

KABA

ARREST VAN HET HOF

11 april 2000 *

In zaak C-356/98,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG) van de Immigration Adjudicator (Verenigd Koninkrijk), in het aldaar aanhangig geding tussen

A. Kaba

en

Secretary of State for the Home Department,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging 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. C. Moitinho de Almeida, D. A. O. Edward, L. Sevón, kamerpresidenten, C. Gulmann, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann (rapporteur) en H. Ragnemalm, rechters,

advocaat-generaal: A. La Pergola

griffier: D. Louterman-Hubeau, hoofdadministrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

- A. Kaba, vertegenwoordigd door P. Duffy, QC, en T. Eicke, Barrister, geïnstrueerd door E. Guild en N. Rollason, Solicitors,
- de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door M. Ewing, van het Treasury Solicitor's Department, als gemachtigde, bijgestaan door R. Plender, QC,
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door P. J. Kuijper, juridisch adviseur, en N. Yerrell, bij de juridische dienst gedetacheerd nationaal ambtenaar, als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van A. Kaba, vertegenwoordigd door R. Allen, QC, en T. Eicke; de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door M. Ewing, bijgestaan door R. Plender, en de Commissie, vertegenwoordigd door P. J. Kuijper, ter terechtzitting van 15 juni 1999,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 30 september 1999,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij beschikking van 25 september 1998, ingekomen bij het Hof op 1 oktober daaraanvolgend, heeft de Immigration Adjudicator krachtens artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG) twee prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging 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 de weigering van laatstgenoemde om Kaba een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd voor het Verenigd Koninkrijk te verlenen.

Toepasselijke bepalingen

De communautaire regelgeving

- 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.”

De nationale wettelijke regeling

- 6 De relevante bepalingen van nationaal recht zijn de Immigration Act 1971, de Immigration (European Economic Area) Order 1994 (hierna: „EEA Order”) en de United Kingdom Immigration Rules (House of Commons Paper 395), in de ten tijde van de feiten van het hoofdeding geldende versie (hierna: „Immigration Rules”), die de toelating tot en het verblijf in het Verenigd Koninkrijk regelen.

- 7 Paragraaf 255 van de Immigration Rules bepaalt:

„Een EER-onderdaan (niet zijnde een student) 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 vergunning tot vestiging in het Verenigd Koninkrijk heeft.”

8 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 verzoeker is tot het Verenigd Koninkrijk toegelaten of heeft een verlenging van zijn verblijf met twaalf maanden gekregen en heeft gedurende twaalf maanden als echtgenoot bij de hier aanwezige en gevestigde persoon gewoond;
- ii) de verzoeker is nog steeds de echtgenoot van de persoon bij wie hij of zij toelating had (...) zich te voegen, en het huwelijk is nog in stand;
- iii) elk der partijen is voornemens blijvend met de ander als zijn of haar echtgenoot samen te leven.”

9 Luidens Section 33(2A) van de Immigration Act 1971 wordt met „de verwijzing naar een persoon die in het Verenigd Koninkrijk is gevestigd, bedoeld een persoon

die daar vaste verblijfplaats heeft, zonder krachtens de vreemdelingenwetgeving onderworpen te zijn aan beperkingen met betrekking tot de duur van zijn verblijf”.

- 10 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 ipso facto aldaar „gevestigd” in de zin van deze bepaling.
- 11 Luidens artikel 4(1) van de EEA Order heeft een „gekwaliceerde persoon” recht op verblijf in het Verenigd Koninkrijk zolang hij die hoedanigheid behoudt, en geldt dit recht volgens artikel 4(2) van de EEA Order ook voor zijn gezinsleden, met inbegrip van de echtgenoot. Volgens artikel 6 van de EEA Order is onder meer een EER-onderdaan die in het Verenigd Koninkrijk arbeid in loondienst verricht, een „gekwaliceerd persoon”.

Feiten en procesverloop van het hoofdgeding

- 12 Kaba, een Joegoslavisch onderdaan, kwam op 5 augustus 1992 het Verenigd Koninkrijk binnen. Zijn verzoek om een inreisvisum als bezoeker voor een maand werd afgewezen maar hij verliet het Verenigd Koninkrijk niet. In februari 1992 werd namens hem een asielaanvraag ingediend.
- 13 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 in het Verenigd Koninkrijk terug en vond zij in april 1994 een baan. In november 1994 werd haar een tot en met 2 november 1999 geldige verblijfskaart voor vijf jaar verleend. Kaba verkreeg voor hetzelfde tijdvak 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.

