

ARREST VAN HET HOF

6 maart 2003 *

In zaak C-466/00,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 234 EG van de Immigration Adjudicator (Verenigd Koninkrijk), in het aldaar aanhangige geding tussen

Arben Kaba

en

Secretary of State for the Home Department,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de algemene rechtsbeginselen die de procedure voor het Hof van Justitie beheersen, en van artikel 7, lid 2, van verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB L 257, blz. 2),

* Procestaal: Engels.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, J.-P. Puissochet, M. Wathelet, R. Schintgen en C. W. A. Timmermans, kamerpresidenten, D. A. O. Edward, P. Jann (rapporteur), F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr en J. N. Cunha Rodrigues, rechters,

advocaat-generaal: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

- A. Kaba, vertegenwoordigd door R. Allen, QC, en T. Eicke, barrister, geïnstrueerd door N. Rollason, solicitor,
- de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door G. Amodeo als gemachtigde, bijgestaan door R. Plender, QC,
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door N. Yerrell en C. Ladenburger als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van A. Kaba, vertegenwoordigd door R. Allen en T. Eicke; de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd

door G. Amodeo en R. Plender; de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door H. G. Sevenster als gemachtigde, en de Commissie, vertegenwoordigd door M. Shotter als gemachtigde, ter terechtzitting van 16 april 2002,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 11 juli 2002,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij beschikking van 19 december 2000, ingekomen bij het Hof op 27 december daaraanvolgend, heeft de Immigration Adjudicator krachtens artikel 234 EG twee prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van de algemene rechtsbeginselen die de procedure voor het Hof van Justitie beheersen, en van artikel 7, lid 2, van verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB L 257, blz. 2).
- 2 Deze vragen zijn gerezen in een geding tussen A. Kaba en de Secretary of State for the Home Department betreffende diens weigering om Kaba een vergunning tot verblijf voor onbepaalde tijd op het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk te verlenen.

Toepasselijke bepalingen

Bepalingen van gemeenschapsrecht

- 3 Artikel 7, leden 1 en 2, van verordening nr. 1612/68 bepaalt:

„1. Een werknemer die onderdaan is van een lidstaat mag op het grondgebied van andere lidstaten niet op grond van zijn nationaliteit anders worden behandeld dan de nationale werknemers wat betreft alle voorwaarden voor tewerkstelling en arbeid, met name op het gebied van beloning, ontslag, en, indien hij werkloos is geworden, wederinschakeling in het beroep of wedertewerkstelling.

2. Hij geniet er dezelfde sociale en fiscale voordelen als de nationale werknemers.”

- 4 Artikel 10, lid 1, van verordening nr. 1612/68 luidt:

„Met de werknemer die onderdaan is van een lidstaat en die op het grondgebied van een andere lidstaat is tewerkgesteld mogen zich vestigen, ongeacht hun nationaliteit:

- a) zijn echtgenoot en bloedverwanten in neergaande lijn beneden de leeftijd van 21 jaar of die te hunnen laste zijn;

b) de bloedverwanten in opgaande lijn van deze werknemer en van zijn echtgenoot, die te zijnen laste zijn.”

- 5 Artikel 4, lid 4, van richtlijn 68/360/EEG van de Raad van 15 oktober 1968 inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van de werknemers der lidstaten en van hun familie binnen de Gemeenschap (PB L 257, blz. 13), bepaalt:

„Wanneer een familielid niet de nationaliteit van een lidstaat bezit, ontvangt hij een verblijfsdocument dat dezelfde geldigheid heeft als het document, afgegeven aan de werknemer van wie hij afhankelijk is.”

Bepalingen van nationaal recht

- 6 De relevante bepalingen van nationaal recht zijn de Immigration Act 1971 (immigratiewet van 1971), de Immigration (European Economic Area) Order 1994 (besluit van 1994 inzake de immigratie vanuit de Europese Economische Ruimte; hierna: „EEA Order”) en de United Kingdom Immigration Rules (House of Commons Paper 395) (in 1994 door het parlement van het Verenigd Koninkrijk vastgestelde immigratieregels; hierna: „Immigration Rules”), in de versie die van kracht was ten tijde van de feiten van het hoofdgeding. Deze bepalingen regelen de toelating tot en het verblijf in het Verenigd Koninkrijk.
- 7 De EEA Order is ingetrokken bij de Immigration (European Economic Area) Regulations 2000 (regeling van 2000 inzake de immigratie vanuit de Europese Economische Ruimte). De bepalingen van deze Regulations zijn in het hoofdgeding evenwel niet van toepassing.

8 Paragraaf 255 van de Immigration Rules bepaalt:

„Een onderdaan van de EER [Europese Economische Ruimte] (niet zijnde een student), of een lid van diens gezin, aan wie een verblijfskaart of een verblijfsdocument met een geldigheidsduur van vijf jaar is afgegeven en die overeenkomstig de EEA Order 1994 gedurende vier jaar in het Verenigd Koninkrijk heeft verbleven en daar nog steeds verblijft, kan op verzoek op zijn verblijfskaart of, in voorkomend geval, zijn verblijfsdocument een aantekening laten aanbrengen, waaruit blijkt dat hij een vergunning heeft tot verblijf voor onbepaalde tijd in het Verenigd Koninkrijk.”

9 Paragraaf 287 van de Immigration Rules luidt:

„Om een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd te verkrijgen, moet de echtgenoot van een in het Verenigd Koninkrijk aanwezig en gevestigd persoon voldoen aan de volgende vereisten:

- i) de aanvrager is tot het Verenigd Koninkrijk toegelaten of heeft een verlenging van zijn verblijf met twaalf maanden gekregen en is minstens twaalf maanden gehuwd met de hier aanwezige en gevestigde persoon;
- ii) de aanvrager is nog steeds de echtgenoot van de persoon ter vereniging met wie hij of zij is toegelaten of verlenging van verblijf heeft gekregen, en het huwelijk is nog steeds in stand;
- iii) beide partijen zijn voornemens duurzaam met de ander samen te leven als zijn of haar echtgenoot.”

- 10 Luidens section 33(2A) van de Immigration Act 1971 wordt met een persoon die in het Verenigd Koninkrijk is gevestigd, bedoeld een persoon die daar zijn gewone verblijfplaats heeft, zonder dat krachtens de immigratiewetgeving enige beperking aan zijn verblijfsduur is gesteld.
- 11 Volgens de relevante nationale rechtspraak is een migrerend werknemer die onderdaan is van een lidstaat van de Europese Unie en in het Verenigd Koninkrijk verblijft, niet automatisch aldaar „gevestigd” in de zin van voormelde bepaling.
- 12 Volgens artikel 2(1) van de EEA Order is een EER-onderdaan een onderdaan van een andere verdragspartij bij de Overeenkomst van 2 mei 1992 over de Europese Economische Ruimte (PB 1994, L 1, blz. 3) dan het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland.
- 13 Luidens artikel 4(1) van de EEA Order had een „gekwalificeerd persoon” recht op verblijf in het Verenigd Koninkrijk zolang hij die hoedanigheid behield, en volgens artikel 4(2) van de EEA Order gold dit recht ook voor zijn gezinsleden, met inbegrip van de echtgenoot. Volgens artikel 6 van de EEA Order diende onder een „gekwalificeerd persoon” onder meer te worden begrepen een EER-onderdaan die in het Verenigd Koninkrijk arbeid in loondienst verrichtte.
- 14 Section 7(1) van de Immigration Act 1988 bepaalt:

„Een persoon behoeft krachtens de basiswet [Immigration Act 1971] geen vergunning om het Verenigd Koninkrijk binnen te komen of er te verblijven

wanneer hij hiertoe krachtens een afdwingbaar communautair recht of een andere krachtens section 2(2) van de European Communities Act 1972 [wet van 1972 betreffende de Europese Gemeenschappen] vastgestelde bepaling gerechtigd is.”

15 Volgens section 3(4) van de Immigration Act 1971 verviel een vergunning tot binnenkomst of tot verblijf normalerwijs zodra de houder ervan de „common travel area” (dat wil zeggen, het Verenigd Koninkrijk, Ierland, de Kanaaleilanden en het eiland Man) verliet.

16 In paragraaf 18 van de Immigration Rules is evenwel bepaald:

„Aan een persoon die verzoekt om een vergunning tot binnenkomst in het Verenigd Koninkrijk, na er vroeger te hebben gewoond, kan toelating worden verleend om zich te vestigen, indien de immigratieambtenaar vaststelt dat:

- i) de betrokkene in het bezit was van een vergunning tot binnenkomst of tot verblijf voor onbepaalde tijd in het Verenigd Koninkrijk toen hij het grondgebied voor het laatst verliet;
- ii) hij het Verenigd Koninkrijk niet heeft verlaten voor een periode van meer dan twee jaar;
- iii) hij geen overheidsmiddelen heeft ontvangen om de kosten van zijn vertrek uit het Verenigd Koninkrijk te dekken;

iv) hij thans om toelating verzoekt om zich te vestigen.”

Feiten en hoofdgeding

- 17 Kaba, een Joegoslavisch onderdaan, kwam op 5 augustus 1991 het Verenigd Koninkrijk binnen. Zijn verzoek om het land als bezoeker te mogen binnenkomen voor één maand werd afgewezen, maar hij bleef in het Verenigd Koninkrijk. In februari 1992 werd namens hem een asielaanvraag ingediend.
- 18 Op 4 mei 1994 trad Kaba in het huwelijk met V. Michonneau, een Frans onderdaan, die hij in 1993 had leren kennen toen zij in het Verenigd Koninkrijk werkte. Het echtpaar heeft sinds het huwelijk samengewoond. Na een tijdelijk verblijf in Frankrijk keerde Michonneau in januari 1994 als werkzoekende naar het Verenigd Koninkrijk terug en in april 1994 vond zij een baan. In november 1994 werd haar een verblijfskaart voor vijf jaar verleend, die geldig was tot en met 2 november 1999. Kaba verkreeg voor dezelfde periode een vergunning tot verblijf in het Verenigd Koninkrijk als echtgenoot van een gemeenschapsonderdaan die in het Verenigd Koninkrijk zijn uit het EG-Verdrag voortvloeiende rechten uitoefent.
- 19 Op 23 januari 1996 diende Kaba een verzoek om een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd voor het Verenigd Koninkrijk in.
- 20 Zijn verzoek werd bij besluit van 9 september 1996 van de Secretary of State for the Home Department afgewezen. Bij brief van 3 oktober 1996 verklaarde de Secretary of State, dat Kaba niet voldeed aan de voorwaarden van paragraaf 255

van de Immigration Rules, daar zijn echtgenote nog maar één jaar en tien maanden in het Verenigd Koninkrijk had verbleven in de zin van de EEA Order.

- 21 Op 15 september 1996 ging Kaba tegen dit besluit in beroep bij de Immigration Adjudicator. Hij betoogde, dat de bepalingen van de Immigration Rules die gelden voor degenen die in het Verenigd Koninkrijk „aanwezig en gevestigd zijn”, gunstiger zijn dan de voor zijn echtgenote en hemzelf geldende bepalingen.
- 22 In die omstandigheden heeft de Immigration Adjudicator bij beschikking van 25 september 1998 (hierna: „eerste verwijzingsbeschikking”) de behandeling van de zaak een eerste maal geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Is het recht op indiening van een verzoek om een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd voor het Verenigd Koninkrijk en het recht op behandeling van dit verzoek een ‚sociaal voordeel’ in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening (EEG) nr. 1612/68?
- 2) Is het vereiste dat echtgenoten van EG-onderdanen ten minste vier jaar in het Verenigd Koninkrijk moeten hebben gewoond, voordat een verzoek om een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd voor het Verenigd Koninkrijk kan worden ingediend en behandeld (zie paragraaf 255 van de United Kingdom Immigration Rules, House of Commons Paper 395), vergeleken met het vereiste van een verblijf van twaalf maanden voordat een dergelijk verzoek kan worden ingediend, dat geldt voor de echtgenoten van onderdanen van het Verenigd Koninkrijk en echtgenoten van degenen die in het Verenigd Koninkrijk aanwezig en gevestigd zijn (paragraaf 287 van de United Kingdom Immigration Rules, House of Commons Paper 395), een onwettige discriminatie die in strijd is met artikel 7, lid 2, van verordening (EEG) nr. 1612/68?”

- 23 De zaak is op 15 juni 1999 behandeld voor het Hof en de advocaat-generaal heeft op 30 september 1999 conclusie genomen (hierna: „de eerste conclusie”). Een Engelse vertaling van deze conclusie is op 27 januari 2000 aan Kaba toegezonden.
- 24 Bij faxbericht van 3 februari 2000 heeft Kaba het Hof meegedeeld dat hij twijfelde aan de juistheid van bepaalde feiten waarop de eerste conclusie kennelijk was gebaseerd. Aangezien deze onjuistheden volgens hem een uitzonderlijke grond vormden voor de heropening van de mondelinge behandeling, gaf hij kennis van zijn voornemen om op korte termijn aanvullende opmerkingen in te dienen.
- 25 Bij faxbericht van 16 maart 2000 heeft Kaba aanvullende schriftelijke opmerkingen ingediend, die hij besloot als volgt:

„De voorgaande overwegingen worden gestaafd door stukken die reeds aan het Hof zijn overgelegd. Mocht het Hof het evenwel nodig achten de mondelinge behandeling te heropenen om te verzekeren dat alle beslissende elementen perfect zijn begrepen en om de verkeerde gevolgtrekkingen van de advocaat-generaal recht te zetten, houden de raadslieden van de heer Kaba zich ter beschikking.”

- 26 Bij brief van 31 maart 2000 heeft de griffier van het Hof de ontvangst van deze aanvullende schriftelijke opmerkingen bevestigd en Kaba erop gewezen, dat het Reglement voor de procesvoering van het Hof niet de mogelijkheid biedt om na de afsluiting van de mondelinge behandeling nog opmerkingen in te dienen. De opmerkingen zijn dan ook teruggezonden en niet opgenomen in de aan het Hof overgelegde stukken.

27 In zijn arrest van 11 april 2000, Kaba (C-356/98, Jurispr. blz. I-2623), zoals gerectificeerd bij beschikking van 4 mei 2001 (niet gepubliceerd in de Jurisprudentie), heeft het Hof voor recht verklaard:

„Een regeling van een lidstaat, volgens welke de echtgenoten van migrerende werknemers die onderdaan zijn van andere lidstaten, ten minste vier jaar op het grondgebied van deze lidstaat moeten hebben gewoond, voordat een verzoek om een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd kan worden ingediend en behandeld, terwijl zij slechts een verblijf van twaalf maanden voorschrijft voor de echtgenoten van degenen die op dit grondgebied [...] gevestigd zijn en voor wie geen enkele beperking geldt met betrekking tot de duur van hun verblijf aldaar, levert geen discriminatie op die in strijd is met artikel 7, lid 2, van verordening [...] nr. 1612/68 [...]”

28 Na deze uitspraak heeft Kaba voor de Immigration Adjudicator aangevoerd, dat de eerste conclusie was gebaseerd op een verkeerd begrip van de in de eerste verwijzingsbeschikking vastgestelde feiten en van de relevante nationale regeling.

29 In de eerste plaats heeft het Hof immers volgens hem de vergunning tot verblijf voor onbepaalde tijd in het Verenigd Koninkrijk ten onrechte als beduidend zekerder of stabielier aangemerkt dan de status van gemeenschapsonderdanen binnen deze lidstaat. Deze opvatting is volgens de Immigration Adjudicator mogelijk beïnvloed door bovenbedoelde conclusie van de advocaat-generaal, volgens wie de opmerkingen van de regering van het Verenigd Koninkrijk een rechtvaardiging konden vormen voor het vastgestelde verschil in behandeling tussen een persoon als Kaba en de echtgenoot van een in het Verenigd Koninkrijk aanwezige en gevestigde persoon. Deze opmerkingen hadden in werkelijkheid betrekking op de vergelijkbaarheid van de situaties. De kwestie van de rechtvaardiging is tijdens de procedure voor het Hof niet aan de orde gesteld.

- 30 In de tweede plaats stelt Kaba, dat de advocaat-generaal de feiten die aan het hoofdgeding ten grondslag liggen, anders heeft gekwalificeerd. De Immigration Adjudicator sluit zich bij dit betoog aan, aangezien volgens haar het enige in de eerste verwijzingsbeschikking gestelde probleem het verschil was in de voor de twee betrokken categorieën personen voorgeschreven verblijfsduur.
- 31 De Immigration Adjudicator merkt op, dat een vergunning tot verblijf voor onbepaalde tijd in het Verenigd Koninkrijk weliswaar niet aan een uitdrukkelijke voorwaarde inzake de geldigheidsduur kan worden onderworpen, maar dat dit ook geldt voor het verblijfsrecht van een werknemer die onderdaan is van een lidstaat. Verder is zij van mening dat, wanneer iemand met een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd het Verenigd Koninkrijk verlaat, zijn vergunning op grond van section 3(4) van de Immigration Act 1971 vervalt, en hij een nieuwe vergunning moet krijgen, waarvoor moet worden voldaan aan paragraaf 18 van de Immigration Rules. Zij stelt ook, dat zowel houders van een vergunning tot verblijf voor onbepaalde tijd in het Verenigd Koninkrijk als werknemers die gemeenschapsonderdaan zijn, om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid uit deze lidstaat kunnen worden gezet.
- 32 Kaba verwijst verder naar de vaste praktijk van het Nationality Directory van het Home Office (ministerie van Binnenlandse Zaken) om onderdanen van de lidstaten te behandelen als in het Verenigd Koninkrijk gevestigde personen, wat een extra bewijs vormt dat echtgenoten van gemeenschapsonderdanen zich bevinden in een situatie die vergelijkbaar is met die van echtgenoten van Britse onderdanen en van in het Verenigd Koninkrijk gevestigde personen. Over dit laatste punt spreekt de Adjudicator zich niet verder uit, aangezien partijen hierover niet al hun opmerkingen hebben ingediend.
- 33 In de derde plaats stelt de Immigration Adjudicator vast, dat de advocaat-generaal in punt 3 van zijn eerste conclusie heeft verklaard, dat de EEA Order geen betrekking heeft op Britse onderdanen en hun gezinsleden. Dit is volgens haar evenwel onjuist, aangezien de EEA Order overeenkomstig het arrest van

7 juli 1992, Singh (C-370/90, Jurispr. blz. I-4265), geldt voor alle Britse onderdanen en hun gezinsleden die naar het Verenigd Koninkrijk terugkeren nadat zij in een andere lidstaat hun uit het Verdrag voortvloeiende rechten hebben uitgeoefend.

- 34 In deze omstandigheden vraagt de Immigration Adjudicator zich af, of het procesverloop voor het Hof verenigbaar is met artikel 6, lid 1, van het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM”). Dienaangaande merkt zij op, dat de procedure voor het Hof een integrerend onderdeel is van de procedure voor de Adjudicator, zodat zij verantwoordelijk is voor elke schending van bovenbedoeld artikel 6. Zij verwijst ter zake naar de beschikking van 4 februari 2000, Emesa Sugar (C-17/98, Jurispr. blz. I-665).
- 35 De Immigration Adjudicator heeft ook bepaalde twijfels over het antwoord dat in het reeds aangehaalde arrest Kaba op de prejudiciële vragen is gegeven.
- 36 In deze omstandigheden heeft de Immigration Adjudicator de behandeling van de zaak een tweede maal geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) a) Over welke mogelijkheden beschikken de verwijzende rechter of de partijen in de procedure (voor de verwijzende rechter en het Hof van Justitie) om ervoor te zorgen dat de gehele procedure voldoet aan de vereisten van artikel 6 EVRM, zodat noch op grond van de nationale mensenrechtenwetgeving noch voor het Hof voor de rechten van de mens enige aansprakelijkheid wegens schending van artikel 6 EVRM ontstaat?

b) Voldeed de in deze zaak gevolgde procedure aan de vereisten van artikel 6 EVRM? Zo neen, welke gevolgen heeft dit voor de geldigheid van het eerste arrest?

2) Aangezien de Immigration Adjudicator heeft vastgesteld, dat verzoeker en de echtgenoot van een in het Verenigd Koninkrijk aanwezige en gevestigde persoon verschillend werden (of zouden worden) behandeld, nu

a) verzoeker, die naar het Verenigd Koninkrijk was gekomen als echtgenoot van een gemeenschapsonderdaan die haar recht van vrij verkeer uitoefende, vier jaar in het Verenigd Koninkrijk moest verblijven voordat hij een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd kon aanvragen, terwijl

b) de echtgenoot van een in het Verenigd Koninkrijk aanwezige en gevestigde persoon (Brits onderdaan dan wel een persoon met een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd) na één jaar in aanmerking kwam voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd;

aangezien voor de verwijzende rechter geen bewijzen (of argumenten) ter rechtvaardiging van het verschil in behandeling tussen verzoeker en de echtgenoot van een in het Verenigd Koninkrijk aanwezige en gevestigde persoon zijn aangevoerd — noch tijdens de terechtzitting die tot de verwijzingsbeschikking van 25 september 1998 heeft geleid, noch in verweerders schriftelijke of mondelinge opmerkingen voor het Hof van Justitie, noch tijdens de terechtzitting die tot onderhavige verwijzingsbeschikking heeft geleid — en dit hoewel de

Adjudicator om een volledige uiteenzetting van argumenten had verzocht, stelt de Immigration Adjudicator de volgende vragen:

- i) Ongeacht het antwoord op de eerste vraag, moet het arrest van het Hof van 11 april 2000 in deze zaak (C-356/98) aldus worden uitgelegd, dat daarin is vastgesteld dat er onder deze omstandigheden sprake was van discriminatie in strijd met artikel 39 EG en/of artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68?

- ii) Is er na een nieuwe beoordeling van de feiten sprake van discriminatie in strijd met artikel 39 EG en/of artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68?"

De prejudiciële vragen

- 37 Voor een nuttig antwoord aan de verwijzende rechter dient eerst de tweede vraag te worden onderzocht.

De tweede vraag

- 38 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of het antwoord van het Hof op de prejudiciële vragen in het reeds aangehaalde arrest Kaba anders zou hebben geluid indien het Hof rekening had gehouden met het feit dat naar nationaal recht de situatie van de echtgenoot van een migrerende werknemer die onderdaan is van een andere lidstaat dan het Verenigd Koninkrijk,

en die van een echtgenoot van een in het Verenigd Koninkrijk aanwezige en gevestigde persoon in elk opzicht vergelijkbaar zijn, behalve wat de vereiste duur betreft van het verblijf van de betrokkene op het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk voordat hem een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd kan worden verleend, en met het feit dat de bevoegde autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk geen enkel argument ter rechtvaardiging van een dergelijk verschil in behandeling hebben aangevoerd.

- 39 Vooraf dient eraan te worden herinnerd, dat de bindende werking van een prejudicieel arrest geen beletsel vormt voor de nationale rechter tot wie dit arrest is gericht, om, zo hij dit nodig oordeelt, zich opnieuw tot het Hof te wenden alvorens uitspraak te doen in het hoofdgeding. Een dergelijk verzoek is gerechtvaardigd, wanneer de nationale rechter bij de uitlegging of toepassing van het arrest op moeilijkheden stuit, wanneer hij het Hof een nieuwe rechtsvraag stelt of wanneer hij het Hof nieuwe feiten ter beoordeling voorlegt die ertoe kunnen leiden dat het Hof een eerder gestelde vraag anders beantwoordt (beschikking van 5 maart 1986, *Wünsche*, 69/85, Jurispr. blz. 947, punt 15).
- 40 Verder is het vaste rechtspraak dat, aangezien de bevoegdheid om te bepalen welke vragen zullen worden gesteld, uitsluitend aan de nationale rechter toekomt, partijen de inhoud van de vragen niet kunnen veranderen (arresten van 15 juni 1972, *Grassi*, 5/72, Jurispr. blz. 443, punt 4, en 21 maart 1996, *Bruyère e.a.*, C-297/94, Jurispr. blz. I-1551, punt 19).
- 41 Hieruit volgt, dat het Hof zijn onderzoek in beginsel dient te beperken tot de elementen die de verwijzende rechter hem ter beoordeling voorlegt. Wat de toepassing van de relevante nationale regeling betreft, mag het Hof zich dus enkel laten leiden door de feiten die de verwijzende rechter als vaststaand beschouwt, en kan het niet gebonden zijn door hypothesen die door een van de partijen in het hoofdgeding zijn geformuleerd en die de nationale rechter enkel heeft weergegeven zonder daarover een standpunt in te nemen.
- 42 Aangaande de vraag of de echtgenoot van een migrerende werknemer die onderdaan is van een andere lidstaat dan het Verenigd Koninkrijk, zich voor de

toekenning van een vergunning tot verblijf voor onbepaalde tijd op het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk, in een situatie bevindt die in elk opzicht vergelijkbaar is met die van de echtgenoot van een in het Verenigd Koninkrijk „aanwezige en gevestigde” persoon, merkt de verwijzende rechter op dat naar haar eigen oordeel de twee situaties zich slechts van elkaar onderscheiden door het verschil in de voor de twee categorieën personen voorgeschreven verblijfsduur.

- 43 Gepreciseerd dient evenwel te worden, dat de vraag of artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 zich verzet tegen de toepassing van een nationale regeling wegens het discriminerende karakter daarvan, een vraag van uitlegging van het gemeenschapsrecht is.
- 44 Ook de vraag of twee categorieën personen zich in een vergelijkbare situatie bevinden en dienovereenkomstig onder dezelfde voorwaarden een sociaal voordeel moeten genieten, is dus een vraag van uitlegging van het gemeenschapsrecht.
- 45 Bijgevolg kan de vaststelling van de nationale rechter, dat twee categorieën personen zich uit het oogpunt van het nationale recht in een vergelijkbare situatie bevinden, er niet aan in de weg staan dat het Hof in voorkomend geval van oordeel is dat uit het oogpunt van het gemeenschapsrecht verschillen bestaan tussen deze twee categorieën.
- 46 In casu heeft het Hof in punt 30 van het reeds aangehaalde arrest Kaba vastgesteld, dat er bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht geen onvoorwaardelijk verblijfsrecht van de onderdanen van een lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat bestaat. Het Hof heeft dienaangaande verwezen naar de bepalingen inzake het vrije verkeer van personen in titel III van het derde deel van het Verdrag en de ter uitvoering daarvan vastgestelde

bepalingen van afgeleid recht, en naar de bepalingen van het tweede deel van het Verdrag, meer in het bijzonder artikel 8 A EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 18 EG), dat weliswaar erkent dat de burgers van de Unie het recht hebben vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, maar uitdrukkelijk verwijst naar de beperkingen en voorwaarden die bij het Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld.

- 47 Wat meer bepaald de situatie betreft van een migrerende werknemer die onderdaan is van een lidstaat, dient hieraan te worden toegevoegd, dat zijn verblijfsrecht niet onvoorwaardelijk is, aangezien het afhankelijk is van het behoud van de hoedanigheid van werknemer of, in voorkomend geval, van werkzoekende (zie dienaangaande arrest van 26 februari 1991, Antonissen, C-292/89, Jurispr. blz. I-745), tenzij de betrokkene dit recht aan andere bepalingen van gemeenschapsrecht ontleent.
- 48 Daarentegen blijkt uit de informatie die aan het Hof is verstrekt met betrekking tot de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling, dat de periode gedurende welke een in het Verenigd Koninkrijk „aanwezige en gevestigde” persoon op het grondgebied van deze lidstaat mag verblijven, aan geen enkele beperking is onderworpen, en dat de betrokkene gedurende zijn verblijf niet dient te voldoen aan enige voorwaarde, vergelijkbaar met die welke zijn bedoeld in de in punt 46 van het onderhavige arrest genoemde bepalingen van gemeenschapsrecht.
- 49 Hieruit volgt, dat het verblijfsrecht dat door deze bepalingen aan onderdanen van andere lidstaten is verleend, niet in elk opzicht vergelijkbaar is met het verblijfsrecht dat een in het Verenigd Koninkrijk „aanwezige en gevestigde” persoon overeenkomstig de wetgeving van deze lidstaat geniet.
- 50 Nu het verblijfsrecht van deze twee categorieën personen niet in elk opzicht vergelijkbaar is, geldt hetzelfde voor de situatie van hun echtgenoten, in het bijzonder wat de vereiste verblijfsduur betreft voordat hun een verblijfsrecht voor onbepaalde tijd op het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk kan worden verleend.

- 51 De verwijzende rechter voert evenwel verschillende omstandigheden aan ten betoge dat de betrokken situaties vergelijkbaar zijn.
- 52 Zij merkt in de eerste plaats op, dat noch een vergunning tot verblijf voor onbepaalde tijd op het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk, noch het verblijfsrecht van een werknemer die gemeenschapsonderdaan is, is onderworpen aan een uitdrukkelijke voorwaarde inzake de geldigheidsduur ervan. In de tweede plaats vervalt een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd wanneer de houder ervan het Verenigd Koninkrijk verlaat. In de derde plaats kunnen houders van een vergunning tot verblijf voor onbepaalde tijd in het Verenigd Koninkrijk, evengoed als migrerende werknemers uit andere lidstaten, om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid worden uitgezet. In de vierde plaats geldt de EEA Order niet alleen voor onderdanen van andere lidstaten dan het Verenigd Koninkrijk, maar ook voor Britse onderdanen en hun gezinsleden die naar het Verenigd Koninkrijk terugkeren na in een andere lidstaat hun uit het Verdrag voortvloeiende rechten te hebben uitgeoefend.
- 53 Vastgesteld dient te worden, dat geen van deze omstandigheden afdoet aan de juistheid van de uitlegging dat de situaties niet in elk opzicht vergelijkbaar zijn, aangezien een migrerende werknemer die onderdaan is van een andere lidstaat dan het Verenigd Koninkrijk, aan bepaalde voorwaarden moet blijven voldoen om zijn verblijfsrecht te behouden, welke voorwaarden niet gelden voor een in het Verenigd Koninkrijk „aanwezige en gevestigde” persoon.
- 54 Dienaangaande is niet relevant, dat deze voorwaarden geen uitdrukkelijke beperking van de verblijfsduur inhouden, en evenmin dat de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd in bepaalde omstandigheden ook kan ophouden uitwerking te hebben. Dat de EEA Order ook van toepassing kan zijn op Britse onderdanen, is ter zake evenmin van belang.

- 55 Uit het voorgaande volgt voor het overige, dat de redenering van het Hof in het reeds aangehaalde arrest Kaba is gebaseerd op het feit dat de betrokken situaties niet vergelijkbaar zijn, en niet op het feit dat een verschil in behandeling tussen de echtgenoot van een migrerende werknemer die onderdaan is van een andere lidstaat dan het Verenigd Koninkrijk, en de echtgenoot van een in het Verenigd Koninkrijk „gevestigde en aanwezige persoon” gerechtvaardigd is, aangezien de in de paragrafen 255 en 287 van de Immigration Rules geregelde situaties niet vergelijkbaar zijn.
- 56 Bijgevolg dient op de tweede vraag te worden geantwoord, dat het antwoord dat het Hof in voormeld arrest Kaba op de prejudiciële vragen heeft gegeven, niet anders zou hebben geluid indien het Hof rekening had gehouden met het feit dat volgens de verwijzende rechter naar nationaal recht de situatie van de echtgenoot van een migrerende werknemer die onderdaan is van een andere lidstaat dan het Verenigd Koninkrijk, en die van de echtgenoot van een in het Verenigd Koninkrijk „aanwezige en gevestigde persoon” in elk opzicht vergelijkbaar zijn, behalve wat de vereiste duur betreft van het verblijf van de betrokkene op het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk voordat hem een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd kan worden verleend. Aangezien deze situaties uit het oogpunt van het gemeenschapsrecht niet vergelijkbaar zijn, is in dit opzicht irrelevant of een dergelijk verschil in behandeling gerechtvaardigd kan zijn.

De eerste vraag

- 57 Met zijn antwoord op de tweede vraag heeft het Hof de twijfels weggenomen die de verwijzende rechter ertoe hebben gebracht nieuwe prejudiciële vragen te stellen.
- 58 In deze omstandigheden behoeft de eerste vraag niet te worden beantwoord.

Kosten

- 59 De kosten door de regering van het Verenigd Koninkrijk, de Nederlandse regering en de Commissie wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, komen niet voor vergoeding in aanmerking. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door de Immigration Adjudicator bij beschikking van 19 december 2000 gestelde vraag, verklaart voor recht:

Het antwoord dat het Hof in zijn arrest van 11 april 2000, Kaba (C-356/98), op de prejudiciële vragen heeft gegeven, zou niet anders hebben geluid indien het Hof rekening had gehouden met het feit dat volgens de verwijzende rechter naar

nationaal recht de situatie van de echtgenoot van een migrerende werknemer die onderdaan is van een andere lidstaat dan het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, en die van de echtgenoot van een in het Verenigd Koninkrijk „aanwezige en gevestigde” persoon in elk opzicht vergelijkbaar zijn, behalve wat de vereiste duur betreft van het verblijf van de betrokkene op het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk voordat hem een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd kan worden verleend. Aangezien deze situaties uit het oogpunt van het gemeenschapsrecht niet vergelijkbaar zijn, is in dit opzicht irrelevant of een dergelijk verschil in behandeling gerechtvaardigd kan zijn.

Rodríguez Iglesias

Puissochet

Wathelet

Schintgen

Timmermans

Edward

Jann

Macken

Colneric

von Bahr

Cunha Rodrigues

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 6 maart 2003.

De griffier

De president

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias