ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)
27 september 1989 *

In zaak 9/88,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van de Nederlandse Raad van State, in het aldaar aanhangig geding tussen

M. Lopes da Veiga

en

Staatssecretaris van Justitie,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 216, lid 1, en 218 van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor het Koninkrijk Spanje en de Portugese Republiek en de aanpassingen van de Verdragen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: T. Koopmans, kamerpresident, G. F. Mancini, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler en M. Díez de Velasco, rechters,

advocaat-generaal: M. Darmon
griffier: J. A. Pompe, adjunct-griffier

gelet op de opmerkingen ingediend door:

— M. Lopes da Veiga, verzoeker in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door R. J. Wybenga, advocaat te Rotterdam,

— de regering van het Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door E. F. Jacobs, secretaris-generaal van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, en A. Fierstra, assistent juridisch adviseur bij dat ministerie,

* Procestaal: Nederlands.

— de regering van de Portugese Republiek, vertegenwoordigd door L. Fernandes, directeur van de juridische dienst van het Directoraat-generaal Europese zaken, en M. L. Duarte, juridisch adviseur bij het Directoraat-generaal Europese zaken,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door A. Caeiro en B. J. Drijber, leden van haar juridische dienst,

gezien het rapport ter terechtzitting en ten vervolge op de mondelinge behandeling van 29 juni 1989,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 13 juli 1989,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 22 december 1987, ingekomen bij het Hof op 13 januari 1988, heeft de Nederlandse Raad van State krachtens artikel 177 EEG-Verdrag twee prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van de artikelen 216, lid 1, en 218 van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor het Koninkrijk Spanje en de Portugese Republiek en de aanpassingen van de Verdragen, gevoegd bij het Verdrag tussen de tien oude Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen en het Koninkrijk Spanje en de Portugese Republiek betreffende de toetreding van het Koninkrijk Spanje en de Portugese Republiek tot de Europese Economische Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, getekend op 12 juni 1985 (PB 1985, L 302, blz. 23) (hierna: de Toetredingsakte).

2 Deze vragen zijn gerezen in het kader van een geschil tussen een Portugees onderdaan, werkzaam op zeeschepen onder Nederlandse vlag, en de staatssecretaris van Justitie over de verlening van een verblijfsvergunning.

3 De Nederlandse Vreemdelingenwet (*Staatsblad* 1965, 40) maakt met betrekking tot de voorwaarden voor toegang tot en verblijf in Nederland onderscheid tussen EG-onderdanen, die een begunstigde status bezitten, en vreemdelingen die onder de algemene bepalingen vallen. De vreemdeling die onderdaan is van een staat die als Lid-Staat tot de Europese Economische Gemeenschap is toegetreden, wordt, indien bij of krachtens het desbetreffende Toetredingsverdrag in een overgangsregeling is voorzien, slechts als begunstigd EG-onderdaan beschouwd voor zover dat voortvloeit uit het bepaalde in die overgangsregeling.

4 Vreemdelingen die werkzaam zijn aan boord van onder Nederlandse vlag varende schepen, hebben geen verblijfstitel nodig, aangezien het verblijf aan boord van een Nederlands zeeschip voor de toepassing van de Vreemdelingenwet niet als verblijf in Nederland wordt aangemerkt. Het is deze categorie vreemdelingen toegestaan gedurende hun verlofperiodes in Nederland te verblijven.

5 Verzoeker in het hoofdgeding, Mário Lopes da Veiga, Portugees onderdaan, heeft sinds 1974 als matroos gewerkt aan boord van in Nederland geregistreerde schepen, in dienst van een in Nederland gevestigde rederij met de rechtsvorm van een vennootschap naar Nederlands recht. Hij is in Nederland aangeworven, is daar verzekerd onder het sociale-verzekeringsstelsel en betaalt er loonbelasting. Het schip waarop hij werkzaam is, doet regelmatig Nederlandse havens aan en hij brengt zijn verlofperiodes in Nederland door.

6 Nadat hij zich in het bevolkingsregister van de gemeente 's-Gravenhage had laten inschrijven, vroeg verzoeker in het hoofdgeding een verblijfsvergunning aan, die hem echter door het hoofd van de plaatselijke politie werd geweigerd. Deze weigering werd bevestigd door de staatssecretaris van Justitie.

7 Tegen deze beschikking heeft verzoeker in het hoofdgeding beroep ingesteld bij de Raad van State, die bij uitspraak van 22 december 1987 heeft besloten de behandeling van de zaak te schorsen tot het Hof van Justitie bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak zal hebben gedaan over de volgende vragen:

„1) Moet artikel 216, eerste lid, van de Toetredingsakte aldus worden verstaan dat de artikelen 7 en volgende van verordening (EEG) nr. 1612/68 van 15 oktober 1968 van toepassing zijn op een Portugese onderdaan die werkzaam is aan boord van een Nederlands schip in loondienst van een in Nederland gevestigde werkgever en die niet op grond van het voor vreemdelingen in het algemeen geldende toelatingsbeleid — noch anderszins — in het bezit is gesteld van een verblijfstitel voor het verrichten van arbeid in loondienst op Nederlands grondgebied ?

2) Indien vraag 1 bevestigend wordt beantwoord: Moet artikel 218 van de Toetredingsakte aldus worden verstaan dat ook artikel 4 van de Richtlijn van 15 oktober 1968 nr. 68/360/EEG op de in vraag 1 bedoelde Portugese onderdaan van toepassing is ?"

8 Voor een nadere uiteenzetting van de feiten in 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

9 Artikel 216, lid 1, Toetredingsakte bepaalt, dat de artikelen 1 tot en met 6 van verordening 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), in Portugal ten aanzien van onderdanen van de andere Lid-Staten en in de andere Lid-Staten ten aanzien van Portugese onderdanen pas van toepassing zijn vanaf 1 januari 1993. Hieruit volgt a contrario, dat de artikelen 7 en volgende van die verordening, die in vorenaangehaalde afwijkingsbepaling niet worden genoemd, wél reeds vanaf 1 januari 1986, de dag waarop de Toetredingsakte in werking is getreden, van toepassing zijn.

10 Deze uitlegging is in overeenstemming met de ratio van de overgangsregeling, ingevolge welke de toepassing van de bepalingen van titel I van verordening nr. 1612/68, betreffende de toegang tot arbeid, wordt opgeschort tot 1 januari 1993, ten einde een verstoring van de arbeidsmarkt in de oude Lid-Staten door een massale toevloed van Portugese werkzoekenden te voorkomen. Er is echter geen reden om aan Portugese werknemers die reeds werkzaam zijn op het

grondgebied van een van de oude Lid-Staten, de toepassing van de bepalingen van titel II van verordening nr. 1612/68, betreffende het verrichten van arbeid en de gelijkheid van behandeling, te ontzeggen.

11 Naar aanleiding van soortgelijke bepalingen in de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Helleense Republiek, overwoog het Hof overigens in zijn arrest van 30 mei 1989 (zaak 305/87, Commissie/Griekenland, Jurispr. 1989, blz. 1461), dat ofschoon die overgangsregeling de toepassing heeft opgeschort van bepaalde artikelen van verordening nr. 1612/68, die de door de artikelen 48 en 49 van het Verdrag gewaarborgde rechten preciseren, daardoor niet de toepassing van laatstgenoemde bepalingen wordt opgeschort, met name niet ten aanzien van werknemers uit de andere Lid-Staten die reeds vóór 1 januari 1981 regelmatig in Griekenland werkzaam waren en daar na die datum zijn blijven werken, noch ten aanzien van diegenen die voor het eerst na die datum regelmatig in Griekenland werkzaam waren.

12 Vervolgens moet worden onderzocht, of iemand die zich in de situatie van verzoeker in het hoofdgeding bevindt, is te beschouwen als werknemer/onderdaan van een Lid-Staat die werkzaam is op het grondgebied van een andere Lid-Staat, in de zin van de artikelen 7, 8 en 9 van verordening nr. 1612/68.

13 Volgens vaste rechtspraak heeft het begrip werknemer een communautaire inhoud en dient het ruim te worden uitgelegd (zie met name het arrest van 3 juni 1986, zaak 139/85, Kempf, Jurispr. 1986, blz. 1741).

14 In zijn arrest van 4 april 1974 (zaak 167/73, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1974, blz. 359) oordeelde het Hof, dat de artikelen 48 tot en met 51 EEG-Verdrag van toepassing zijn op het zeevervoer, waarmee het impliciet erkende, dat een onderdaan van een Lid-Staat die aan boord van een schip van een andere Lid-Staat werkt, moet worden aangemerkt als werknemer in de zin van het Verdrag.

15 Met betrekking tot beroepswerkzaamheden die deels of tijdelijk buiten het grondgebied van de Gemeenschap worden verricht, overwoog het Hof in de arresten van 12 december 1974 (zaak 36/74, Walrave, Jurispr. 1974, blz. 1405) en 12 juli 1984 (zaak 237/83, Prodest, Jurispr. 1984, blz. 3153), dat personen die dergelijke arbeid verrichten, de hoedanigheid bezitten van werknemers die op het

grondgebied van een Lid-Staat werkzaam zijn, wanneer de arbeidsverhouding juridisch op het grondgebied van de Gemeenschap kan worden gelokaliseerd of een voldoende nauwe aanknoping met dat grondgebied behoudt.

16 Dit criterium van de aanknoping heeft ook te gelden in het geval van een werknemer/onderdaan van een Lid-Staat, die arbeid in vaste dienst verricht aan boord van een schip dat onder de vlag van een andere Lid-Staat vaart.

17 Het staat aan de nationale rechter te beoordelen of de arbeidsverhouding van verzoeker in het hoofdgeding een voldoende nauwe aanknoping met het Nederlandse grondgebied heeft, waarbij met name de volgende omstandigheden, blijkende uit het dossier van de zaak en uit de bij het Hof ingediende schriftelijke en mondelinge opmerkingen, in aanmerking zijn te nemen: verzoeker in het hoofdgeding werkt op een in Nederland geregistreerd schip, in dienst van een in Nederland gevestigde rederij die de rechtsvorm heeft van een vennootschap naar Nederlands recht; hij is in Nederland aangeworven en de arbeidsverhouding met zijn werkgever wordt beheerst door Nederlands recht; hij is verzekerd uit hoofde van het Nederlandse sociale-verzekeringsstelsel en betaalt in Nederland loonbelasting.

18 Met betrekking tot de door de verwijzende rechter in zijn vraag vermelde omstandigheid, dat verzoeker in het hoofdgeding geen verblijfstitel heeft gekregen om op Nederlands grondgebied arbeid te verrichten, zij eraan herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak de werknemer het recht van verblijf aan de bepalingen van het gemeenschapsrecht ontleent, onafhankelijk van de afgifte van een verblijfsvergunning door de bevoegde autoriteiten van de betrokken Lid-Staat, welke verblijfsvergunning slechts een zuiver declaratoir karakter heeft (zie het arrest van 8 april 1976, zaak 48/75, Royer, Jurispr. 1976, blz. 497).

19 Mitsdien moet op de eerste vraag van de Raad van State worden geantwoord, dat artikel 216, lid 1, Toetredingsakte aldus moet worden verstaan, dat de artikelen 7 en volgende van verordening nr. 1612/68 kunnen worden ingeroepen door een Portugees onderdaan die sedert een vóór de toetreding van Portugal gelegen tijdstip in loondienst werkzaam is aan boord van een onder de vlag van een andere Lid-Staat varend schip en die niet in het bezit is gesteld van een verblijfstitel voor het verrichten van arbeid in loondienst op het grondgebied van die staat, wanneer de arbeidsverhouding een voldoende nauwe aanknoping heeft met het grondgebied van die Lid-Staat.

De tweede vraag

20 Richtlijn 68/360 van de Raad 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), bepaalt in artikel 1, dat zij van toepassing is op onderdanen van de Lid-Staten en hun familieleden op wie verordening nr. 1612/68 van toepassing is. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen titel I van het eerste deel, betreffende de toegang tot arbeid, en titel II, betreffende het verrichten van arbeid en de gelijkheid van behandeling. Volgens artikel 4 van de richtlijn kennen de Lid-Staten het recht van verblijf op hun grondgebied toe aan bedoelde personen en verstrekken zij hun te dien einde een document, genoemd „verblijfskaart van een onderdaan van een Lid-Staat der EEG".

21 Een Portugees onderdaan die bij de toetreding van zijn land reeds werkzaam was op het grondgebied van een van de oude Lid-Staten van de Gemeenschap en die ingevolge artikel 216, lid 1, Toetredingsakte aanspraak kan maken op toepassing van titel II van verordening nr. 1612/68, kan zich bijgevolg beroepen op het bepaalde in richtlijn 68/360.

22 Mitsdien moet op de tweede vraag van de Raad van State worden geantwoord, dat een Portugees onderdaan die voldoet aan de in het antwoord op de eerste vraag genoemde voorwaarden, zich kan beroepen op artikel 4 van richtlijn 68/360.

Kosten

23 De kosten door de regering van de Portugese Republiek, de regering van het Koninkrijk der Nederlanden 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 (Zesde kamer),

uitspraak doende op de door de Nederlandse Raad van State bij beschikking van 22 december 1987 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) **Artikel 216, lid 1, van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor het Koninkrijk Spanje en de Portugese Republiek en de aanpassingen van de Verdragen, gevoegd bij het Verdrag tussen de tien oude Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen en het Koninkrijk Spanje en de Portugese Republiek betreffende de toetreding van het Koninkrijk Spanje en de Portugese Republiek tot de Europese Economische Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, getekend op 12 juni 1985, dient aldus te worden verstaan, dat de artikelen 7 en volgende van verordening nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap, kunnen worden ingeroepen door een Portugees onderdaan die sedert een vóór de toetreding van Portugal gelegen tijdstip in loondienst werkzaam is aan boord van een onder de vlag van een andere Lid-Staat varend schip en die niet in het bezit is gesteld van een verblijfstitel voor het verrichten van arbeid in loondienst op het grondgebied van die staat, wanneer de arbeidsverhouding een voldoende nauwe aanknoping heeft met het grondgebied van die Lid-Staat.**

2) **Een Portugees onderdaan die aan deze voorwaarden voldoet, kan zich beroepen op artikel 4 van richtlijn 68/360 van de Raad 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.**

Koopmans Mancini

Kakouris Schockweiler Díez de Velasco

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 27 september 1989.

De griffier

J.-G. Giraud

De president van de Zesde kamer

T. Koopmans