijfstitel af te geven aan een onderdaan van een andere Lid-Staat wanneer vaststaat dat de betrokkene een economische acti-

viteit verricht; kwalificatie van die activiteit als werkzaamheid in loondienst dan wel als werkzaamheid als zelfstandige is daarvoor niet noodzakelijk.

- 4) Ingevolge de gemeenschapsregeling inzake het vrije verkeer van personen mogen de Lid-Staten de afgifte van een verblijfstitel aan een gemeenschapsonderdaan niet weigeren op grond van het feit dat de betrokkene zijn werkzaamheid niet in overeenstemming met de geldende sociale wetgeving verricht.**

Moitinho de Almeida

Grévisse

Zuleeg

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 5 februari 1991.

De griffier

J.-G. Giraud

De president van de Derde kamer

J. C. Moitinho de Almeida