het grondgebied van de Lid-Staat waarheen hij zich heeft begeven, op de hoogte te stellen van de werkaanbiedingen die bij zijn beroepskwalificatie passen, en om in voorkomend geval het nodige te doen om te worden aangeworven.

Waar het gemeenschapsrecht de duur van deze termijn niet regelt, staat het 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 — behoudens 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.

2. Een verklaring, opgenomen in de notulen van de zitting van de Raad tijdens welke een bepaling van afgeleid recht is vastgesteld, kan niet worden gebruikt bij de uitlegging van die bepaling wanneer de inhoud ervan niet in de tekst van de betrokken bepaling is terug te vinden en dus geen rechtskracht heeft.

RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak C-292/89 *

I — De feiten en het procesverloop

1. *Het relevante gemeenschapsrecht*

Artikel 48 EEG-Verdrag bepaalt:

„1. Het vrije verkeer van werknemers wordt binnen de Gemeenschap uiterlijk aan het einde van de overgangsperiode tot stand gebracht.

2. Dit houdt de afschaffing in van elke discriminatie op grond van de nationaliteit tussen de werknemers der Lid-Staten, wat betreft de werkgelegenheid, de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden.

3. Het houdt behoudens de uit hoofde van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid gerechtvaardigde beperkingen het recht in om,

a) in te gaan op een feitelijk aanbod tot tewerkstelling,

b) zich te dien einde vrij te verplaatsen binnen het grondgebied der Lid-Staten,

* Procestaal: Engels.

c) in een der Lid-Staten te verblijven ten einde daar een beroep uit te oefenen overeenkomstig de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen welke voor de tewerkstelling van nationale werknemers gelden,

d) op het grondgebied van een Lid-Staat verblijf te houden, na er een betrekking te hebben vervuld, overeenkomstig de voorwaarden die zullen worden opgenomen in door de Commissie vast te stellen uitvoeringsverordeningen.

4. De bepalingen van dit artikel zijn niet van toepassing op de betrekkingen in overheidsdienst."

Met het oog op de totstandbrenging van het vrije verkeer van werknemers stelde de Raad op grond van artikel 49 verordening (EEG) nr. 1612/68 van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap vast (PB 1968, L 257, blz. 2).

De artikelen 1 en 5 van die verordening luiden als volgt:

„*Artikel 1*

1. 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.

2. Op het gebied van een andere Lid-Staat geniet hij met name dezelfde voorrang ten aanzien van het aanvaarden van arbeid in loondienst als de onderdanen van deze staat.

(...)

Artikel 5

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."

Op dezelfde dag stelde de Raad richtlijn 68/360/EEG 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) vast, waarvan de artikelen 4, 6, 7 en 8 luiden als volgt:

„*Artikel 4*

1. 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.

2. Het recht van verblijf wordt vastgesteld door de afgifte van een document, genoemd ‚verblijfskaart van een onderdaan van een Lid-Staat der EEG'. In dit document moet worden vermeld dat het werd afgegeven uit hoofde van verordening (EEG) nr. 1612/68

en van de maatregelen die de Lid-Staten krachtens deze richtlijn hebben genomen. De tekst van deze vermelding is weergegeven in de bijlage van deze richtlijn.

3. Voor de afgifte van de verblijfskaart van een onderdaan van een Lid-Staat van de EEG mogen de Lid-Staten slechts vorderen dat de volgende documenten worden overgelegd:

— door de werknemer:

a) het document op vertoon waarvan hij hun grondgebied heeft betreden;

b) een door de werkgever verstrekte verklaring van indienstneming of tewerkstelling;

— door de familieleden:

c) het document op vertoon waarvan zij het grondgebied hebben betreden;

d) een document, afgegeven door de bevoegde autoriteit van de staat van oorsprong of van herkomst, waaruit hun familiebetrekking blijkt;

e) in de gevallen, bedoeld in artikel 10, leden 1 en 2, van verordening (EEG) nr. 1612/68, een document dat wordt afgegeven door de bevoegde autoriteit van de staat van oorsprong of van herkomst, waarin wordt verklaard dat zij ten laste zijn van de werknemer of dat zij in dat land bij hem inwonend zijn.

