ARREST VAN HET HOF
26 februari 1991 *

In zaak C-292/89,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van de High Court of Justice, Queen's Bench Division, te Londen, in het aldaar aanhangig geding tussen

The Queen

en

Immigration Appeal Tribunal, ex parte: G. D. Antonissen,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de gemeenschapsrechtelijke bepalingen inzake het vrije verkeer van werknemers in verband met de omvang van het verblijfsrecht van onderdanen van de Lid-Staten die in een andere Lid-Staat werk zoeken,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

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

advocaat-generaal: M. Darmon
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

gelet op de opmerkingen ingediend door:

— verzoeker in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door R. Plender, QC, en G. Clark, barrister, geïnstrueerd door Winstanley-Burgess and Co.,

* Procestaal: Engels.

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door J. E. Collins van het Treasury Solicitor's Department, als gemachtigde, bijgestaan door D. Pannick, barrister,

— de regering van de Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door E. Röder en J. Karl, Regierungsdirektor respectievelijk Oberregierungsrat bij het Bondsministerie van Economische zaken, als gemachtigden,

— de Raad van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Arpio, lid van zijn juridische dienst, als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur A. Caeiro en door N. Khan, lid van haar juridische dienst, als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van verzoeker in het hoofdgeding, het Verenigd Koninkrijk, de Raad en de Commissie ter terechtzitting van 25 september 1990,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 8 november 1990,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 14 juni 1989, ingekomen bij het Hof op 21 september daaraanvolgend, heeft de High Court of Justice, Queen's Bench Division, krachtens artikel 177 EEG-Verdrag twee prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van de gemeenschapsrechtelijke bepalingen inzake het vrije verkeer van werknemers in verband met de omvang van het verblijfsrecht van onderdanen van de Lid-Staten die in een andere Lid-Staat werk zoeken.

2 Die vragen zijn gerezen in een geding tussen G. D. Antonissen, van Belgische nationaliteit, en de Secretary of State for Home Affairs, die op 27 november 1987 de uitwijzing van betrokkene uit het Verenigd Koninkrijk gelastte.

3 Antonissen kwam in oktober 1984 naar het Verenigd Koninkrijk. Hij had daar nog geen werk gevonden, toen hij op 30 maart 1987 door de Crown Court te Liverpool tot gevangenisstraf werd veroordeeld wegens illegaal bezit en het ten verkoop voorhanden hebben van cocaïne. Op 21 december 1987 werd hij voorwaardelijk („on parole") vrijgelaten.

4 De uitwijzing werd gelast op grond van artikel 3, lid 5, sub b, van de Immigration Act 1971 (hierna: „wet van 1971") dat de Secretary of State machtigt buitenlandse onderdanen uit te wijzen wanneer „het algemeen belang" zulks vordert.

5 Antonissen stelde tegen dat besluit van de Secretary of State beroep in bij het Immigration Appeal Tribunal. Voor deze rechterlijke instantie betoogde Antonissen, dat hij als EG-onderdaan viel onder de beschermende bepalingen van richtlijn 64/221/EEG 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). Het Tribunal was van oordeel, dat nu hij al meer dan zes maanden werk zocht op het Britse grondgebied, hij niet meer kon worden gelijkgesteld met een communautaire werknemer en geen aanspraak meer kon maken op toepassing van die richtlijn. De nationale rechter baseerde dit oordeel op artikel 143 van de Statement of Changes in Immigration Rules, een uitvoeringsregeling van de Immigration Act, op grond waarvan een onderdaan van een Lid-Staat kan worden uitgewezen wanneer hij zes maanden na zijn aankomst in het Verenigd Koninkrijk nog geen werk heeft gevonden of anderszins beroepswerkzaamheden verricht.

6 Nadat zijn beroep was verworpen, stelde Antonissen hoger beroep in bij de High Court of Justice, Queen's Bench Division, die de behandeling van de zaak heeft geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen heeft voorgelegd:

„1) Kan met het oog op de vaststelling of een onderdaan van een Lid-Staat die werk zoekt op het grondgebied van een andere Lid-Staat, moet worden behandeld als een ‚werknemer' in de zin van artikel 48 EEG-Verdrag, zodat hij slechts overeenkomstig richtlijn 64/221 van de Raad van 25 februari 1964 kan worden uitgewezen, door de wetgever van de tweede Lid-Staat worden bepaald, dat een dergelijke onderdaan (met de mogelijkheid van beroep) kan worden gelast het grondgebied van die staat te verlaten indien hij zes maanden na zijn toelating tot dat grondgebied nog geen werk heeft gevonden?

