gestoelde leef gemeenschap worden verricht als onderdeel van de commerciële bedrijvigheid van die gemeenschap, economische activiteiten zijn, voor zover de voorzieningen die die gemeenschap aan haar leden verschaft, beschouwd kunnen worden als een indirecte tegenprestatie voor reële en daadwerkelijke arbeid.

2. De artikelen 59 en 60 van het Verdrag zijn niet van toepassing op het geval waarin een onderdaan van een Lid-Staat zich naar het grondgebied van een andere Lid-Staat begeeft en er zijn hoofdverblijf vestigt, ten einde er gedurende onbepaalde tijd diensten te verrichten of te ontvangen.

RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak 196/87 *

I — De feiten en het procesverloop

1. *De toepasselijke regelingen*

a) *Nationale wetgeving*

Ingevolge artikel 91, lid 1, aanhef en sub a, van het Nederlandse *Vreemdelingenbesluit* van 19 september 1966 (Stbl. 387) wordt als begunstigd EEG-onderdaan beschouwd de vreemdeling die onderdaan is van een Lid-Staat van de Europese Economische Gemeenschap en die verblijf houdt in of zich begeeft naar Nederland hetzij om er, al dan niet in loondienst, werkzaamheden te verrichten, hetzij in de hoedanigheid van persoon te wiens behoeve diensten worden verricht. Deze bepaling vormt een afwijking van de algemeen geldende beleidsregels inzake het op de grondslag van artikel 11, lid 5, *Vreemdelingenwet* van 13 januari 1965 (Stbl. 40) gevoerde toelatingsbeleid, volgens hetwelk een vergunning tot verblijf kan worden geweigerd op gronden aan het algemeen belang ontleend.

Punt 3.3.1 van hoofdstuk B 4 van de ten tijde van de bestreden beschikking toepasselijke *Vreemdelingencirculaire* 1982 luidt als volgt:

„In het kader van het vrije verkeer van diensten hebben de onderdanen van de Lid-Staten van de EEG het recht om zich naar een andere Lid-Staat te begeven en er te verblijven ten einde daar een dienst te verrichten of er een dienst te ontvangen, zulks evenwel — dit in tegenstelling tot het vrije verkeer van werknemers en het recht van vestiging van zelfstandigen — mét behoud

* Procestaal: Nederlands.

van het hoofdverblijf in een ander land van de Gemeenschap.

Voorbeelden:

— de technicus die een machine komt installeren;

— de advocaat die, daartoe aangezocht, een advies komt uitbrengen;

— omgekeerd: het komen consulteren van een Nederlandse advocaat of specialist."

b) *Communautaire bepalingen*

De tweede overweging van de considerans van richtlijn 73/148 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 verrichten van diensten (PB 1973, L 172, blz. 14) luidt:

„Overwegende dat de vrijheid van vestiging slechts volledig kan worden verwezenlijkt indien aan de begunstigden een permanent verblijfsrecht wordt toegekend; dat het vrij verrichten van diensten met zich meebrengt dat de persoon die de dienst verricht en degene te wiens behoeve de dienst wordt verricht, verzekerd zijn van een verblijfsrecht voor de duur van de dienstverrichting."

Artikel 1, lid 1, sub a en b, bepaalt:

„1. De Lid-Staten heffen, onder de in deze richtlijn omschreven voorwaarden, de beperkingen op van de verplaatsing en het verblijf van:

a) onderdanen van een Lid-Staat die zijn gevestigd of zich willen vestigen in een andere Lid-Staat ten einde daar een werkzaamheid, anders dan in loondienst, uit te oefenen of die er een dienst willen verrichten;

b) onderdanen van Lid-Staten die zich naar een andere Lid-Staat willen begeven in de hoedanigheid van personen te wier behoeve een dienst wordt verricht."

2. *Voorgeschiedenis van het hoofdgeding*

U. Steymann, van Duitse nationaliteit en van beroep loodgieter, kwam in het voorjaar van 1983 naar Nederland. Nadat hij te Amsterdam via een uitzendbureau korte tijd zijn vak had uitgeoefend, werd hij lid van de vereniging „De Stad Rajneesh Neo-Sannyas Commune" (hierna: de Bhagwan-commune). Volgens artikel 2, lid 1, van haar statuten heeft de commune ten doel:

„het zijn (en daardoor een voorbeeld zijn) van een religieuze gemeenschap van (neo-)sannyasins, waarvan het leven in ieder opzicht geleid wordt door de religieuze leer en visie van Bhagwan Shree Rajneesh, en daardoor deze leer doelbewust te bevorderen."