4. Wanneer een familielid niet de nationaliteit van een Lid-Staat bezit, ontvangt hij een verblijfsdocument dat dezelfde geldigheid heeft als het document, afgegeven aan de werknemer van wie hij afhankelijk is.

(...)

Artikel 6

1. De verblijfskaart:

a) moet geldig zijn voor het gehele grondgebied van de Lid-Staat die haar heeft afgegeven;

b) moet een geldigheidsduur hebben van ten minste vijf jaar, te rekenen vanaf de datum van afgifte, en zonder meer kunnen worden verlengd.

2. Onderbrekingen van het verblijf van niet meer dan zes opeenvolgende maanden en afwezigheid wegens het vervullen van militaire dienstplicht hebben geen invloed op de geldigheid van de verblijfskaart.

3. Wanneer de werknemer gedurende meer dan drie maanden doch minder dan een jaar werkzaam is in dienst van een werkgever van de ontvangende staat of voor rekening van een persoon die diensten verricht, verleent de ontvangende Lid-Staat hem een tijdelijke verblijfsvergunning, waarvan de geldigheidsduur kan worden beperkt tot de te verwachten duur van de arbeid.

Behoudens het bepaalde in artikel 8, lid 1, sub c, wordt een tijdelijke verblijfsvergunning eveneens afgegeven aan een seizoenar-

beider die voor meer dan drie maanden tewerkgesteld is. De duur van de tewerkstelling dient te worden vermeld in de in artikel 4, lid 3, sub b, genoemde verklaringen.

Artikel 7

1. De nog geldige verblijfskaart kan niet worden ingetrokken enkel op grond van het feit dat de werknemer niet langer tewerkgesteld is, doordat hij als gevolg van ziekte of ongeval tijdelijk arbeidsongeschikt is, ofwel doordat hij onvrijwillig werkloos is en dit naar behoren is geconstateerd door de bevoegde dienst voor de arbeidsvoorziening.

2. Bij de eerste verlenging kan de geldigheidsduur van de verblijfskaart, indien de werknemer in de ontvangende staat sinds meer dan twaalf opeenvolgende maanden onvrijwillig werkloos is, worden beperkt tot een tijdvak dat niet minder dan twaalf maanden mag belopen.

Artikel 8

1. De Lid-Staten kennen het recht van verblijf op hun grondgebied, zonder dat een verblijfskaart wordt afgegeven, toe aan:

a) de werknemer die arbeid in loondienst verricht waarvan de te verwachten duur niet meer dan drie maanden beloopt. Zijn verblijf wordt gewettigd door het document op vertoon waarvan hij het grondgebied heeft betreden en een verklaring van de werkgever waarin de te verwachten tijd van tewerkstelling is vermeld; de verklaring van de werkgever zal evenwel niet zijn vereist voor werknemers waarop de richtlijn van de Raad van 25 februari 1964 betreffende de verwezenlijking van de vrijheid van vestiging en van het vrij verrichten van diensten voor de werkzaamheden van tussenpersonen in handel, industrie en ambacht van toepassing is;

b) de werknemer wiens woonplaats zich weliswaar op het grondgebied van een der Lid-Staten bevindt en waarheen hij in beginsel dagelijks of ten minste eenmaal per week terugkeert, maar die tewerkgesteld is op het grondgebied van een andere Lid-Staat. De bevoegde autoriteit van de staat van tewerkstelling kan aan deze werknemer een speciale kaart uitreiken die vijf jaar geldig is en zonder meer kan worden verlengd;

c) de seizoenarbeider die houder is van een arbeidsovereenkomst, gewaarmerkt door de bevoegde autoriteit van de Lid-Staat op welks grondgebied hij zijn arbeid komt verrichten.

2. In alle in lid 1 bedoelde gevallen kunnen de bevoegde autoriteiten van de ontvangende staat aan de werknemer de verplichting opleggen zijn aanwezigheid op het grondgebied te melden."

In de notulen van de zitting van de Raad waarin genoemde richtlijn werd vastgesteld, vindt men de volgende verklaring met betrekking tot de artikelen 3 en 4 van de richtlijn:

„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."

2. *Het relevante nationale recht*

Volgens artikel 3, lid 1, van de Immigration Act 1971 (hierna: „wet van 1971") kan een persoon die niet de Britse nationaliteit heeft, het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk niet betreden zonder daartoe te zijn gemachtigd. Artikel 3, lid 2, bepaalt dat de Secretary of State het Parlement op gezette tijden een lijst voorlegt van de door hem vastgestelde voorschriften omtrent de bij de toepassing van de wet van 1971 te volgen praktijk ten aanzien van binnenkomst en verblijf op het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk van personen die niet zonder machtiging het land mogen betreden.

In het onderhavige geval is de Statement of Changes in Immigration Rules HC169 van toepassing: onder de punten 67, 140, 141 en 143 daarvan is het volgende bepaald:

„67. Onderdanen van een Lid-Staat van de Europese Gemeenschap zijn gemachtigd het grondgebied te betreden om er werk te aanvaarden of te zoeken, een bedrijf te beginnen, een vrij beroep te beoefenen of anderszins gebruik te maken van het recht van vestiging of van de rechten inzake het verrichten of ontvangen van diensten overeenkomstig het gemeenschapsrecht.

(...)

140. Een persoon die (overeenkomstig punt 67 tot het Verenigd Koninkrijk) is toegelaten, mag in de regel zes maanden in het Verenigd Koninkrijk verblijven alvorens een verblijfsvergunning voor een onderdaan van een Lid-Staat van de EG aan te vragen. Deze verblijfsvergunning wordt verleend indien de betrokkene:

a) werk heeft aanvaard;

b) een bedrijf heeft opgezet, een vrij beroep is beginnen beoefenen of anderszins gebruik heeft gemaakt van de gemeenschapsrechtelijke bepalingen inzake het recht van vestiging en het recht van verrichten en ontvangen van diensten; of

c) behoort tot het gezin van een onder a of b bedoelde persoon. In dat geval krijgt hij een verblijfsvergunning indien hij zelf onderdaan van de Gemeenschap is, en wanneer dat niet zo is, wordt hem verlenging van verblijf toegestaan onder dezelfde voorwaarden als de echtgenoot of de personen van wie hij afhankelijk is.

141. Voor de onder punt 140, sub a, bedoelde personen wordt de verblijfsvergunning beperkt tot de te verwachten duur van het werk, wanneer die meer dan drie maanden maar minder dan een jaar bedraagt; in de andere gevallen bedraagt de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning gewoonlijk vijf jaar. In de regel wordt geen verblijfsvergunning verstrekt wanneer betrokkene zes maanden na zijn aankomst in het Verenigd Koninkrijk nog geen werk heeft gevonden of wanneer hij in die periode een beroep heeft moeten doen op de staatskas.

143. Een persoon kan, onder voorbehoud van beroep, worden gedwongen het Verenigd Koninkrijk te verlaten, wanneer hij vóór de afgifte van een eerste verblijfsvergunning ten laste van de staatskas komt of wanneer hij zes maanden na aankomst in het land nog niet voldoet aan de in punt 140, sub a of b, genoemde voorwaarden. Na een schriftelijke waarschuwing kan de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning onder voorbehoud van beroep worden beperkt wanneer de houder ervan kennelijk niet meer voldoet aan de in punt 140, sub a, b of c, genoemde voorwaarden. De geldigheidsduur van een aan een werknemer verleende verblijfsvergunning kan niet worden beperkt op de enkele grond dat deze niet meer werkt, wanneer dat aan tijdelijke arbeidsongeschiktheid door ziekte of ongeval, of aan onvrijwillige werkloosheid is toe te schrijven."

3. *Het hoofdgeding en de prejudiciële vragen*

G. D. Antonissen, een Belgisch onderdaan, kwam in oktober 1984 naar het Verenigd Koninkrijk. Hij zocht tevergeefs naar werk en werd op 30 maart 1987 wegens illegaal cocaïnebezit en het ten verkoop voorhanden hebben van deze drug veroordeeld tot zes maanden gevangenis voor het eerste feit en twee jaar voor het tweede feit. Op 21 december 1987 werd hij voorwaardelijk in vrijheid gesteld.

Op 27 november 1987 besloot de Secretary of State Antonissen uit te wijzen op grond van artikel 3, lid 5, sub b, van de wet van 1971, dat uitwijzing mogelijk maakt wanneer de Secretary of State zulks in het algemeen belang geboden acht. Antonissen stelde beroep in bij het Immigration Appeal Tribunal. Dat beroep werd op 18 mei 1988 verworpen.

Toegelaten tot hoger beroep, wendde verzoeker zich tot 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?"

Opgemerkt zij, dat Antonissen het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk heeft verlaten en naar België is teruggekeerd op de dag dat de verwijzingsbeschikking werd gegeven (14 juni 1989).

4. *De procedure voor het Hof*

De verwijzingsbeschikking van de High Court of Justice, Queen's Bench Division, is op 21 september 1989 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Overeenkomstig artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door verzoeker in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door R. Plender QC en G. Clark van de balie van Londen, geïnstrueerd door Winstanley-Burgess & Co; 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 als gemachtigden; de Raad van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Arpio, lid van zijn juridische dienst, als gemachtigde; en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, bijgestaan door haar juridisch adviseur A. Caeiro en door N. Khan, lid van haar juridische dienst, als gemachtigden.

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

II — Bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

De eerste vraag

Verzoeker in het hoofdgeding merkt in de eerste plaats op, dat volgens de rechtspraak van het Hof werknemers ook zonder een feitelijk aanbod tot tewerkstelling het recht hebben zich in een andere Lid-Staat vrij te verplaatsen om er werk te zoeken. Hij noemt in dat verband de arresten van 8 april 1976 (zaak 48/75, Royer, Jurispr. 1976, blz. 497), 23 maart 1982 (zaak 53/81, Levin, Jurispr. 1982, blz. 1035) en 18 juni 1987 (zaak 316/85, Lebon, Jurispr. 1987, blz. 2811).

Aangezien het Verdrag geen uitzondering op dit recht kent, kunnen de Lid-Staten dat recht niet beperken tot zes maanden of tot welke termijn ook. De in artikel 48, lid 4, genoemde uitzonderingen op het vrije verkeer moeten volgens de rechtspraak van het Hof eng worden uitgelegd; wanneer dus geen enkele uitzondering wordt genoemd, kunnen de Lid-Staten er in geen geval zelf invoeren.

De mogelijkheid voor de Lid-Staten om het vrije verkeer voor het zoeken van werk in de tijd te beperken, zou overigens onverenigbaar zijn met het beginsel van de eenvormige toepassing van het gemeenschapsrecht. Het Hof heeft zich op dat beginsel gebaseerd voor zijn uitspraak, dat het begrip werknemer een gemeenschapsrechtelijke strekking heeft (zie het arrest Levin, reeds aangehaald, en de arresten van 19 maart 1964, zaak 75/63, Unger, Jurispr. 1964, blz. 369; 3 juni 1986, zaak 139/85, Kempf, Jurispr. 1986, blz. 1741, en 3 juli 1986, zaak 66/85, Lawrie-Blum, Jurispr. 1986, blz. 2121).

Verzoeker in het hoofdgeding voert vervolgens aan, dat de mogelijkheid voor een Lid-Staat om perken te stellen aan de periode dat werkzoekende onderdanen van een andere Lid-Staat op het grondgebied van die staat kunnen verblijven ten einde werk te zoeken, in strijd zou zijn met strekking en doel van artikel 48 EEG-Verdrag, welke bepaling ziet op de verwezenlijking van het in artikel 3, sub c, bepaalde, te weten „de verwijdering tussen de Lid-Staten van hinderpalen voor het vrije verkeer van personen". Deze bepaling bevat een van de doelstellingen van de Gemeenschap en is tegelijkertijd een middel ter verwezenlijking van andere doelstellingen, waaronder met name

„een gestadige en evenwichtige expansie, een grotere stabiliteit, een toenemende verbetering van de levensstandaard en nauwere betrekkingen tussen de (...) staten" bedoeld in artikel 2.

Een beperking als hierboven bedoeld, belemmert het vrije verkeer van personen en derhalve ook het in artikel 3, sub c, bepaalde, en belet bovendien de verwezenlijking van de in artikel 2 genoemde doelstellingen. De verwezenlijking van deze doelstellingen wordt immers bevorderd door het vrije verkeer van personen. Dit is namelijk een van de middelen voor het tot stand brengen van een evenwichtige arbeidsmarkt. Dit laatste vooronderstelt de oprichting van een vrije markt, waar vraag naar en aanbod van arbeidskrachten elkaar onder de meest gunstige omstandigheden kunnen vinden wanneer werkzoekenden volledig vrij zijn in de keuze van de plaats waar zij werk zoeken. Iedere beperking van die vrijheid verstoort het evenwicht tussen vraag en aanbod.

Volgens verzoeker in het hoofdgeding strookt een dergelijke beperking ook niet met het beginsel van gelijkheid van behandeling ten aanzien van de toegang tot het arbeidsproces, op welk beginsel ook werkzoekenden zich kunnen beroepen (zie het reeds aangehaalde arrest van 18 juni 1987).

Verzoeker in het hoofdgeding merkt ten slotte op, dat de in richtlijn 68/360 neergelegde bepalingen betreffende de verblijfsvergunning (artikel 4, lid 3) of de beperking van de verblijfsduur in geval van onvrijwillige werkloosheid, niet kunnen worden aangewend om door het Verdrag toegekende rechten te beperken.

Op grond van deze overwegingen stelt verzoeker in het hoofdgeding voor, de eerste vraag aldus te beantwoorden, dat voor 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, de wetgever van de tweede Lid-Staat niet kan bepalen 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.

De *regering van het Verenigd Koninkrijk* erkent dat werknemers die onderdaan zijn van een Lid-Staat, het recht hebben om zich in een andere Lid-Staat vrij te verplaatsen om er werk te zoeken. Dat recht vloeit impliciet voort uit artikel 1 van verordening nr. 1612/68, dat voorziet in „het recht om arbeid in loondienst te aanvaarden en te verrichten". Een verplichting voor de Lid-Staten om onbeperkt verblijf toe te staan ten einde de uitoefening van dat recht te waarborgen, zou evenwel in tegenspraak zijn met een aantal bepalingen van richtlijn 68/360.

De regering van het Verenigd Koninkrijk noemt in dit verband de artikelen 6, lid 3, en 8, betreffende tijdelijke werknemers en seizoenarbeiders en personen die als werknemer een verblijfsvergunning hebben gekregen en vervolgens onvrijwillig werkloos zijn geworden. Het kan niet de bedoeling zijn geweest, personen wier verblijfsrecht aan beperkingen onderhevig is, minder gunstig te behandelen dan personen die nooit een werkkring hebben gehad maar niettemin over een onbeperkt verblijfsrecht zouden beschikken.

De regering van het Verenigd Koninkrijk wijst bovendien nog op artikel 4, lid 3, van

genoemde richtlijn, met de opmerking dat werkzoekenden niet in staat zijn de daar genoemde documenten ter verkrijging van een verblijfskaart over te leggen.

Volgens de regering van het Verenigd Koninkrijk volgt uit bovengenoemde bepalingen dat aan de verblijfsduur van werkzoekenden grenzen kunnen worden gesteld. Aangezien het gemeenschapsrecht niet in een dergelijke beperking voorziet, staat het aan de Lid-Staten om een redelijke en in alle gevallen afdoende grens te stellen.

Het Verenigd Koninkrijk geeft in overweging de eerste vraag aldus te beantwoorden, dat wanneer een onderdaan van een Lid-Staat het grondgebied van een andere Lid-Staat betreedt om er werk te zoeken, de tweede staat de betrokkene kan gelasten het land te verlaten wanneer hij na een redelijke termijn geen werk heeft gevonden. Het staat aan die tweede staat om (met inachtneming van het gemeenschapsrechtelijke proportionaliteitsbeginsel) te bepalen wat onder een redelijke termijn moet worden verstaan. De tweede staat mag redelijkerwijs van zo iemand verlangen, dat hij het land verlaat wanneer hij zes maanden na zijn aankomst als werkzoekende nog geen werk heeft gevonden.

De *regering van de Bondsrepubliek Duitsland* meent, dat alleen onderdanen van de Lid-Staten die in het bezit zijn van een door de werkgever verstrekte verklaring van indienstneming of tewerkstelling, recht op verblijf in een andere Lid-Staat hebben (artikel 4, lid 3, van richtlijn 68/360).

De *Raad* heeft over deze vraag geen opmerkingen ingediend, aangezien deze betrekking heeft op de uitlegging van een verdragsbepaling en op de mate waarin de wettelijke regeling van een Lid-Staat met het gemeenschapsrecht in overeenstemming is.

Volgens de *Commissie* volgt uit het eerder genoemde arrest van het Hof van 8 april 1976 in de zaak Royer, dat een onderdaan van een Lid-Staat die in een andere Lid-Staat werk zoekt, recht van verblijf heeft. Zij erkent evenwel, dat aan de duur van dat recht grenzen kunnen worden gesteld.

Zij baseert zich op artikel 4 van richtlijn 68/360, volgens hetwelk onderdanen van de Lid-Staten slechts gerechtigd zijn tot verblijf in een andere Lid-Staat wanneer zij de in lid 3 genoemde documenten kunnen overleggen. Volgens lid 3 zijn vereist: het document op vertoon waarvan de werknemer het grondgebied van de gaststaat heeft betreden, en een door de werkgever verstrekte verklaring van indienstneming of tewerkstelling. Het recht van een persoon om het grondgebied van een andere Lid-Staat te betreden, en het recht van een Lid-Staat om van onderdanen van andere Lid-Staten die daar willen verblijven, een verklaring van indienstneming te verlangen, moeten met elkaar in overeenstemming worden gebracht door daaraan een zodanige uitlegging te geven dat de burgers van de Gemeenschap een redelijke mogelijkheid hebben hun rechten uit te oefenen zonder dat het recht van de Lid-Staten om aan de voorwaarden van artikel 4 de hand te houden, zozeer in het gedrang komt, dat die bepaling elke betekenis verliest.

De Commissie beroept zich in dit verband op het reeds genoemde arrest van 18 juni 1987 in de zaak Lebon, volgens hetwelk werkzoekenden geen aanspraak hebben op

de voordelen die het gemeenschapsrecht aan „werknemers" toekent, doch enkel op gelijkheid van behandeling voor wat de toegang tot de arbeid betreft. Daarnaast verwijst zij naar artikel 69, lid 1, sub c, van verordening (EEG) nr. 1408/71 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), waarin wordt bepaald dat een werkloze werknemer die in een Lid-Staat recht op uitkering heeft verworven en zich naar een andere Lid-Staat begeeft om daar werk te zoeken, zijn recht op die uitkering gedurende een tijdvak van ten hoogste drie maanden behoudt wanneer hij in het buitenland verblijft. Het parallellisme tussen het fundamentele recht van het vrije verkeer van werknemers en de gemeenschapsregels inzake sociale zekerheid is in casu weliswaar niet beslissend, daar de gemeenschapsregels inzake sociale zekerheid in feite veeleer een coördinatie van nationale voorschriften dan een werkelijk gemeenschappelijk stelsel behelzen, doch dat neemt niet weg dat een werkloze in de praktijk waarschijnlijk op sociale-zekerheidsuitkeringen is aangewezen.

Op grond van een en ander stelt de Commissie voor de eerste vraag aldus te beantwoorden, dat niet mag worden aangenomen dat een onderdaan van een Lid-Staat die zich op het grondgebied van een andere Lid-Staat begeeft om daar werk te zoeken, voor onbepaalde tijd onder het begrip „werknemer" in de zin van artikel 48 EEG-Verdrag valt.

De tweede vraag

Volgens *verzoeker in het hoofdgeding* kan voor de nationale rechter geen beroep worden gedaan op de bedoelde verklaring.

Hij betoogt allereerst, dat de Verdragen niet kunnen worden uitgelegd aan de hand van externe stukken, daaronder begrepen de verklaringen waarmee de Lid-Staten hun interpretatie van sommige bepalingen op een bepaald moment hebben willen vastleggen. In dezelfde lijn verklaarde advocaat-generaal Mayras in zijn conclusie in zaak 2/74 (Reyners, Jurispr. 1974, blz. 631 en 666):

„(...), de staten die het Verdrag hebben ondertekend, hebben zelf elk beroep op de voorstukken uitgesloten en het is zeer twijfelachtig of de aangehaalde, overigens niet gelijkluidende, voorbehouden en verklaringen wel als echte voorstukken kunnen worden aangemerkt. Volgens de Toetredingsakte zouden zij aan de nieuwe leden van de vergrote Gemeenschap dan ook niet kunnen worden tegengeworpen.

In de eerste plaats heeft echter Uw Hof zelf herhaaldelijk een zodanige interpretatie afgewezen en gekozen voor een uitlegging op basis van de inhoud en het doel van de verdragsbepalingen".

Met des te meer reden moeten dus de voorstukken voor een latere richtlijn als hulpmiddel voor de uitlegging van het Verdrag worden uitgesloten.

Het EEG-Verdrag verschilt van de verdragen die de traditionele betrekkingen tussen staten regelen. De partijen bij het EEG-Verdrag kunnen de strekking ervan niet door middel van een naderhand afgelegde verklaring beperken omdat zij niet de enigen zijn die aan dat verdrag rechten ontlenen. Wanneer het mogelijk zou zijn voor uitlegging van het Verdrag naar een verklaring te verwijzen, dan zou dat neerkomen op een

„bevriezing" van de bewoordingen van het Verdrag, die juist als onderdeel van een levende tekst moeten worden uitgelegd.

Verzoeker in het hoofdgeding voert als tweede argument aan, dat wanneer een dergelijke verklaring als hulpmiddel bij de uitlegging van het Verdrag zou kunnen worden gebruikt, men op die manier tot een andere uitlegging van het Verdrag zou kunnen komen. Dat zou neerkomen op een wijziging van het Verdrag zonder de procedurele waarborgen die artikel 236 voor de herziening van het Verdrag verlangt.

Als derde argument wijst verzoeker erop, dat de bewuste verklaring niet is gepubliceerd. Ingevolge het Reglement van orde van de Raad (PB 1979, L 268, blz. 1) kon die verklaring niet zonder toestemming van die instelling worden overgelegd. Volgens de rechtspraak van het Hof (arresten van 13 juni 1958, zaken 9/56 en 10/56, Meroni, Jurispr. 1958, blz. 9 resp. blz. 53) kunnen de notulen van de Raad niet als hulpmiddel bij de uitlegging worden gebruikt, aangezien zij niet zijn gepubliceerd.

Dit is om drie redenen gerechtvaardigd. Het zou de rechtszekerheid niet bevorderen, wanneer een maatregel wordt uitgelegd aan de hand van gegevens die niet toegankelijk zijn voor degene die door die maatregel in zijn rechten wordt geraakt. Wanneer de nationale rechter gebruik zou kunnen maken van dergelijke verklaringen, die slechts voor de Lid-Staten en niet voor eventueel tegen die Lid-Staten procederende burgers toegankelijk zijn, zouden de procespartijen niet meer op gelijke voet staan. Bovendien horen dergelijke verklaringen in de regel in de diplomatieke en niet in de juridische sfeer thuis en gebruikmaking ervan, in het bijzonder door de lagere rechters in de Lid-Staten, kan tot bepaalde problemen leiden. Het kan met name voor de lagere rechters moeilijk zijn om te beoordelen, welk gewicht aan het document als verklaring toekomt en in hoeverre deze verklaring nog het huidige standpunt van de Lid-Staten vertolkt.

Als vierde argument voert verzoeker in het hoofdgeding aan, dat de tekst van de bewuste verklaring niet meer is dan de door jurist-linguïsten naar best vermogen geformuleerde inhoud van de tussen de gedelegeerden gemaakte afspraken. Deze tekst, die nadien door de verschillende communautaire instellingen niet meer is besproken, kan dan ook niet van invloed zijn voor de betekenis van de tekst van het EEG-Verdrag zelf.

Op grond van deze overwegingen geeft verzoeker in het hoofdgeding het Hof in overweging op de tweede vraag te antwoorden, dat de nationale rechter bij de beantwoording van de eerste vraag geen rekening hoeft te houden met een verklaring die is opgenomen in de notulen van de zitting van de Raad waarin richtlijn 68/360 werd vastgesteld.

De *regering van het Verenigd Koninkrijk* wijst erop, dat de verklaring uitging van alle Lid-Staten. Het is dus geen eenzijdige verklaring, zoals die waarover het Hof zich in het arrest van 30 januari 1985 (zaak 143/83, Commissie/Denemarken, Jurispr. 1985, blz. 427) heeft uitgesproken.

Volgens haar geeft de verklaring nader aan, welke opvatting de Lid-Staten over hun ver-

plichtingen uit hoofde van richtlijn 68/360 hadden, en maakt zij deel uit van de context waarbinnen de richtlijn werd vastgesteld. Bijgevolg is deze verklaring relevant voor de juiste uitlegging van de door de richtlijn opgelegde verplichtingen.

Op de tweede vraag moet volgens haar dan ook worden geantwoord, dat de verklaring die is opgenomen in de notulen van de zitting van de Raad waarin richtlijn 68/360 werd vastgesteld, relevant is voor de uitlegging die het Hof van de door richtlijn 68/360 aan de Lid-Staten opgelegde verplichtingen dient te geven.

De *regering van de Bondsrepubliek Duitsland* acht een antwoord op de tweede vraag overbodig. Immers, zelfs al zouden de Lid-Staten aan de betrokken verklaring zijn gebonden, deze geldt slechts voor een verblijfsrecht van drie maanden. De verwijzende rechter vraagt evenwel naar de geldigheid van een regeling die in een verblijfsrecht van zes maanden voorziet.

Volgens de *Raad* is de betrokken verklaring slechts een verklaring van interne aard. Zij bevat de alleen onder de deelnemers (aan die vergadering) geldende toezegging om werkzoekenden een verblijfsrecht van minimaal drie maanden te verlenen, een recht dat noch uit het Verdrag, noch uit richtlijn 68/360 voortvloeit. Het recht om zich binnen het grondgebied van de Lid-Staten vrij te verplaatsen wordt de werknemers enkel verleend om hen in staat te stellen in te gaan op een feitelijk aanbod tot tewerkstelling en het recht om in een Lid-Staat te verblijven wordt enkel verleend om daar een beroep uit te oefenen.

De *Commissie* is van mening, dat de verklaring moet worden gezien als een politieke afspraak tussen de verdragsluitende partijen waaraan geen enkel in rechte afdwingbaar recht kan worden ontleend. Een dergelijke verklaring mag door een nationale rechter dus niet in aanmerking worden genomen voor de uitlegging van richtlijn 68/360.

Zij stelt daarom voor, op de tweede vraag te antwoorden dat de verklaring die is opgenomen in de notulen van de zitting van de Raad, waarin richtlijn 68/360 werd vastgesteld, als zodanig door een nationale rechter niet in aanmerking mag worden genomen voor de uitlegging van richtlijn 68/360.

J. C. Moitinho de Almeida
rechter-rapporteur