2) Welk gewicht moet door een rechterlijke instantie van een Lid-Staat bij de beantwoording van de voorgaande vraag worden gehecht aan de verklaring die is opgenomen in de notulen van de zitting van de Raad waarin richtlijn 68/360 werd vastgesteld?"

7 Voor een nadere uiteenzetting van de feiten van het hoofdgeding, de toepasselijke regeling alsmede 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.

8 Met zijn prejudiciële vragen wenst de nationale rechter in wezen te vernemen, of de bepalingen van het gemeenschapsrecht inzake het vrije verkeer van werknemers in de weg staan aan een wettelijke regeling van een Lid-Staat die bepaalt dat een onderdaan van een andere Lid-Staat die in eerstgenoemde staat werk is komen zoeken, gedwongen kan worden — met de mogelijkheid van beroep — die staat weer te verlaten indien hij er na zes maanden nog geen werk gevonden heeft.

9 Aangevoerd werd in dit verband, dat volgens de letter van artikel 48 EEG-Verdrag het recht van EG-onderdanen om zich binnen het grondgebied van de Lid-Staten vrij te verplaatsen slechts is toegekend om te kunnen ingaan op een feitelijk aanbod tot tewerkstelling (lid 3, sub a en b), terwijl het recht om op het grondgebied van die Lid-Staten te verblijven aan de uitoefening van een beroep is gebonden (lid 3, sub c).

10 Een dergelijke uitlegging, die onderdanen van een Lid-Staat het recht ontzegt om zich binnen het grondgebied van de andere Lid-Staten vrij te verplaatsen en daar te verblijven ten einde er werk te zoeken, kan niet worden aanvaard.

11 Volgens vaste rechtspraak van het Hof behoort het vrije verkeer van werknemers immers tot de grondslagen van de Gemeenschap, en moeten de bepalingen waarin deze fundamentele vrijheid verankerd ligt derhalve ruim worden uitgelegd (zie onder meer het arrest van 3 juni 1986, zaak 139/85, Kempf, Jurispr. 1986, blz. 1741, r.o. 13).

12 Bovendien zou een enge uitlegging van artikel 48, lid 3, ten koste gaan van de reële kansen van een werkzoekende EG-onderdaan om in de andere Lid-Staten werk te vinden, en deze bepaling daardoor zinledig maken.

13 Bijgevolg moet artikel 48, lid 3, aldus worden uitgelegd, dat daarin op niet-uitputtende wijze een aantal rechten worden genoemd die de onderdanen van de Lid-Staten in het kader van het vrije verkeer van werknemers genieten, en dat deze vrijheid impliceert dat de onderdanen van de Lid-Staten ook het recht hebben om zich binnen het grondgebied van de andere Lid-Staten vrij te verplaatsen en daar te verblijven ten einde er werk te zoeken.

14 Deze uitlegging van het Verdrag strookt overigens met die welke de communautaire wetgever voor ogen staat, zoals blijkt uit de bepalingen ter uitvoering van het beginsel van het vrije verkeer, met name de artikelen 1 en 5 van verordening (EEG) 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), die impliceren dat EG-onderdanen het recht hebben om zich voor het zoeken van werk naar een andere Lid-Staat te begeven en daar dus ook te verblijven.

15 Derhalve moet worden nagegaan of het voor het zoeken van werk uitgeoefend verblijfsrecht, zoals dat uit artikel 48 en uit de bepalingen van verordening nr. 1612/68 voortvloeit, in de tijd kan worden beperkt.

16 In dit verband dient allereerst te worden opgemerkt, dat het nuttig effect van artikel 48 gewaarborgd is zolang het gemeenschapsrecht of, bij gebreke daarvan, de wettelijke regeling van de betrokken Lid-Staat, de belanghebbenden een redelijke termijn laat om zich op het grondgebied van die Lid-Staat op de hoogte te stellen

van de werkaanbiedingen die bij hun beroepskwalificatie passen, en om in voorkomend geval het nodige te doen om te worden aangeworven.