Artikel 2, lid 2, van de statuten bepaalt:

„De leden van de commune leiden een gemeenschappelijk leven met gemeenschappelijke financiële middelen en houden zich ter voorziening in hun gezamenlijk levensonderhoud bezig met alle wettelijk toegestane activiteiten die de commune in staat stellen een economisch zelfstandige leefgemeenschap te vormen."

Volgens artikel 17 van de statuten:

„(dienen) de leden totaal en positief deel te nemen aan het leven van de commune."

Artikel 24 van de statuten van de commune luidt:

„De commune draagt zorg voor kleding, voeding, onderdak, medische zorg en andere goederen en diensten die redelijkerwijs nodig zijn voor de leden, inclusief en extra het bedrag in geld dat nodig is voor elk individueel lid om de belastingaanslag te kunnen betalen die hij of zij moet voldoen wegens deelname aan de regeling als neergelegd in artikel 8. Het vaststellen van de aard, de hoogte, de kwaliteit en de hoeveelheid van deze ‚basisvoorzieningen' behoort tot de bevoegdheid van het bestuur, dat daarbij een evenwicht zal zoeken tussen de plicht deze basisvoorzieningen te verschaffen en de plicht de belangen van de commune zorgvuldig te behartigen, met name de gemeenschappelijke kas.

Deze basisvoorzieningen hangen alleen af van het lidmaatschap en worden niet bepaald door het werk dat een lid verricht of enige andere wijze waarop hij of zij bijdraagt in het geheel."

Na een aantal malen een tijdelijke vergunning tot verblijf (drie maanden) te hebben gekregen ten einde werk te zoeken, verzocht Steymann de Nederlandse autoriteiten op 28 augustus 1984 om een vergunning tot verblijf voor het verrichten van arbeid in loondienst. Dit verzoek werd door de staatssecretaris van Justitie opgevat als een verzoek om een vergunning tot verblijf als lid van de Bhagwan-commune en werd dan ook afgewezen op grond dat Steymann geen arbeid in loondienst verrichtte en niet beschikte over de noodzakelijke middelen om in de zin van de *Vreemdelingenwet* in zijn behoeften te voorzien. Op Steymanns verzoek om herziening is op 20 december 1985 afwijzend beslist. Tegen deze beslissing heeft hij hoger beroep bij de Raad van State ingesteld.

Blijkens de stukken van het dossier heeft Steymann tijdens de herzieningsprocedure zijn stelling dat zijn werkzaamheden in de Bhagwan-commune gelijk te stellen waren met arbeid in loondienst dan wel met werkzaamheden verricht als zelfstandige, verlaten; hij baseerde zich enkel op het recht op het vrij verrichten van diensten. Steymann lijkt te hebben aangevoerd zowel een persoon te zijn te wiens behoeve bepaalde diensten van de Bhagwan-commune worden verricht, als een persoon die zulke diensten verricht, daarbij stellend, dat hij derhalve diende te worden beschouwd als begunstigd EEG-onderdaan in de zin van artikel 91, lid 1, Vreemdelingenbesluit, die aanspraak kan maken op een vergunning om in Nederland te verblijven.

Volgens Steymann zouden de door de Bhagwan-commune verrichte diensten onder meer bestaan in het verschaffen van bepaalde basisvoorzieningen als kost, inwoning en kleding, het laten deel uitmaken van de commune, en het gelijkelijk delen in het resultaat van de zakelijke activiteiten van de vereniging. De diensten die hij in ruil hiervoor verleende, zouden bestaan in het ver-

richten van loodgieterswerkzaamheden in het gebouw van de vereniging, van algemene huishoudelijke taken, en in het helpen bij de externe economische activiteiten van de commune (bij voorbeeld in de „Disco and Lounge", de „Rajneesh Cleaning Service" of de „Rajneesh Buddhafield Transport", alle diensten van de Bhagwan-commune).

3. *De prejudiciële vragen*

Zonder uit te sluiten dat de discussie in feite de vrijheid van vestiging betreft, overweegt de Raad van State dat er een aantal vragen rijzen die op het vrij verrichten van diensten betrekking hebben. Bij beschikking van 3 juni 1987 heeft hij derhalve de behandeling van de zaak geschorst en het Hof van Justitie de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

„1) Kan van economische activiteit, onderscheidenlijk van een dienst, in de zin van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap worden gesproken indien het gaat om activiteiten die bestaan uit — en geheel opgaan in — het deelnemen aan een op religie of op een andere vorm van levensbeschouwing gestoelde leefgemeenschap en het volgen van de leefregels daarvan, waarbij men elkaar over en weer voordelen verschaft?

2) Moeten de artikelen 59 en 60 van het Verdrag aldus worden verstaan, dat van het verlenen van diensten in de zin van het Verdrag geen sprake is indien een onderdaan van een Lid-Staat zich voor een verblijf van onbepaalde duur op het grondgebied van een andere Lid-Staat begeeft — dusdoende zijn hoofdverblijf in die andere Lid-Staat vestigend — terwijl ook uit de aard van de te verrichten diensten geen begrenzing van dit verblijf in de tijd voortvloeit?

3) Moeten de artikelen 59 en 60 van het Verdrag aldus worden verstaan, dat van het ontvangen van diensten in de zin van het Verdrag geen sprake is indien een onderdaan van een Lid-Staat zich voor een verblijf van onbepaalde duur op het grondgebied van een andere Lid-Staat begeeft — dusdoende zijn hoofdverblijf in die andere Lid-Staat vestigend — terwijl ook uit de aard van de te ontvangen diensten geen begrenzing van dit verblijf in de tijd voortvloeit?"

4. *Opmerkingen van de verwijzende rechter*

Refererend aan het arrest van het Hof van Justitie van 3 juli 1986 (zaak 66/85, Lawrie-Blum, Jurispr. 1986, blz. 2121), overweegt de Raad van State, dat Steymann niet voldoet aan het hoofdkenmerk van de dienstbetrekking, te weten, dat iemand gedurende een bepaalde tijd ten behoeve van een ander en onder diens leiding werkzaamheden verricht waarvoor hij als tegenprestatie een beloning ontvangt. De verwijzende rechter ziet in het verrichten van bepaalde werkzaamheden die niet vooraf, maar in overeenstemming met de andere leden van de commune worden opgelegd, al naar gelang de omstandigheden, veeleer een uitvloeisel van het leven in communeverband, waaraan Steymann zich op ieder moment kan onttrekken.

5. *Procesverloop*

De verwijzingsuitspraak is op 24 juni 1987 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door E. F. Jacobs, secretaris-generaal van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, en door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur E. Lasnet en P. J. Kuyper, lid van haar juridische dienst, als gemachtigden.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten de zaak naar de Zesde kamer te verwijzen en zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Samenvatting van de bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

1. *De eerste vraag*

a) Volgens de *Nederlandse regering* moet het economische karakter van werkzaamheden zoals die welke de verwijzende rechter in zijn eerste vraag opsomt, blijken uit de aard van de volledige betrekking waarbinnen de werkzaamheden worden verricht, dit wil zeggen dat de verplichtingen die over en weer uit die betrekking voortvloeien, zich onderling als materiële prestatie en contraprestatie moeten verhouden. Ter illustratie wijst de Nederlandse regering erop, dat in coöperatieve verenigingen of in onderlinge verzekeringsmaatschappijen in de vorm van een vereniging, de leden economische activiteiten kunnen hebben omdat de gehele organisatie berust op economische motieven en het lidmaatschap met dat oogmerk wordt aangegaan. Er is een duidelijk verschil tussen het voorafgaande en het lidmaatschap van een Bhagwan-commune. Deze laatste betrekking is niet van economische aard, zelfs indien het lidmaatschap de morele en juridische verplichting inhoudt om te werken en te zorgen voor „kost en inwoning"; zij is veeleer gebaseerd op een levensbeschouwing die — in de taal van de commune — verplicht tot „worshippen". De deelneming aan een dergelijke commune kan derhalve niet worden geacht een economische activiteit in de zin van het Verdrag te zijn.

b) De *Commissie* daarentegen meent, dat de leden van een gemeenschap als de Bhagwan-commune een economische activiteit in de zin van het Verdrag kunnen uitoefenen, mits de leefregels van de betrokken gemeenschap duidelijke regels bevatten voor de arbeid van de leden en er sprake is van reële en daadwerkelijke arbeid van de leden. Aan deze voorwaarden is in de onderhavige zaak voldaan; de positie van Steymann verschilt immers niet van die van bij voorbeeld een broeder-technicus van een trappistenkloos-ter, die met het onderhoud van de biervaten is belast.

Verder kunnen de activiteiten worden beschouwd als werkzaamheden in loondienst in de zin van artikel 48 EEG-Verdrag. De leden van een Bhagwan-commune voldoen immers aan de elementen die het Hof in zijn arrest van 3 juli 1986 (zaak 66/85, Lawrie-Blum, reeds aangehaald) kenmerkend voor een dienstbetrekking heeft genoemd. De concrete dienstbetrekking is te vergelijken met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, die samenvalt met de duur van het verblijf binnen de commune. In de tweede plaats impliceert de verwijzing

naar de leefregels van de commune, dat er een zekere ondergeschiktheid bestaat van de leden van de commune aan de commune als geheel. Ten slotte worden de prestaties geleverd tegen een zekere beloning; daarbij maakt het geen verschil of de beloning gering is of beneden het nationaal aanvaarde levensminimum ligt (zie de arresten van 23 maart 1982, zaak 53/81, Levin, Jurispr. 1982, blz. 1035, en 3 juni 1986, zaak 139/85, Kempf, Jurispr. 1986, blz. 1741).

Subsidiair betoogt de Commissie, dat Steymann met name uit hoofde van zijn werkzaamheden als loodgieter eventueel kan worden beschouwd als een zelfstandige die werkzaamheden anders dan in loondienst in de zin van artikel 52 EEG-Verdrag verricht, indien hij voldoet aan de Nederlandse beroeps- en vestigingseisen.

2. *De tweede vraag*

Volgens de *Nederlandse regering* en de *Commissie* moet de tweede vraag bevestigend worden beantwoord.

a) Volgens de *Nederlandse regering* kan toetreding tot kerkgenootschappen of levensbeschouwelijke verbanden vanwege de aard van die verbanden niet worden beschouwd als een dienst welke gewoonlijk tegen vergoeding plaatsvindt. Bovendien hebben de betrokken activiteiten geen grensoverschrijdend karakter en is er derhalve geen sprake van het verrichten van diensten in de zin van de artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag (zie arrest van 10 maart 1980, zaak 52/79, Debauve, Jurispr. 1980, blz. 833).

b) Volgens de *Commissie* zijn de artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag niet van toepassing. Zij baseert zich daarbij op de in de tweede prejudiciële vraag beschreven omstandigheden: een verblijf van onbepaalde duur en het ontbreken van grensoverschrijdende diensten.

3. *De derde vraag*

De *Nederlandse regering* en de *Commissie* geven beide in overweging, de derde vraag aldus te beantwoorden, dat een situatie als bedoeld door de verwijzende rechter niet kan vallen onder het vrij verrichten van diensten in de zin van de artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag.

a) Volgens de *Nederlandse regering* kan nog niet worden gesproken van het verrichten van diensten wanneer de betrokkene te wiens behoeve de diensten worden verricht, zijn hoofdverblijf voor onbepaalde tijd verplaatst naar de Lid-Staat waar de dienst wordt verricht; de nationaliteit van de persoon te wiens behoeve de diensten worden verricht, kan niet worden geacht te dezen een relevant element te zijn.

b) De *Commissie* preciseert, dat de persoon te wiens behoeve diensten worden verricht en die zich niet binnen de Gemeenschap verplaatst ten einde deze diensten te ontvangen, als dienstenontvanger geen zelfstandig recht aan het Verdrag kan ontlenen, althans niet indien die diensten geen grensoverschrijdend element bevatten (zie arrest van 10 maart 1980, Debauve, reeds aangehaald).

T. F. O'Higgins
rechter-rapporteur