- 14 Op 23 januari 1996 diende Kaba een verzoek om een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd voor het Verenigd Koninkrijk in.
- 15 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, wat de bepalingen van de EEA-Order betreft, pas sinds een jaar en tien maanden in het Verenigd Koninkrijk verbleef.
- 16 Op 15 september 1996 ging Kaba van 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.
- 17 De Immigration Adjudicator is van mening, dat de situatie in de bij hem aanhangige zaak vergelijkbaar is met die welke ten grondslag lag aan het arrest van 17 april 1986, Reed (59/85, Jurispr. blz. 1283), waarin het Hof overwoog, dat de mogelijkheid voor een migrerend werknemer om voor zijn ongehuwde

partner die geen onderdaan van de ontvangende lidstaat is, toestemming te verkrijgen om daar samen met hem te verblijven, een „sociaal voordeel” in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 is.

- 18 Volgens de Immigration Adjudicator evenwel heeft het Hof in voormeld arrest Reed weliswaar beslist, dat een lidstaat die een sociaal voordeel in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 verleent aan zijn nationale werknemers, het niet kan weigeren aan werknemers die onderdaan van andere lidstaten zijn, doch in punt 23 van het arrest van 7 juli 1992, Singh (C-370/90, Jurispr. blz. I-4265), heeft het tevens erop gewezen, dat de artikelen 48 en 52 EG-Verdrag (thans, na wijziging, de artikelen 39 EG en 43 EG) er niet aan in de weg staan, dat lidstaten voor de buitenlandse echtgenoten van hun eigen onderdanen gunstiger regels voor toegang en verblijf hanteren dan die waarin het gemeenschapsrecht voorziet.
- 19 In die omstandigheden heeft de Immigration Adjudicator besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen te stellen:
- 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?

De prejudiciële vragen

- 20 Er zij aan herinnerd, dat verordening nr. 1612/68 het vrije verkeer van werknemers beoogt te verzekeren, dat slechts met eerbiediging van de vrijheid en de waardigheid kan worden uitgeoefend, indien voor de integratie van het gezin van de communautaire werknemer in de ontvangende lidstaat optimale voorwaarden gelden (arrest van 13 november 1990, Di Leo, C-308/89, Jurispr. blz. I-4185, punt 13).
- 21 Daartoe voorziet artikel 10, lid 1, van die verordening onder meer in het recht van de echtgenoot, ongeacht zijn nationaliteit, om zich te vestigen met de werknemer die onderdaan is van een lidstaat en die op het grondgebied van een andere lidstaat is tewerkgesteld.
- 22 Wanneer de echtgenoot niet de nationaliteit van een lidstaat bezit, heeft hij overeenkomstig artikel 4, lid 4, van richtlijn 68/360 recht op een verblijfsdocument met dezelfde geldigheid als het document dat wordt afgegeven aan de werknemer van wie hij afhankelijk is.

- 23 Bijgevolg kent de gemeenschapsregeling de echtgenoten van migrerende werknemers die onderdaan zijn van andere lidstaten, een verblijfsrecht toe dat even ruim is als dat van laatstgenoemden.
- 24 In casu vraagt verzoeker in het hoofdgeding echter met zijn aanvraag voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd voor het Verenigd Koninkrijk als echtgenoot van een migrerend werknemer om een ruimer verblijfsrecht dan de migrerende werknemer zelf geniet.
- 25 Zelfs indien een dergelijk recht een sociaal voordeel in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 is, moet nog worden onderzocht, of een regeling van een lidstaat die vereist dat de echtgenoten van migrerende werknemers die onderdaan van een andere lidstaat zijn, gedurende vier jaar op het grondgebied van deze lidstaat 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 zich op dit grondgebied bevinden en aldaar hun vaste woonplaats hebben, een discriminatie oplevert die in strijd is met deze bepaling van het gemeenschapsrecht.
- 26 In dit verband moet worden vastgesteld, dat volgens de paragrafen 255 en 287 van de Immigration Rules de vereiste verblijfsduur in het Verenigd Koninkrijk voor een verblijfsrecht voor onbepaalde tijd korter is voor de echtgenoten van degenen die in het Verenigd Koninkrijk aanwezig en gevestigd zijn, dan voor de onderdanen van de lidstaten en hun gezinsleden die niet aan deze voorwaarde voldoen. Als personen die in het Verenigd Koninkrijk aanwezig en gevestigd zijn, worden beschouwd degenen die hun vaste verblijfplaats in het Verenigd Koninkrijk hebben zonder dat enige beperking aan de duur van hun verblijf op het grondgebied van deze lidstaat is gesteld.

- 27 Volgens vaste rechtspraak van het Hof verbiedt het zowel in artikel 48 van het Verdrag als in artikel 7 van verordening nr. 1612/68 neergelegde beginsel van gelijke behandeling niet alleen openlijke discriminatie op grond van nationaliteit, maar ook alle verkapte vormen van discriminatie, die door toepassing van andere onderscheidingscriteria in feite tot hetzelfde resultaat leiden (zie met name arrest van 27 november 1997, Meints, C-57/96, Jurispr. blz. I-6689, punt 44).
- 28 Wanneer een regeling de toekenning van een voordeel afhankelijk stelt van de voorwaarde dat de begunstigde op het nationale grondgebied aanwezig en gevestigd is, wordt daaraan gemakkelijker door nationale werknemers voldaan dan door werknemers die onderdaan zijn van een andere lidstaat.
- 29 De regering van het Verenigd Koninkrijk stelt zich evenwel op het standpunt, dat de situatie van de echtgenoot van een onderdaan van een lidstaat die de hem door het Verdrag verleende rechten uitoefent, niet vergelijkbaar is met die van de echtgenoot van iemand die zijn vaste woonplaats in het Verenigd Koninkrijk heeft.
- 30 Dienaangaande zij 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. Enerzijds volgt dit uit de bepalingen inzake het vrije verkeer van personen in titel III van het derde deel van het EG-Verdrag en uit de ter uitvoering daarvan vastgestelde bepalingen van afgeleid recht, en anderzijds uit de bepalingen van het tweede deel van het EG-Verdrag, meer in het bijzonder uit 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.

- 31 Derhalve moet ervan worden uitgegaan, dat de lidstaten aan het objectieve verschil dat tussen hun eigen onderdanen en die van de andere lidstaten kan bestaan, consequenties mogen verbinden wanneer zij de voorwaarden vaststellen waaronder aan de echtgenoten van deze personen een vergunning tot verblijf voor onbepaalde tijd op hun grondgebied wordt verleend.
- 32 Meer in het bijzonder mag een lidstaat ten aanzien van de echtgenoot van degene die niet zelf voor een onbeperkt verblijfsrecht in aanmerking komt, voor de toekenning van een verblijfsrecht een langere verblijfsduur verlangen dan ten aanzien van de echtgenoot van degene die reeds dat recht heeft.
- 33 Zodra de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd is toegekend, kan aan de houder van de vergunning immers geen voorwaarde meer worden opgelegd. Daarom moeten de autoriteiten van de lidstaat van ontvangst kunnen eisen, dat de aanvrager bij de indiening van het verzoek voldoende duurzame banden met deze staat heeft. Deze banden kunnen onder meer blijken uit het feit dat zijn echtgenoot een onbeperkt verblijfsrecht op het nationale grondgebied heeft, of uit de lange duur van zijn eigen voorafgaand verblijf.

- 34 Bovendien kan een migrerend werknemer die onderdaan van een andere lidstaat is, zelf de status krijgen van een persoon die in het Verenigd Koninkrijk aanwezig en gevestigd is, zodat zijn echtgenoot dan op grond van paragraaf 287 van de Immigration Rules reeds na een verblijf van twaalf maanden een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd kan verkrijgen.
- 35 Zonder dat behoeft te worden uitgemaakt, of het verblijfsrecht voor onbepaalde tijd op het nationaal grondgebied een sociaal voordeel is in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68, dient derhalve aan de verwijzende rechter te worden geantwoord, dat een regeling van een lidstaat, volgens welke de echtgenoten van migrerende werknemers die onderdaan zijn van een andere lidstaat, 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 aanwezig en gevestigd zijn en voor wie geen enkele beperking geldt met betrekking tot de duur van hun verblijf aldaar, geen discriminatie oplevert die in strijd is met artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68.

Kosten

- 36 De kosten door de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie wegens indiening van hun 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,

uitspraak doende op de door de Immigration Adjudicator bij beschikking van 25 september 1998 gestelde vragen, verklaart voor recht:

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 aanwezig en 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 (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap.

Rodríguez Iglesias

Moitinho de Almeida

Edward

Sevón

Gulmann

Puissochet

Hirsch

Jann

Ragnemalm

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 11 april 2000.

De griffier

De president

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias