artikel 4 van richtlijn 68/360, krachtens welke bepaling de Lid-Staten het recht van verblijf toekennen aan werknemers der Lid-Staten en hun familie die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen.

RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak 9/88 *

I — De feiten en het procesverloop

1. 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) bepaalt in artikel 215:

„Artikel 48 van het EEG-Verdrag is, voor wat betreft het vrije verkeer van werknemers tussen Portugal en andere Lid-Staten, slechts van toepassing onder voorbehoud van de overgangsbepalingen neergelegd in de artikelen 216 tot en met 219 van deze Akte."

Artikel 216, lid 1, luidt als volgt:

„De artikelen 1 tot en met 6 van Verordening (EEG) nr. 1612/68 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap zijn 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 vanaf 1 januari 1993."

Artikel 218 bepaalt:

„Voor zover bepaalde voorschriften van 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, onlosmakelijk zijn verbonden met die voorschriften van verordening (EEG) nr. 1612/68 waarvan de toepassing krachtens artikel 216 wordt uitgesteld, zijn de Portugese Republiek en andere Lid-Staten bevoegd van deze voorschriften af te wijken voor zover zulks noodzakelijk is voor de toepassing van de afwijkende bepalingen die in artikel 216 omtrent voornoemde verordening zijn neergelegd."

2. De Nederlandse Vreemdelingenwet (*Staatsblad* 1965, 40) maakt onderscheid tussen EG-onderdanen, die een begunstigde

* Procestaal: Nederlands.

status bezitten, en vreemdelingen die onder de algemene bepalingen vallen.

EG-onderdanen die zich naar Nederland begeven om er werkzaamheden te verrichten, krijgen een automatisch verlengbare verblijfsvergunning met een geldigheidsduur van in principe vijf jaar.

Vreemdelingen die onder de algemene bepalingen vallen, kunnen een verblijfsrecht slechts ontlenen aan een vergunning die op bepaalde voorwaarden kan worden verkregen. Bij de beoordeling of aan die voorwaarden is voldaan, hebben de betrokken instanties soms een grote mate van beleidsvrijheid.

3. Volgens artikel 91, lid 1, aanhef en sub a, Vreemdelingenbesluit (*Staatsblad* 1966, 387) wordt iedere vreemdeling die onderdaan is van een Lid-Staat van de EG, 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, beschouwd als begunstigd EG-onderdaan.

Lid 5 van artikel 91 bepaalt:

„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 overeenkomstig het eerste lid als begunstigde 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 voor het verrichten van hun arbeid geen verblijfstitel nodig, nu het verblijf aan boord van een Nederlands (zee-)schip voor de toepassing van de Vreemdelingenwet niet als verblijf in Nederland wordt aangemerkt. Het is deze categorie vreemdelingen op grond van artikel 44 van het Vreemdelingenbesluit toegestaan, gedurende hun verlofperiodes in Nederland te verblijven.

Ten aanzien van vreemdelingen die als zeeman werkzaam zijn (geweest) op Nederlandse schepen en die in aanmerking willen komen voor een vergunning tot verblijf, is het in het algemeen geldende toelatingsbeleid van toepassing.

Op grond van de Vreemdelingencirculaire 1982 kunnen vreemdelingen die gedurende een ononderbroken periode van zeven jaar werkzaam zijn (geweest) op Nederlandse schepen, wanneer zij aan bepaalde voorwaarden wat betreft leeftijd en goed gedrag voldoen, een vergunning krijgen voor het verrichten van arbeid in loondienst aan wal.

Een verblijfsvergunning kan met het oog op gezinshereniging ook worden verleend aan de vreemdeling die als zeeman werkzaam wil blijven. Behalve de bovengenoemde voorwaarden gelden hier nog de volgende: het schip waar hij op de rol staat, moet een Nederlandse thuishaven hebben; de betrokkene moet over passende woonruimte beschikken voor zijn gezin; en hij moet aannemelijk maken dat hij gedurende ten minste een jaar als zeeman op een Nederlands schip werkzaam zal blijven.

5. M. Lopes da Veiga, Portugees onderdaan en van Kaap-Verdische afkomst, heeft sinds 1974 als zeeman gewerkt bij verschillende in Nederland gevestigde rederijen, op schepen onder Nederlandse vlag. Op zijn loon ingehouden belasting en sociale-verze-

keringspremies werden in Nederland betaald. De schepen waarop hij werkte, hadden alle thuishaven in Nederland, in welk land hij ook zijn vakanties doorbracht.

Op 31 maart 1983 liet Lopes da Veiga zich inschrijven bij het bevolkingsregister van de gemeente 's-Gravenhage op het adres van een Nederlandse met wie hij sinds 1978 een vaste relatie zegt te hebben.

Op 2 april 1983 vroeg hij een verblijfsvergunning aan bij het hoofd van de plaatselijke politie aldaar, welke aanvraag bij beschikking van 28 augustus 1985 werd afgewezen. Een op 21 oktober 1985 ingediend verzoek tot herziening werd afgewezen bij beschikking van 17 januari 1986 van de staatssecretaris van Justitie, met als motivering dat de bepalingen van het gemeenschapsrecht betreffende het vrije verkeer van werknemers niet van toepassing waren in het geval van Lopes da Veiga, die nooit op Nederlands grondgebied werkzaam was geweest; ingevolge de overgangsregeling van de Toetredingsakte zou het vrije verkeer van werknemers voor Portugese onderdanen pas vanaf 1993 gaan gelden.

6. Tegen deze beschikking stelde Lopes da Veiga beroep in bij de Raad van State, die bij uitspraak van 22 december 1987 besloot de behandeling van de zaak te schorsen tot het Hof van Justitie bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak zou 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?"

7. In zijn uitspraak geeft de Raad van State blijk van de opvatting, dat waar betrokkene op het moment van de toetreding van Portugal werkzaam was op een Nederlands schip in dienst van een Nederlandse rederij, hij reeds de status van migrerend werknemer in de zin van het gemeenschapsrecht bezat, en dat de overgangsregeling van de artikelen 216 tot en met 218 Toetredingsakte hem dus niet kan worden tegengeworpen.

8. De uitspraak van de Raad van State is op 13 januari 1988 ter griffie van het Hof ingeschreven.

9. Overeenkomstig artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn op 14 april 1988 schriftelijke opmerkingen ingediend door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door A. Caeiro en B. J. Drijber, leden van haar juridische dienst, als gemachtigden; op 19 april 1988 door de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door E. F. Jacobs, secretaris-generaal van het Ministerie van Buitenlandse Zaken; op 21 april 1988 door M. Lopes da Veiga, verzoeker in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door R. J. Wybenga, advocaat te Rotterdam, en op 28 april 1988 door de Portugese regering, vertegenwoor-

digd door L. Fernandes, directeur van de juridische dienst bij het Directoraat-generaal Europese zaken, en M. L. Duarte, juridisch adviseur bij het Directoraat-generaal Europese zaken.

10. Op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, heeft het Hof besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Aan de Nederlandse regering is een vraag gesteld, die binnen de gestelde termijn is beantwoord.

11. Bij beschikking van 26 april 1989 heeft het Hof de zaak krachtens artikel 95, paragrafen 1 en 2, van het Reglement voor de procesvoering verwezen naar de Zesde kamer.

II — Bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

1. *Lopes da Veiga,* verzoeker in het hoofdgeding, brengt onder de aandacht, dat hij uit hoofde van zijn werk reeds gemachtigd was in Nederland te verblijven. De omstandigheid dat hij niet in het bezit was gesteld van een vergunning tot verblijf en/of een werkvergunning, kan hem niet worden tegengeworpen, nu hij zijn rechten als begunstigd EG-onderdaan kan uitoefenen onafhankelijk van de afgifte van vergunningen door de bevoegde autoriteit. Zijn arbeidsverhouding met zijn werkgever legt een zodanige band met het Nederlandse grondgebied, dat de door hem verrichte arbeid moet worden beschouwd als arbeid op dat grondgebied. De bedoeling van de overgangsregeling van de Toetredingsakte Spanje en Portugal is een plotselinge groei te vermijden van de buitenlandse bevolking in een der Lid-Staten ten gevolge van een onverwachte toevloed van arbeidskrachten. Nu verzoeker zich reeds bij de toetreding van Portugal en Spanje tot de EG een plaats op de Nederlandse arbeidsmarkt had verworven, kan hij thans aanspraak maken op gelijke behandeling.

In deze omstandigheden meent verzoeker, dat de eerste vraag bevestigend moet worden beantwoord.

Nu de artikelen 7 en volgende van verordening nr. 1612/68 (PB 1968, L 257, blz. 2) op verzoeker van toepassing zijn, is hij een persoon als bedoeld in artikel 1 van richtlijn 68/360 (PB 1968, L 257, blz. 13). Artikel 4 van die richtlijn bepaalt, dat in zo een geval de Lid-Staat aan de betrokkene het recht van verblijf toekent, indien deze een reisdocument kan overleggen alsmede een werkgeversverklaring.

Op grond van het vorenstaande dient volgens verzoeker ook de tweede vraag bevestigend te worden beantwoord.

2. De *Nederlandse regering* vangt aan met een overzicht van de voor zeevarenden en voormalige zeevarenden geldende regeling. De toelating tot arbeid en verblijf aan boord van zeeschepen onder Nederlandse vlag is geheel vrij. Wat verblijf aan de vaste wal betreft, is voor passagieren tussen het varen door geen verblijfsvergunning nodig. Wanneer het echter gaat om werk aan de wal, of om gezinshereniging, zijn de algemene bepalingen van het vreemdelingenrecht van toepassing. De Nederlandse regering zet uiteen, onder welke voorwaarden een buitenlandse zeeman een vergunning kan krijgen voor het verrichten van arbeid in loondienst aan de wal of een verblijfsvergunning met het oog op gezinshereniging.

Onder Nederlandse vlag varende zeeschepen vormen geen onderdeel van het Neder-

landse grondgebied. Het verrichten van arbeid op een zeeschip onder Nederlandse vlag valt dan ook buiten het kader van de Nederlandse arbeidsmarkt. Naar het oordeel van de Nederlandse regering laat artikel 216 Toetredingsakte toe, dat onderscheid wordt gemaakt tussen het verrichten van arbeid aan boord van een schip onder Nederlandse vlag en het verrichten van arbeid op Nederlands grondgebied.

De Nederlandse regering geeft derhalve in overweging, de eerste vraag ontkennend te beantwoorden.

Ten overvloede merkt de Nederlandse regering op, dat ook de tweede vraag ontkennend moet worden beantwoord. Het toepassingsgebied van verordening nr. 1612/68 is beperkt tot EG-onderdanen die arbeid verrichten op het grondgebied van een Lid-Staat. De regeling inzake het verrichten van arbeid aan boord van schepen onder Nederlandse vlag, die enerzijds ruimer is dan de normale regeling (geen beperkingen ten aanzien van de toelating van vreemdelingen) en anderzijds beperkter (geen verblijfsvergunning voor verblijf op Nederlands grondgebied), is in overeenstemming met het Verdrag. Die voorwaarden zijn bovendien niet discriminerend en in overeenstemming met het gemeenschapsrecht zoals uitgelegd door het Hof in het arrest van 4 april 1974 (zaak 167/73, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1974, blz. 359). Het feit dat het toepassingsgebied van verordening nr. 1612/68 beperkt is tot het grondgebied van de Lid-Staten, is voor de Commissie aanleiding geweest om in het voorontwerp voor een wijziging van deze verordening, zoals voorgelegd aan het Raadgevend Comité voor het vrije verkeer van werknemers, te voorzien in een uitbreiding van de werkingssfeer van de verordening tot buiten het grondgebied van een Lid-Staat.

3. De *regering van de Portugese Republiek* zet uiteen, dat de Toetredingsakte in enkele opzichten afwijkt van het algemene beginsel van vrij verkeer van werknemers, neergelegd in artikel 48 en volgende EEG-Verdrag en geconcretiseerd in verordening nr. 1612/68 en richtlijn 68/360. Door artikel 216 Toetredingsakte wordt de toepassing van de artikelen 1 tot en met 6 van verordening nr. 1612/68 opgeschort tot 1 januari 1993, en daarmee dus ook het recht van Portugese werknemers om zich binnen de Gemeenschap te verplaatsen ten einde er werk te zoeken en te aanvaarden. Dit betekent echter niet, dat het beginsel van gelijke behandeling, neergelegd in de artikelen 7 en volgende van verordening nr. 1612/68, geen toepassing zou vinden ten aanzien van Portugezen die op 1 januari 1986 reeds in de Gemeenschap werkten of er sedert die datum een legale arbeidsplaats hebben gevonden.

Het recht van verblijf, aldus de Portugese regering, is een wezenlijk element van het beginsel van het vrije personenverkeer en vindt zijn rechtsgrondslag in artikel 48, lid 3, sub c, van het Verdrag en in artikel 4 van richtlijn 68/360. Het Hof van Justitie heeft in zijn rechtspraak duidelijk gemaakt, dat de door de nationale autoriteiten aan onderdanen van Lid-Staten verstrekte verblijfsdocumenten een zuiver declaratoir karakter hebben, en aan die nationale autoriteiten de discretionaire bevoegdheid ontzegd die zij traditioneel ten aanzien van vreemdelingen in het algemeen hebben. Juist zoals het geval is met het beginsel van gelijke behandeling, kunnen de Lid-Staten aan Portugese onderdanen die in 1986 reeds in de Gemeenschap werkten of er een reguliere arbeidsplaats hebben verkregen, de uitoefening van het met name in artikel 4 van richtlijn 68/360 verankerde verblijfsrecht niet ontzeggen met een beroep op de afwijkingsbepaling van artikel 218 Toetredingsakte.

Het werk aan boord van een schip moet voor al zijn gevolgen juridisch worden geplaatst op het grondgebied van de Lid-Staat waar het schip is geregistreerd. In zijn arrest

van 4 april 1974 (zaak 167/73, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1974, blz. 359) heeft het Hof bevestigd dat het gemeenschapsrecht van toepassing is op zeelieden die onderdaan zijn van een Lid-Staat en werken op schepen die onder de vlag van een andere Lid-Staat varen. De bepalingen van het gemeenschapsrecht betreffende het vrije verkeer van personen zijn, behoudens uitdrukkelijke afwijkingen terzake, ook op het werk op zee van toepassing. De afwijking in artikel 61, lid 1, EEG-Verdrag geldt enkel voor dienstverrichting en de Raad heeft nooit gebruik gemaakt van de hem in artikel 84, lid 2, toegekende bevoegdheid om voor de zeevaart bijzondere bepalingen vast te stellen.

Derhalve geeft de Portugese Republiek het Hof in overweging, de voorgelegde vragen te beantwoorden als volgt:

„1) Artikel 216, lid 1, Toetredingsakte moet aldus worden uitgelegd, dat de artikelen 7 en volgende van verordening nr. 1612/68 van 15 oktober 1968 van toepassing zijn op een Portugees onderdaan die op het grondgebied van een Lid-Staat legaal in loondienst werkzaam is; dit geldt voor ongeacht welk soort werkzaamheden, met inbegrip van die van zeeman.

2) Evenzo moet artikel 218 Toetredingsakte in die zin worden verstaan, dat ook artikel 4 van richtlijn 68/360 op bedoelde Portugese onderdaan van toepassing is."

4. De *Commissie* wijst erop, dat het Nederlandse recht geen algemene regel kent die een definitie geeft van het Nederlandse grondgebied of van het Koninkrijk in geografische zin. Wel staat vast dat de Nederlandse overheid onder de Nederlandse vlag varende zeeschepen niet als Nederlands grondgebied beschouwt. Werkzaamheid aan boord van een Nederlands zeeschip verschaft dus geen enkele aanspraak op verblijf op Nederlands grondgebied. De Nederlandse Werkloosheidswet bepaalt weliswaar dat, voor de vaststelling van de woonplaats van de bemanning van zeeschepen, voor de toepassing van die wet „schepen en luchtvaartuigen, die binnen Nederland hun thuishaven hebben, beschouwd worden als deel van Nederland", maar dezelfde wet ontzegt de hoedanigheid van werknemer aan „de vreemdeling die deel uitmaakt van de bemanning van een zeevaartuig dat in Nederland zijn thuishaven heeft, mits hij aan boord van dat vaartuig woont". Deze laatste bepaling dient buiten toepassing te blijven jegens de daarin bedoelde vreemdeling indien hij onderdaan is van een Lid-Staat van de Europese Gemeenschappen. Dit volgt uit artikel 13, lid 2, sub c, van verordening nr. 1408/71 (hercodificatie in PB 1983, L 230). Verzoeker in het hoofdgeding zou reeds om die reden sinds 1 januari 1986 aanspraak kunnen maken op een werkloosheidsuitkering krachtens de WW, hem uitbetaald in Nederland, indien hij onvrijwillig werkloos zou worden.

Wat nu de problemen rond de toekenning van een vergunning tot verblijf betreft, merkt de Commissie op, dat dit niet de eerste maal is dat het Hof wordt gevraagd zich uit te spreken over de uitlegging van in een toetredingsakte opgenomen overgangsbepalingen betreffende het vrij verkeer van werknemers; genoemd moeten hier worden zaak 77/82 (Peskeloglou, arrest van 23 maart 1983, Jurispr. 1983, blz. 1085) en de zaak 3/87 (Agegate, arrest van 14 december 1989, Jurispr. 1989, blz. 4459). In die twee zaken ging het echter om situaties waarbij „oude" Lid-Staten na de toetredingsdatum nieuwe beperkende maatregelen hadden uitgevaardigd met betrekking tot het verrichten van arbeid in loondienst door respectievelijk Grieken op Duits grondgebied (de zaak Peskeloglou), en Spanjaarden op

onder Engelse vlag varende vissersschepen (de zaak Agegate).

Voordat de vragen van de Raad van State kunnen worden beantwoord, moeten eerst twee voorvragen worden beslist. Geldt artikel 48 EEG-Verdrag voor zeelieden ? Is er een rechtsband tussen de werkzaamheden van verzoeker in het hoofdgeding en het grondgebied van de Gemeenschap ?

Met betrekking tot het eerste punt wijst de Commissie op de uitgebreide rechtspraak van het Hof, waaruit blijkt dat het begrip „werknemer" in artikel 48 EEG-Verdrag een communautaire betekenis heeft en dat dit begrip niet restrictief mag worden uitgelegd. Het essentiële kenmerk van een arbeidsverhouding is, volgens het Hof in rechtsoverweging 17 van zijn arrest van 3 juli 1986 (zaak 66/85, Lawrie-Blum, Jurispr. 1986, blz. 2121, 2139), dat iemand gedurende een bepaalde tijd voor een ander onder diens gezag prestaties levert en voor die prestaties een beloning ontvangt. Er kan geen enkele twijfel over bestaan, dat de werkzaamheden van een matroos op een zeeschip aan die definitie beantwoorden. In zijn arrest van 4 april 1974 (zaak 167/73, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1974, blz. 359) besliste het Hof, dat artikel 48 en verordening nr. 1612/68 van toepassing zijn op werkzaamheden in de koopvaardij. Indien een matroos zich kan beroepen op het discriminatieverbod van artikel 48, kan hij ook rechten doen gelden krachtens het secundaire, op artikel 49 van het Verdrag gebaseerde gemeenschapsrecht, waartoe met name richtlijn 68/360 behoort.

Wat de band met het grondgebied van de Gemeenschap betreft, kunnen de juridische gevolgen van de dienstbetrekking in Nederland worden gelocaliseerd. Verzoeker in het hoofdgeding werkt immers op een schip onder Nederlandse vlag; hij is in loondienst van een in Nederland gevestigde rederij, die de rechtsvorm heeft van een besloten vennootschap naar Nederlands recht; op zijn gage worden Nederlandse loonbelasting en Nederlandse sociale-zekerheidspremies ingehouden.

In verband met de eerste prejudiciële vraag merkt de Commissie op, dat iedere afwijking van het beginsel van vrij verkeer van werknemers strikt moet worden uitgelegd. Artikel 216, lid 1, Toetredingsakte schort uitsluitend de werking op van de eerste zes artikelen van verordening nr. 1612/68, die betrekking hebben op het zoeken en aanvaarden van arbeid in loondienst door een onderdaan van een Lid-Staat op het grondgebied van een andere Lid-Staat.

Dus zijn artikel 7 en volgende van verordening nr. 1612/68 blijkens de tekst van artikel 216, lid 1, Toetredingsakte wél van toepassing op Portugese onderdanen, zoals zij blijkens artikel 56, lid 1, Toetredingsakte ook van toepassing zijn op Spaanse onderdanen.

De ratio legis van deze overgangsbepaling is, dat men gedurende een zekere tijd het aantal Portugese onderdanen dat zich naar andere Lid-Staten zou begeven om daar werk te zoeken, heeft willen beperken. Er is echter geen enkele reden om Portugese onderdanen die al in een andere Lid-Staat werkten toen de Toetredingsakte van kracht werd, de door titel II van genoemde verordening toegekende rechten en voordelen te onthouden.

Dat in artikel 217, lid 1, Toetredingsakte speciale voorwaarden zijn opgenomen voor de toepasselijkheid van artikel 11 van verordening nr. 1612/68, wijst reeds uit dat op zijn minst titel III van die verordening wordt verondersteld van toepassing te zijn. Het systeem van verordening nr. 1612/68, volgens hetwelk de rechten van gezinsleden zijn afgeleid van die van de migrerende werknemer zelf, pleit ervoor aan te nemen dat, indien titel III van toepassing is, titel II a fortiori van toepassing moet zijn, daar

deze betrekking heeft op de rechten van de migrerende werknemer zelf.

Een ander argument meent de Commissie te kunnen ontlenen aan artikel 379, lid 4, Toetredingsakte dat luidt als volgt:

„In geval van ernstige en mogelijk aanhoudende moeilijkheden op de arbeidsmarkt van het Groothertogdom Luxemburg, kan deze Staat machtiging vragen om volgens de procedure van lid 2, eerste en tweede alinea, en onder de in lid 3 neergelegde voorwaarden, tot en met 31 december 1995, in het kader van de nationale bepalingen inzake verandering van werkkring, tijdelijk vrijwaringsmaatregelen te nemen jegens werknemers die onderdaan zijn van een nieuwe Lid-Staat en na de datum waarop deze machtiging is verleend toestemming hebben gekregen om in het Groothertogdom te immigreren ten einde aldaar werkzaamheden in loondienst te verrichten."

De bepaling vormt een aanvulling voor het Groothertogdom Luxemburg op het algemene overgangsregiem van artikel 216, lid 1, derde alinea, in die zin dat onder de genoemde procedurele en materiële voorwaarden ook andere rechten dan die met betrekking tot toegang tot arbeid in loondienst aan Portugese onderdanen kunnen worden ontzegd op grond van nationale, tijdelijke vrijwaringsmaatregelen. Aangezien de desbetreffende bepaling duidelijk een uitzonderingskarakter heeft, kan, a contrario, de hoofdregel (waarvan zij afwijkt) volgens de Commissie niet anders luiden dan dat Portugese onderdanen, wanneer zij op rechtmatige wijze arbeid in loondienst verrichten op het grondgebied van andere Lid-Staten, aldaar tevens het recht kunnen uitoefenen om van werkkring te veranderen.

Het feit dat verzoeker in het hoofdgeding niet in het bezit is gesteld van een verblijfstitel voor het verrichten van arbeid in loondienst op Nederlands grondgebied, doet geen afbreuk aan zijn rechten uit hoofde van verordening nr. 1612/68 (arrest van 8 april 1976, zaak 48/75, Royer, Jurispr. 1976, blz. 497).

Op grond van vorenstaande overwegingen geeft de Commissie in overweging, de eerste prejudiciële vraag te beantwoorden als volgt:

„Artikel 216, eerste lid, van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor het Koninkrijk Spanje en de Portugese Republiek van 1985 moet zo worden uitgelegd, dat de artikelen 7 en volgende van verordening nr. 1612/68 van 15 oktober 1968 van toepassing zijn op een Portugese onderdaan die sinds vóór de Portugese toetreding werkzaam is aan boord van een schip varende onder de vlag van een andere Lid-Staat, in loondienst van een in die Lid-Staat gevestigde werkgever, en die niet in het bezit is gesteld van een verblijfstitel voor het verrichten van arbeid in loondienst op het grondgebied van die zelfde Lid-Staat."

In verband met de tweede prejudiciële vraag (uitlegging van artikel 218, lid 1, Toetredingsakte) meent de Commissie, dat het recht van een migrerend werknemer op een vergunning tot verblijf niet onlosmakelijk verbonden is met de bepalingen van titel I van verordening nr. 1612/68, doch veeleer met de bepalingen van titel II van diezelfde verordening („verrichten van arbeid en gelijkheid van behandeling"). Het toekennen van een verblijfsvergunning is een voorwaarde voor de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling. Vandaar dat artikel 218 Toetredingsakte niet aan de toepasselijkheid van artikel 4 van richtlijn 68/370 in de weg staat, wanneer een Portugees onderdaan op het moment van de Portugese toetreding in een andere Lid-Staat reeds arbeid in loondienst verrichtte.

Op de tweede prejudiciële vraag zou derhalve moeten worden geantwoord:

„Artikel 218 Toetredingsakte moet aldus worden uitgelegd, dat ook artikel 4 van

richtlijn 68/360 van de Raad op de in de eerste vraag genoemde Portugese onderdaan van toepassing is."

III — Antwoord op een vraag van het Hof

De *Nederlandse regering* is verzocht toe te lichten, waarom de Nederlandse wettelijke regeling onderscheid maakt tussen het verrichten van werkzaamheden aan boord van een onder Nederlandse vlag varend schip en het verrichten van werkzaamheden op het Nederlandse grondgebied.

In haar antwoord wijst de Nederlandse regering erop, dat schepen onder Nederlandse vlag vaak slechts een formele band met Nederland hebben. Veelal betreft het schepen die zelden of nooit een Nederlandse haven aandoen, en het centrum van hun activiteiten bevindt zich in de regel in een ander gedeelte van de wereld, waar ook de scheepsgezellen worden aangeworven. De arbeid die aan boord van die schepen wordt verricht, heeft geen noemenswaardige invloed op de Nederlandse arbeidsmarkt. Enkele andere Lid-Staten kennen eveneens een regeling waarbij schepen die onder hun vlag varen, niet hun volledige wetgeving behoeven toe te passen. Het in de Nederlandse wetgeving gemaakte onderscheid moet het ook mogelijk maken een Nederlandse koopvaardijvloot te behouden: voorkomen moet worden dat schepen worden „omgevlagd" naar staten die minder belastende voorwaarden stellen. Daarbij speelt vooral een rol, dat de rederijen willen ontkomen aan al te hoge arbeidskosten.

Verder is de Nederlandse regering gevraagd te preciseren, welke regels van het Nederlandse publiekrecht, arbeidsrecht en sociale-zekerheidsrecht van toepassing zijn — en onder welke voorwaarden — op buitenlandse zeelieden die aan boord van Nederlandse schepen werken. De *Nederlandse regering* antwoordt, dat de toepasselijkheid van Nederlands recht op buitenlandse zeelieden aan boord van Nederlandse schepen in de meeste gevallen uitgesloten is. De situatie verschilt naar gelang van het rechtsgebied, zoals uit het volgende overzicht blijkt:

Het strafrecht is volledig toepasselijk op feiten die zich aan boord van schepen onder Nederlandse vlag voordoen.

De Wet Arbeid buitenlandse werknemers is niet van toepassing op zeelieden.

Het Wetboek van Koophandel bevat een specifieke regeling „Van de arbeidsovereenkomst tot de vaart ter zee"; ingevolge daarvan zijn in beginsel de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek van toepassing.

Voor de toepasselijkheid van de sociale-zekerheidswetgeving en de belastingwetgeving geldt als criterium, dat de betrokkene een band met Nederland moet hebben. Zo vallen enkel zeelieden die woonplaats hebben binnen het Rijk in Europa, onder de volksverzekeringen en de werknemersverzekeringen.

De Wet Minimumloon en Minimumvakantiebijslag wordt alleen toegepast op bemanningsleden aan boord van schepen die in Nederland hun thuishaven hebben, wanneer zij hetzij in Nederland wonen hetzij op het schip wonen en niet tevens een woonplaats aan de wal hebben.

De Wet Arbeids- en Rusttijden Zeescheepvaart bevat een alleen op schepelingen aan boord van zeeschepen toepasselijke regeling inzake rusttijden.

F. A. Schockweiler
rechter-rapporteur