17 De nationale rechter maakt melding van een verklaring die in de notulen van de Raad is opgenomen bij de vaststelling van verordening nr. 1612/68 en van richtlijn 68/360/EEG van dezelfde datum 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). Die verklaring luidt als volgt:

„De in artikel 1 (van richtlijn 68/360) 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."

18 Een dergelijke verklaring kan evenwel niet worden gebruikt bij de uitlegging van een bepaling van afgeleid recht wanneer, zoals in het onderhavige geval, de inhoud ervan niet in de tekst van de betrokken bepaling is terug te vinden en dus geen rechtskracht heeft.

19 De Britse regering en de Commissie wijzen erop, dat uit artikel 69, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad betreffende de toepassing van de sociale-zekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen [zoals gecodificeerd bij verordening nr. 2001/83 van de Raad van 2 juni 1983 (PB 1983, L 230, blz. 6)], voortvloeit dat de Lid-Staten het verblijf op hun grondgebied van werkzoekende onderdanen van een andere Lid-Staat tot drie maanden kunnen beperken. Volgens die bepaling behoudt een werkloze werknemer die in een Lid-Staat recht op uitkering heeft gekregen en zich naar een andere Lid-Staat begeeft om daar werk te zoeken, het recht op die uitkering gedurende ten hoogste drie maanden.

20 Dit argument gaat niet op. Zoals de advocaat-generaal terecht heeft opgemerkt, is er geen noodzakelijk verband tussen het recht op werkloosheidsuitkering in de Lid-Staat van herkomst en het recht van verblijf in de Lid-Staat van ontvangst.

21 Bij gebreke van een communautaire bepaling die een termijn stelt voor het verblijf van EG-onderdanen die in een andere Lid-Staat werk zoeken, lijkt een termijn van zes maanden zoals die welke in de in het hoofdgeding bedoelde nationale wettelijke regeling is vastgesteld, in beginsel niet ontoereikend om belanghebbenden in staat te stellen zich in de ontvangende Lid-Staat op de hoogte te stellen van de werkaanbiedingen die bij hun beroepskwalificaties passen, en in voorkomend geval het nodige te doen om te worden aangeworven; derhalve vormt een dergelijke termijn geen belemmering voor het nuttig effect van het beginsel van het vrije verkeer. Wanneer de belanghebbende evenwel na afloop van die termijn aantoont dat hij nog steeds werk zoekt en een reële kans heeft het te vinden, mag hij niet worden gedwongen de Lid-Staat van ontvangst te verlaten.

22 Mitsdien moet op de vragen van de nationale rechter worden geantwoord, dat de bepalingen van het gemeenschapsrecht inzake het vrije verkeer van werknemers niet in de weg staan aan een wettelijke regeling van een Lid-Staat, die bepaalt dat een onderdaan van een andere Lid-Staat die in eerstgenoemde staat werk is komen zoeken, gedwongen kan worden — met de mogelijkheid van beroep — die staat weer te verlaten indien hij er na zes maanden geen werk heeft gevonden, tenzij de belanghebbende aantoont dat hij nog steeds werk zoekt en een reële kans heeft het te vinden.

Kosten

23 De kosten door de Britse en de Duitse regering en door de Raad 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,

uitspraak doende op de door de High Court of Justice, Queen's Bench Division, bij beschikking van 14 juni 1989 gestelde vragen, verklaart voor recht:

De bepalingen van het gemeenschapsrecht inzake het vrije verkeer van werknemers staan niet in de weg aan een wettelijke regeling van een Lid-Staat, die bepaalt dat een onderdaan van een andere Lid-Staat die in eerstgenoemde staat werk is komen zoeken, gedwongen kan worden — met de mogelijkheid van beroep — die staat weer te verlaten indien hij er na zes maanden geen werk heeft gevonden, tenzij de belanghebbende aantoont dat hij nog steeds werk zoekt en een reële kans heeft het te vinden.

Due Mancini Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Díez de Velasco Slynn Kakouris

Joliet Schockweiler Grévisse Zuleeg

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 26 februari 1991.

De griffier

J.-G. Giraud

De president

O. Due