

CONCLUSIE VAN DE ADVOCaat-GENERAAL  
SIR GORDON SLYNN  
VAN 20 JANUARI 1982<sup>1</sup>

*Mijnbeer de President,  
mijne beren Rechters,*

1968 en richtlijnen nrs. 64/221 van 25 februari 1964 en 68/360 van 15 oktober 1968?

De afdeling Rechtspraak van de Nederlandse Raad van State heeft het Hof drie vragen gesteld met het oog op een prejudiciële beslissing krachtens artikel 177 EEG-Verdrag. Zij wil onder meer een uitspraak van het Hof over de strekking van de uitdrukking „begunstigd EEG-onderdaan” in de zin van artikel 91, lid 1, sub a, van het Nederlandse Vreemdelingenbesluit. Zo geformuleerd is dit uiteraard geen vraag voor het Hof, maar voor de nationale rechter. In wezen betreffen de vragen echter punten van gemeenschapsrecht, die alle partijen in het geding van belang achten.

Deze vragen kunnen zakelijk worden weergegeven als volgt:

1. Valt een onderdaan van een Lid-Staat, die op het grondgebied van een andere Lid-Staat in zodanig beperkte mate werkzaamheden, al dan niet in loondienst, of diensten verricht dat hij daarmee minder inkomen verwerft dan in laatstgenoemde Lid-Staat als minimaal vereist wordt beschouwd om in de kosten van levensonderhoud te kunnen voorzien, onder de gemeenschapsrechtelijke bepalingen inzake het vrije verkeer van werknemers, vervat in artikel 48 EEG-Verdrag, verordening nr. 1612/68 van 15 oktober

2. Luidt het antwoord op de eerste vraag anders, wanneer de betrokkene een beroep doet op andere inkomsten die hem, te zamen met zijn inkomen uit arbeid, verschaffen wat in de Lid-Staat als bestaansminimum wordt beschouwd, dan wel verkiest te leven beneden het peil dat door de staat als bestaansminimum wordt beschouwd?
3. Kan, uitgaande van een bevestigende beantwoording van vraag 1, op het recht van zulk een werknemer op vrije toegang tot en vestiging in de Lid-Staat waar hij in beperkte mate werkzaamheden of diensten verricht of wenst te verrichten, evenzeer een beroep worden gedaan indien aange-toond of aannemelijk is dat met de vestiging in die Lid-Staat hoofdzake-lijk andere doeleinden dan het — in beperkte mate — verrichten van werkzaamheden of diensten worden nagestreefd?

De Nederlandse en de Deense regering betogen dat de eerste vraag ontkennend moet worden beantwoord. Levin, de Franse en Italiaanse regering, en de Commissie concluderen tot een bevestigend antwoord. Levin stelt dat particuliere fondsen in aanmerking mogen wor-

1 — Vertaald uit het Engels.

den genomen indien de betrokken rechten afhangen van de vraag of in de minimale kosten van levensonderhoud kan worden voorzien; volgens de andere partijen mogen zulke fondsen niet worden meegeteld. Min of meer nadrukkelijk lijken partijen te aanvaarden dat iemand die voor het overige aan de vereisten van de wettelijke regeling voldoet, niet van zijn rechten mag worden beroofd, alleen omdat hij bijkomende en subsidiaire redenen heeft om toegang te willen hebben tot een bepaalde Lid-Staat.

De geschilpunten zijn dus van belang voor het individu, met name in tijden van grote werkloosheid en toenemende afhankelijkheid van deeltijdarbeid, maar ook voor de Lid-Staat die wil voorkomen dat de aan werknemers toegekende rechten worden misbruikt door iemand die niet reëel of daadwerkelijk werknemer is.

De verwijzingsbeschikking en de schriftelijke opmerkingen gaven geen duidelijk beeld van de feiten. Ter terechtzitting verstrekke Levins raadsman nadere inlichtingen, die niet werden betwist en waarvan bij de beantwoording van de vragen volgens mij geredelijk kan worden uitgegaan. Of de feiten zodanig zijn, zal natuurlijk de nationale rechter hebben uit te maken wanneer hij de strekking van 's Hof's antwoorden onderzoekt. Ik ga hier van de volgende feiten uit:

Mevrouw Levin is een Brits onderdaan en heeft, naar ik begrijp, de nationaliteit van het Verenigd Koninkrijk; haar echtgenoot heeft de Zuidafrikaanse nationaliteit. In oktober 1977, kort na hun huwelijk, gingen zij naar Nederland, waar beiden al eens eerder hadden gewoond. Op 13 januari 1978 verzocht Levin om een verblijfsvergunning. Deze werd op

20 maart 1979 door het hoofd van politie te Amsterdam geweigerd, op grond dat „verzoekster vanaf begin 1978 geen werkzaamheden meer verricht en mitsdien niet meer kan worden aangemerkt als ‚begunstigd EEG-onderdaan‘ in de zin van het Vreemdelingenbesluit”. Ook werd gesteld dat haar huisvesting niet voldeed aan in redelijkheid te stellen eisen. Levins raadsman stelt dat zij in werkelijkheid sinds haar aankomst in Nederland tot 6 april 1979 regelmatig als kamermeisje in verschillende Amsterdamse hotels had gewerkt.

Op 9 april 1979 diende zij bij de staatssecretaris van Justitie, verweerder in het onderhavige geding, een verzoek om herziening in; zij voerde aan dat het feit dat zij vanaf begin 1978 tot 6 april 1979 geen werkzaamheden meer had verricht, geen grond opleverde om haar een vergunning tot verblijf te onthouden, nu zij en haar echtgenoot over voldoende inkomsten beschikten om, ook zonder te werken, in hun onderhoud te voorzien. Zij voegde daaraan toe dat zij per 9 april 1979 zekerheidshalve toch arbeid in loondienst was gaan verrichten, en betwistte de opmerkingen over haar huisvesting.

Van haar raadsman vernam het Hof dat zij op 9 april deeltijdarbeid begon te verrichten als kamermeisje in een hotel. Zij werkte halve dagen of ongeveer 20 uur per week en ontving een netto-inkomen van HFL 130 per week.

Daar een antwoord uitbleef, werd haar verzoek van 9 april 1979 geacht te zijn afgewezen, en stelde zij tegen deze afwijzing beroep in bij de Raad van State; zij betoogde dat zij ten tijde van de in beroep bestreden beslissing een werkzaamheden in loondienst verrichtende

onderdaan van een andere Lid-Staat was, en dat zij, zelfs zonder voldoende inkomsten voor haar kosten van levensonderhoud, over particuliere inkomsten beschikte om hierin te voorzien. Verweerder stelde dat haar werkzaamheden niet voldoende middelen van bestaan opleverden — volgens hem gelijk aan het in Nederland geldende wettelijke minimumloon — zodat zij geen aanspraak kon maken op de hoedanigheid van „begunstigd EEG-onderdaan”. Ook werd gezegd dat zij niet naar Nederland was gekomen „teneinde” werkzaamheden te verrichten, doch om haar echtgenoot in staat te stellen, als echtgenoot van een EEG-onderdaan in Nederland te wonen op grond van artikel 91, lid 1, sub c, van het Vreemdelingenbesluit, waarin uitvoering wordt gegeven aan artikel 10 van 's Raads verordening nr. 1612/68.

De aan het Hof voorgelegde stukken gaan in zeker opzicht het kader van de gestelde vragen te buiten, bijvoorbeeld waar zij betrekking hebben op iemand die werk wil zoeken in plaats van op iemand die werk heeft gevonden of daadwerkelijk arbeid verricht. Bovendien komt in de eerste vraag zelf een punt aan de orde, dat niet op de feiten lijkt te berusten, namelijk de positie van iemand die werkt, doch niet in loondienst is. Het lijkt mij juist, deze conclusie te beperken tot het geval van een onderdaan van een Lid-Staat die werkzaamheden verricht waarvoor hij wordt of zal worden betaald, en geen aandacht te schenken aan andere situaties, die te zijner tijd wellicht moeten worden bezien. Daarom, en ook omdat ik er niet van overtuigd ben dat het ooit relevant zal worden, acht ik het niet juist, in casu rekening te houden met de in het proces-verbaal van de Raad opgenomen interpretatieve verklaring, waarnaar het Hof werd verwezen (daarin werd aanvaard dat een persoon drie maanden lang op het grondgebied

van een Lid-Staat mag verblijven om werk te zoeken, op voorwaarde dat hij niet ten laste komt van de openbare middelen. Deze zaak beperkt zich tot de vraag of een minimuminkomen en een minimum aantal werkuren kunnen worden voorgeschreven.

Hoewel het Hof met de in de eerste vraag bedoelde bepalingen van gemeenschapsrecht zeer vertrouwd is, lijkt het mij dienstig de voor de gestelde vragen relevante bepalingen samen te vatten.

Hoofdstuk 1 van titel III EEG-Verdrag („Het vrije verkeer van personen, diensten en kapitaal”) handelt over „werknemers”, in tegenstelling tot personen die als zelfstandigen werkzaam zijn en ondernemingen oprichten en leiden, of die diensten verrichten (hoofdstukken 2 en 3). Artikel 48 schrijft voor dat „het vrije verkeer van werknemers tot stand wordt gebracht”. Dit houdt de afschaffing in van elke discriminatie op grond van nationaliteit, wat betreft de werkgelegenheid, de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden.

In artikel 48, lid 3, wordt het recht toegekend om (a) in te gaan op een feitelijk aanbod tot tewerkstelling; (b) zich „te dien einde” (naar ik aanneem teneinde in te gaan op een feitelijk aanbod tot tewerkstelling, en dit werk te doen) vrij te verplaatsen binnen het grondgebied der Lid-Staten; (c) in een der Lid-Staten te verblijven teneinde daar een beroep uit te oefenen, overeenkomstig de bepalingen die voor nationale werknemers gelden; (d) in een Lid-Staat verblijf te hou-

den, na er een betrekking te hebben vervuld, overeenkomstig de voorwaarden die door de Commissie zijn vastgesteld. Zulke rechten lijken slechts te kunnen worden beperkt om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid.

Deze bepalingen moeten worden gelezen in samenhang met de artikelen 2 en 3 EEG-Verdrag. Artikel 3 vermeldt onder de activiteiten van de Gemeenschap „de verwijdering tussen de Lid-Staten van hinderpalen voor het vrije verkeer van personen”. Deze activiteiten zijn gericht op de in artikel 2 beschreven doelstellingen, onder meer het nader tot elkaar brengen van het economisch beleid van de Lid-Staten, de harmonische ontwikkeling van de economische activiteit en een toenemende verbetering van de levensstandaard.

In de considerans van 's Raads verordening nr. 1612/68 wordt beklemtoond dat het vrije verkeer voor de werknemers en hun familie een fundamenteel recht vormt en dat de mobiliteit der arbeidskrachten één van de middelen moet zijn om aan de werknemer de mogelijkheid tot verbetering van zijn levensomstandigheden en arbeidsvoorwaarden te waarborgen. Zij bevestigt het recht van „alle werknemers” van de Lid-Staten om „de arbeid van hun keuze te verrichten”. „Dit recht moet zonder onderscheid worden toegekend aan permanente werknemers, seizoenarbeiders en grensarbeiders”. Artikel 1 bepaalt dat een onderdaan van een Lid-Staat het recht heeft in een andere Lid-Staat „arbeid in loondienst te aanvaarden en te verrichten”, overeenkomstig dezelfde bepalingen die de tewerkstelling van de nationale werknemers van deze staat regelen; in 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”. Volgens artikel 3 zijn niet van toepassing de nationale bepalingen en administratieve handelwijzen „die aanbiedingen van en aanvragen om werk, de toegang tot arbeid in loondienst en de uitoefening daarvan door vreemdelingen beperken of aan voorwaarden onderwerpen die niet voor eigen onderdanen gelden”.

's Raads richtlijn nr. 68/360 vereist de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van de onderdanen der Lid-Staten en hun familie waarop verordening nr. 1612/68 van toepassing is. In de titel van de richtlijn heten zij „werknemers der Lid-Staten en hun familie”. Krachtens artikel 4 moet het recht van verblijf en een verblijfskaart worden toegekend aan een werknemer die slechts kan overleggen (a) het document op vertoon waarvan hij het grondgebied heeft betreden en (b) een door de werkgever verstrekte verklaring van indienstneming of tewerkstelling. Beoelde verblijfskaart moet een geldigheidsduur hebben van ten minste vijf jaar, tenzij de werknemer gedurende meer dan drie maanden doch minder dan een jaar „werkzaam is”, in welk geval een tijdelijke verblijfskaart kan worden afgegeven, waarvan de geldigheidsduur beperkt is tot de te verwachten duur van de arbeid (artikel 6). Het recht van verblijf moet worden toegekend, zonder dat er een verblijfskaart wordt afgegeven, aan de werknemer „die arbeid in loondienst verricht” waarvan de te verwachten duur niet meer dan drie maanden belooft.

Het woord „werknemer” wordt in de toepasselijke bepalingen nergens gedefinieerd. Volgens de Nederlandse en de Deense regering brengen artikel 48 en de

uitvoeringsbepalingen het vrije verkeer slechts tot stand voor werknemers die van belang zijn voor het economisch leven van de Lid-Staten of die door hun economische activiteit bijdragen tot de ontwikkeling van de Gemeenschap, en niet voor onderdanen van Lid-Staten in het algemeen of voor personen die geen economische activiteit uitoefenen of wier economische activiteit zonder betekenis is.

De artikelen 2 en 3 EEG-Verdrag bieden duidelijk steun aan het argument dat een „werknemer” een bezigheid van economische aard moet verrichten. Het Hof heeft dit standpunt ingenomen in zijn arresten van 7 juli 1976 (zaak 118/75, Watson, Jurispr. 1976, blz. 1185) en 14 juli 1976 (zaak 13/76, Dona, *ibid.*, blz. 1333). In laatstgenoemde zaak (r.o. 12) heeft het overwogen dat, gelet op de doelstellingen van de Gemeenschap, „sportbeoefening onder het gemeenschapsrecht valt, voorzover zij een economische activiteit in de zin van artikel 2 van het Verdrag vormt”.

Het betoog van de beide regeringen brengt de oplossing van de in casu gestelde problemen echter niet veel nader.

De Nederlandse, respectievelijk Deense regering voert in hoofdzaak aan, dat een persoon zich slechts op het bepaalde in artikel 48 kan beroepen, wanneer hij een bedrag verdient dat gelijk is aan de in de Lid-Staat waar hij werkt noodzakelijk geachte bestaansmiddelen, of wanneer hij een aantal uren werkt, dat voor een volledige dagtaak in de betrokken sector als normaal wordt beschouwd of voorgeschreven. Nu de communautaire wetgeving geen definitie van „werknemer” geeft, kunnen ter bepaling van zowel het minimumloon als het minimum aantal uren, nationale maatstaven worden aangelegd. Gesuggereerd wordt dat alleen

zó de categorie „werknemer” binnen de perken kan worden gehouden, en groepen zoals studenten met een volledig programma en gepensioneerden ervan kunnen worden uitgesloten, ook al verrichten zij wekelijks enkele uren bezoldigde arbeid.

Bij de uitlegging van artikel 48 en de daarvan afgeleide bepalingen zie ik twee duidelijke beginselen. In de eerste plaats is de betekenis van het woord „werknemer” een zaak van gemeenschapsrecht, en moet, tenzij dwingende redenen tot het tegendeel nopen, „werknemer” aldus worden bepaald dat afwijkingen tussen Lid-Staten zoveel mogelijk worden vermeden. Dit beginsel is neergelegd in het arrest van 19 maart 1964 (zaak 75/63, Unger, Jurispr. 1964, blz. 375, 384-385):

„Overwegende dat het Verdrag, aangezien het in de artikelen 48 tot 51 het vrije verkeer van „werknemers” verzekert, aan dit begrip een gemeenschapsrechtelijke betekenis toekent;

dat, indien dit begrip afhankelijk zou zijn van het nationale recht, iedere Lid-Staat in de gelegenheid zou zijn de inhoud ervan te wijzigen en zodoende bepaalde categorieën van personen naar welgevallen van de bescherming van het Verdrag uit te sluiten;

dat trouwens niets in de artikelen 48 tot 51 van het Verdrag er op wijst dat deze teksten de bepaling van het begrip „werknemer” aan de nationale wetgevingen zouden hebben willen overlaten”.

Die zaak betrof de sociale zekerheidsrechten van migrerende werknemers krachtens de destijds geldende verordening nr. 3. De uitspraak lijkt mij ook op de onderhavige zaak van toepassing. Kan iemand slechts de hoedanigheid van

„werknemer” hebben indien hij een aantal uren werkt of een loon ontvangt dat als minimum geldt krachtens het recht van de staat waar hij is tewerkgesteld, dan kunnen zijn positie en rechten van Lid-Staat tot Lid-Staat verschillen.

begrensd, en artikel 2, lid 2, van die richtlijn bepaalt uitdrukkelijk dat zij niet mogen worden aangevoerd voor economische doeleinden. Bovendien wordt in 's Raads verordening nr. 1612/68 de nadruk gelegd op het recht van *alle* werknemers om de arbeid van hun keuze te verrichten, en worden in het bijzonder permanente werknemers, seizoenarbeiders en grensarbeiders genoemd.

In de tweede plaats moet het Hof, wanneer geen uitdrukkelijke beperkingen zijn voorgeschreven, deze ook niet te snel invoeren en daarmee de gewone en natuurlijke betekenis van het woord „werknemer” beknotten. Het Hof heeft meermaals beklemtoond dat artikel 48 een de grondslagen van de Gemeenschap is, zodat elke afwijking van het beginsel eng moet worden uitgelegd (zie bijvoorbeeld de arresten van 12 februari 1974, zaak 152/73, Sotgiu, Jurispr. 1974, blz. 153; en 28 oktober 1975, zaak 36/75, Rutili, Jurispr. 1975, blz. 1219). Dit is zo voor uitdrukkelijke beperkingen. A fortiori mogen geen kwalificaties worden ingevoerd die niet uitdrukkelijk zijn voorzien, tenzij zij impliciet in de definitie van werknemer besloten liggen. Dit standpunt lijkt mij verenigbaar met het feit dat luidens artikel 4, lid 3, van 's Raads richtlijn nr. 68/360 Lid-Staten een verblijfskaart moeten afgeven aan iemand die een verklaring van tewerkstelling en een toegangsdocument kan overleggen. De enige factor die volgens die richtlijn op de verblijfskaart van invloed kan zijn, is de duur van het tijdvak van tewerkstelling. Er wordt niets bepaald over het soort werk, het aantal werkuren of het loon dat moet worden bewezen, alvorens op een verblijfskaart aanspraak kan worden gemaakt. Het standpunt is volgens mij ook verenigbaar met 's Raads richtlijn nr. 64/221 betreffende beperkingen op het vrije verkeer en verblijf die kunnen worden opgelegd om redenen van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid. Deze redenen zijn

Kan dan worden gesteld dat slechts „werknemer” in de zin van de wettelijke regeling kan zijn, hij die tenminste een bepaald loon verdient of tenminste een minimum aantal uren werkt?

Het woord „werknemer” wordt mijns inziens te eng uitgelegd indien men daaronder enkel een werknemer met volledige dagtaak verstaat. Ik kan onmogelijk de stelling aanvaarden, dat iemand die deeltijdarbeid verricht als zodanig geen werknemer is in de zin van artikel 48. In de huidige omstandigheden zou dit ertoe leiden dat een zeer groot, en waarschijnlijk toenemend, aantal personen wordt uitgesloten van de bij artikel 48 en de aangehaalde verordening en richtlijnen toegekende rechten. Die groep omvat niet alleen vrouwen, ouderen en invaliden die misschien om persoonlijke redenen slechts deeltijdarbeid wensen, doch ook vrouwen en mannen die een volle dagtaak zouden verkiezen, doch gedwongen zijn deeltijdarbeid te aanvaarden. Nu degenen die deeltijdarbeid verrichten niet in duidelijke bewoordingen van zulke rechten zijn uitgesloten, geloof ik niet dat het in de bedoeling lag hun die rechten te onthouden.

Zouden Lid-Statens, in verband met deeltijdarbeid, ten gunste van hun onderdanen kunnen discrimineren door onderdanen van andere Lid-Statens uit te sluiten, en zou met name in de nationale wettelijke regeling worden voorgeschreven wat in die bepaalde staat een volledige dagtaak vormt, dan zou dit onvermijdelijk leiden tot wezenlijke beperkingen van de mobiliteit van arbeidskrachten, welke het Verdrag uit de weg tracht te ruimen.

Als alternatieve uitlegging wordt gesuggereerd dat iemand een minimum aantal uren moet werken of een minimumbedrag verdienen om „werknemer” te kunnen zijn, waarbij de in de gehele Gemeenschap geldende minima kennelijk door het Hof worden vastgesteld of omschreven. Er werden geen universele normen vastgesteld inzake het aantal uren of het bedrag, waardoor iemand die werkelijk deeltijdarbeid verricht, kan worden onderscheiden van iemand die voor enkele uren per week werk heeft aangenomen als dekmantel om aan werknemers toegekende rechten te genieten, en ik kan in de wettelijke regeling onmogelijk een vereiste van vaste minima zien.

Het komt mij voor dat iemand die arbeid krijgt aangeboden en aanvaardt, werknemer is in de zin van de wettelijke regeling, ook al verdient hij minder dan het loon dat in de betrokken staat als minimaal vereist wordt beschouwd om in de kosten van levensonderhoud te kunnen voorzien. Het betoog van de raadslieden van de Franse regering en de Commissie met betrekking tot de eerste vraag acht ik sterk en overtuigend, en met hen zou

ik de eerste vraag bevestigend willen beantwoorden. Mitsdien ben ik het eens met hun betoog dat het bestaan van particuliere middelen waardoor hun inkomen tot het bestaansminimum kan worden opgetrokken, irrelevant is.

De Nederlandse regering betoogt dat, zo de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, de werknemer moet aantonen dat werken zijn hoofddoel of voornaamste oogmerk is, alvorens zich op de betrokken bepaling te kunnen beroepen. Artikel 48, lid 3, sub b, bepaalt met zoveel woorden dat het recht om zich vrij te verplaatsen binnen het grondgebied van een Lid-Staat wordt toegekend *teneinde* in te gaan op een feitelijk aanbod tot tewerkstelling (of dit werk te doen). Het recht van verblijf wordt hem slechts toegekend *met het oog op* zijn tewerkstelling. Artikel 1 van richtlijn nr. 64/221 is slechts van toepassing op een onderdaan die verblijf houdt in of zich begeeft naar een Lid-Staat „om er . . . in loondienst werkzaamheden te verrichten”. De considerans van verordening nr. 1612/68 spreekt van het recht van de werknemers, zich vrij binnen de Gemeenschap te verplaatsen „om er arbeid in loondienst te verrichten”. Artikel 2 van richtlijn nr. 68/360 verplicht de Lid-Statens om werknemers het recht te verlenen hun grondgebied te verlaten „teneinde arbeid in loondienst te aanvaarden”.

Dit alles wijst er volgens mij op, dat de werknemer moet aantonen dat hij toegang en verblijf wenst met het oog op zijn tewerkstelling. Dit oogmerk moet werkelijk en reëel aanwezig zijn. Het feit dat er minder uren wordt gewerkt dan bij een volledige dagtaak in een bepaalde

Lid-Staat, en dat het loon lager ligt dan wat als bestaansminimum wordt beschouwd, belet op zichzelf niet dat het oogmerk werkelijk en reëel aanwezig is. Individuele verplichtingen, invaliditeit of ouderdom kunnen beletten dat meer wordt gepresteerd. Zelfs deeltijdarbeid kan de levensstandaard van de aanvrager en zijn familie verhogen. Misschien hoopt hij later meer uren te kunnen werken en meer te verdienen. Anderzijds komt iemand wiens enige bedoeling het is te studeren, te rentenieren of niets te doen dat echt arbeid kan worden genoemd, misschien niet binnen met het oog op tewerkstelling, zelfs indien hij als dekmantel elke week of nu en dan enkele uren werk verricht. Het feit dat slechts enkele uren wordt gewerkt kan relevant zijn om uit te maken of arbeid het werkelijke en reëel aanwezige doel is van de verblijfsaanvraag. Hoe minder uren er wordt gewerkt, hoe moeilijker het bewijs kan zijn dat arbeid zulk een werkelijk en reëel aanwezig oogmerk is. Zo ook kan een laag inkomen, hoewel het volgens mij op zichzelf geen redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid oplevert, die krachtens artikel 48, lid 3, EEG-Verdrag een

beperking kunnen rechtvaardigen, een gegeven zijn, dat in aanmerking moet worden genomen, te zamen met andere factoren die een beperking kunnen rechtvaardigen, zoals een strafregister.

Hoewel het oogmerk om te werken werkelijk en reëel moet zijn, behoeft anderzijds mijns inziens niet te worden aangetoond dat dit het overheersende of voornaamste oogmerk is. De wettelijke regeling zelf verlangt dit niet, en het zou praktische moeilijkheden opleveren. Iemand wenst wellicht hoofdzakelijk in een bepaald land te werken, omdat de familie van zijn vrouw daar woont, omdat hij voor zijn kinderen een bepaald onderwijsstelsel wil, of om culturele of gezondheidsredenen. Het feit dat dit zijn oorspronkelijke hoofddoel is, belet niet dat het oogmerk om te werken werkelijk en reëel is.

Mitsdien concludeer ik dat het Hof de gestelde vragen beantwoorde als volgt:

1. Een onderdaan van een Lid-Staat, die op het grondgebied van een andere Lid-Staat arbeid in loondienst verricht, heeft de hoedanigheid van „werknemer” in de zin van artikel 48 EEG-Verdrag en de uitvoeringsvoorschriften daarvan, en heeft derhalve recht op afgifte van een verblijfskaart als bedoeld in artikel 4 van 's Raads richtlijn nr. 68/360, ook al is die arbeid in loondienst zo beperkt, dat hij daarmee minder inkomen verwerft dan in die Lid-Staat als bestaansminimum wordt beschouwd.

2. ...



3. Het recht van zulk een onderdaan om krachtens artikel 48 en de uitvoeringsvoorschriften daarvan de Lid-Staat te betreden en er te verblijven, hangt af van het bewijs dat arbeid in de Lid-Staat zijn werkelijke en reële oogmerk is, hoewel het niet zijn hoofddoel behoeft te zijn.