CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL S. ALBER

van 14 september 2000 [1]

I — Inleiding

1. Deze prejudiciële verwijzing komt voort uit een geschil over de toelating en het verblijf in het Verenigd Koninkrijk van een Pools echtpaar, dat deze staat aanvankelijk op een (in de tussentijd verlopen) toeristenvisum was binnengekomen. Nadat hun verzoek om verlenging van de geldigheidsduur van hun visum was afgewezen, dienden verzoekers in het hoofdgeding (hierna: „verzoekers") bij de Secretary of State for the Home Department (hierna: „verweerder") — zonder succes — een aanvraag om een verblijfsvergunning in. Zij beriepen zich daarbij op artikel 44 van de Europa-overeenkomst met Polen. [2] In het kader van hun verzoek om rechterlijke toetsing („judicial review") van verweerders besluit stellen zij zich thans op het standpunt, dat zij aan genoemd artikel een recht van verblijf en vestiging in het Verenigd Koninkrijk ontlenen, aangezien de man als zelfstandige werkzaam is.

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — Besluit 93/743/EG, EGKS, Euratom van de Raad en de Commissie van 13 december 1993 inzake de sluiting van de Europa-overeenkomst tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten enerzijds en de Republiek Polen anderzijds (PB L 348, blz. 1).

II — De feiten

2. Blijkens de verwijzingsbeschikking van de High Court of Justice (England & Wales) liggen aan het geschil de volgende feiten ten grondslag:

Verzoeker W. Gloszczuk, Pools onderdaan, werd op 15 oktober 1989 op basis van een door de Britse ambassade te Warschau afgegeven toeristenvisum voor een periode van zes maanden in het Verenigd Koninkrijk toegelaten, op voorwaarde dat hij geen — al dan niet bezoldigde — betrekking zou aanvaarden noch als zelfstandige een bedrijf of beroep zou uitoefenen.

3. Op 14 april 1990 diende hij bij het Immigration and Nationality Directorate (IND) een verzoek om verlenging van zijn toeristenvisum in. Dat verzoek werd op 16 juli 1990 afgewezen op grond dat een toeristenvisum niet voor langer dan zes maanden kon worden verleend. Tegen die afwijzing werd geen bezwaar aangetekend.

4. Verzoeker verbleef vervolgens zonder vergunning in het Verenigd Koninkrijk en werd daarmee een „overstayer", dat wil zeggen iemand die in strijd met de vreemdelingenwetgeving in het Verenigd Koninkrijk blijft nadat de geldigheidsduur van zijn verblijfstitel is verstreken.

5. Verzoekster E. Gloszczuk, de Poolse echtgenote van verzoeker, werd op 19 januari 1991 in het Verenigd Koninkrijk toegelaten, eveneens op basis van een toeristenvisum. Wegens onleesbaarheid van het stempel met de inreisdatum in haar paspoort werd zij overeenkomstig het nationale recht behandeld alsof zij toestemming had verkregen om voor een periode van zes maanden in het Verenigd Koninkrijk te verblijven, met dien verstande dat zij geen — al dan niet bezoldigde — betrekking mocht aanvaarden en geen bedrijf of beroep als zelfstandige mocht uitoefenen.

6. Op 25 februari 1991 diende zij bij het IND een verzoek om verlenging van haar toeristenvisum is. Het IND deelde haar bij schrijven van 9 april 1991 mee, dat het weliswaar nog te vroeg was om haar verzoek in behandeling te nemen, maar dat toeristen in geen geval langer dan zes maanden in het Verenigd Koninkrijk mochten verblijven. Haar verzoek werd dus op dezelfde grond afgewezen als dat van haar echtgenoot.

7. In antwoord op dat schrijven schreef verzoekster op 15 april 1991 aan het IND, dat zij, gelet op de haar verstrekte informatie, het Verenigd Koninkrijk zou verlaten zodra de geldigheidsduur van haar visum was verstreken. Dit werd beschouwd als een intrekking van haar verzoek om verlenging van haar verblijfstitel. In plaats van te vertrekken, bleef zij echter met haar man in het Verenigd Koninkrijk, wat ook haar tot „overstayer" maakte.

8. Verzoeker verklaarde onder ede, dat het bij zijn binnenkomst in het Verenigd Koninkrijk niet zijn bedoeling was geweest daar te blijven of de ambtenaren van de immigratiedienst te misleiden. Hij was als toerist gekomen, maar had vervolgens besloten langer te blijven wegens gezondheidsproblemen van zijn echtgenote. Op 1 oktober 1993 werd hun zoon, Kevin Gloszczuk, geboren. Een en ander maakte volgens verzoekers hun terugkeer naar Polen onmogelijk.

9. Op 31 januari 1996 schreef verzoekers' advocaat aan verweerder, dat verzoeker sedert 1991 werkzaam was in de bouw en daarmee in zijn eigen levensonderhoud en dat van zijn vrouw voorzag. Hij verzocht om erkenning van verzoekers' recht om zich krachtens artikel 44 van de Europa-overeenkomst met Polen in het Verenigd Koninkrijk te vestigen teneinde aldaar een zelfstandige beroepsactiviteit uit te oefenen. Hij stelde dat verzoekers aan die bepaling een „afdwingbaar communautair recht" op toelating en verblijf in het Verenigd Koninkrijk ontleenden, zonder dat zij daartoe in het bezit behoefden te zijn van een aparte, overeenkomstig de nationale wetgeving verleende „vergunning".

10. Bij schrijven van 26 februari 1996 verzocht verweerder om nadere informatie over verzoekers beroepsactiviteit. Op 15 maart daaraanvolgend antwoordde verzoeker, dat hij zich op 27 maart 1995 als zelfstandig aannemer had gevestigd. Hij legde de boekhouding betreffende het op 31 maart 1996 eindigende boekjaar over, waaruit een nettowinst van 10 900 GBP bleek, alsmede een brief van 12 maart 1996, waarin hij verklaarde dat hij niet van plan was zich op de Britse arbeidsmarkt te begeven.

11. Bij schrijven van 25 april 1996 wees verweerder de aanvragen van het echtpaar Gloszczuk af. In de afwijzende besluiten verklaarde hij met zoveel woorden, dat verzoekers de aan hun oorspronkelijke toelating verbonden termijnen en voorwaarden niet hadden nageleefd en dat zij valse verklaringen hadden afgelegd teneinde te worden toegelaten.

12. Bij brief van 8 mei 1996 vochten verzoekers die besluiten aan. Zij verzochten wederom dat verweerder zou erkennen, dat zij aan artikel 44 van de Europa-overeenkomst met Polen het recht ontleenden om zonder „vergunning" in het Verenigd Koninkrijk te verblijven. [3] Verweerder bleef bij zijn eerdere besluiten. Bij schrijven van 19 juli 1996 verzochten verzoekers derhalve om rechterlijke toetsing van die besluiten op grond dat verweerder hun recht van vestiging had miskend.

13. Bij schrijven van 12 februari 1997 verzochten verzoekers verweerder hun zaak opnieuw te onderzoeken en legden zij nieuwe gegevens over. Bij brief van 17 februari 1997 vroeg het IND verzoekers specifiek in te gaan op het verwijt, dat zij beiden valse verklaringen hadden afgelegd en/of bij hun verzoek om toelating essentiële feiten hadden verzwegen. Op 19 februari daaraanvolgend antwoordden verzoekers, dat zij zich nauwelijks meer konden herinneren wat er destijds precies was gebeurd. Zij verklaarden dat de ondervraging via tolken had plaatsgevonden, maar dat niet bekend was of het daarbij om erkende tolken dan wel om medereizigers ging.

14. In zijn brief van 4 maart 1997 bevestigde verweerder zijn besluiten van 25 april 1996. Hij voerde aan dat de Europa-overeenkomst met Polen slechts rechten verleent aan degenen die zich legaal in een lidstaat ophouden. Dit ging volgens hem voor verzoekers niet op, aangezien zij „overstayer" waren. Bovendien hadden verzoekers ter verkrijging van hun oorspronkelijke toelating valse verklaringen afgelegd en hadden zij zich niet gehouden aan de aan deze toelating verbonden beperking van de duur van hun verblijf in het Verenigd Koninkrijk. Ook hield hij rekening met de omstandigheid dat verzoeker

3 — Blijkens de verwijzingsbeschikking staat in het hoofdgeding vast, dat zo verzoekster en haar zoon al recht op toelating en verblijf in het Verenigd Koninkrijk hebben, zij dit ontlenen aan hun hoedanigheid van familielid van verzoeker.

de aan zijn oorspronkelijke toelating verbonden uitdrukkelijke voorwaarde niet was nagekomen, aangezien deze al was begonnen te werken voordat hij op 31 januari 1996 verzocht zich in het Verenigd Koninkrijk te mogen vestigen om er een zelfstandige beroepsactiviteit te uitoefenen.

15. Op 28 oktober 1997 werd het verzoek om rechterlijke toetsing door de verwijzende rechter ingewilligd.

III — De prejudiciële vragen

16. Aangezien verzoekers stellen dat zij een recht van vestiging en van verblijf ontlenen aan de Europa-overeenkomst met Polen — voor de tekst van de in de prejudiciële vragen genoemde artikelen zij verwezen naar de punten 18 tot en met 21 van deze conclusie — heeft de High Court of Justice (England & Wales) het Hof de volgende drie vragen van uitlegging van deze overeenkomst voorgelegd:

„1) Verleent artikel 44 van de Europa-overeenkomst waarbij een associatie wordt tot stand gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en de Republiek Polen (PB 1993, L 348, blz. 2), anderzijds, een recht van vestiging aan een Pools onderdaan die zich volgens de nationale vreemdelingenwetgeving illegaal op het grondgebied van een lidstaat ophoudt omdat hij inbreuk heeft gemaakt op een aan zijn toelating tot het grondgebied als toerist uitdrukkelijk verbonden beperking van de duur van zijn verblijf in die lidstaat, wanneer die inbreuk heeft plaatsgevonden voordat hij als zelfstandige begon te werken en aanspraak maakte op het recht om een bedrijf op te richten en voort te zetten op grond van artikel 44 van de associatieovereenkomst?

2) Zo ja, heeft artikel 44 van de associatieovereenkomst rechtstreekse werking in de nationale rechtsorde van de lidstaten, niettegenstaande het bepaalde in artikel 58 van die overeenkomst?

3) Indien de tweede vraag bevestigend wordt beantwoord,

i) in hoeverre kan een lidstaat zijn wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende toelating en verblijf, tewerkstelling, arbeidsvoorwaarden, de vestiging van natuurlijke personen en het verrichten van diensten toepassen op personen die zich op artikel 44 van de associatieovereenkomst beroepen, zonder daarbij de voorwaarde aan het einde van de eerste volzin van artikel 58, lid 1, van die overeenkomst en, onder andere, het evenredigheidsbeginsel te schenden?

ii) Is op grond van artikel 58 weigering mogelijk van een verzoek dat krachtens artikel 44 van de associatieovereenkomst wordt ingediend door iemand wiens aanwezigheid op het grondgebied van de lidstaat om andere redenen illegaal is, en zo ja, onder welke omstandigheden?"

IV — Relevante bepalingen van de Europa-overeenkomst met Polen

17. De Europa-overeenkomst met Polen [4] (hierna ook: „Europa-overeenkomst") werd gesloten gelet op „de verbintenis van de Gemeenschap en haar lidstaten en Polen tot versterking van de politieke en economische vrijheden, die de grondslag van de associatie vormen". [5] In de vijftiende overweging van de preambule wordt voorts verklaard:

„Erkennende dat het lidmaatschap van de Gemeenschap het einddoel van Polen is en dat deze associatie, naar het oordeel van de partijen, ertoe zal bijdragen dit doel te verwezenlijken."

18. Volgens artikel 1, lid 1, van de Europa-overeenkomst wordt „een associatie tot stand gebracht tussen de Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en Polen, anderzijds".

19. Artikel 1, lid 2, noemt de doelstellingen van de associatie, namelijk totstandbrenging van een passend kader voor de politieke dialoog tussen de partijen bij de overeenkomst, bevordering van de uitbreiding van de handel en van harmonische economische betrekkingen, en totstandbrenging van een passend kader voor de geleidelijke integratie van Polen in de Gemeenschap.

20. Titel IV van de Europa-overeenkomst regelt „(h)et verkeer van werknemers, de vestiging [en] het verrichten van diensten".

21. De bepalingen betreffende het recht van vestiging zijn opgenomen in hoofdstuk II van genoemde titel.

Zo bepaalt artikel 44:

„[...]

4 — Aangehaald in voetnoot 2.

5 — Derde overweging van de preambule.

3. Elke lidstaat verleent vanaf de inwerkingtreding van deze overeenkomst [6] voor de vestiging van Poolse vennootschappen en onderdanen [...] een behandeling die niet minder gunstig is dan die welke aan de eigen vennootschappen en onderdanen wordt verleend en verleent voor de activiteiten van op zijn grondgebied gevestigde Poolse vennootschappen en onderdanen een behandeling die niet minder gunstig is dan die welke aan de eigen vennootschappen en onderdanen wordt verleend.

4. In deze overeenkomst wordt verstaan onder:

a) *‚vestiging'*:

i) voor onderdanen, het recht op toegang tot en uitoefening van economische activiteiten anders dan in loondienst, alsmede het recht ondernemingen, met name vennootschappen, waarover zij zeggenschap hebben, op te richten en te beheren. De toegang tot werkzaamheden anders dan in loondienst en de exploitatie van een handelsonderneming door onderdanen strekt zich niet uit tot het zoeken naar of het aannemen van werk op de arbeidsmarkt en geeft evenmin recht op toegang tot de arbeidsmarkt van een andere partij. Het bepaalde in dit hoofdstuk is niet van toepassing op degenen die niet uitsluitend zelfstandig zijn;

ii) [...]

b) [...]

c) *‚economische activiteiten'*: met name activiteiten van industriële aard, activiteiten van commerciële aard, activiteiten van het ambacht en activiteiten van de vrije beroepen.

[...]"

22. Hoofdstuk IV van titel IV van de Europa-overeenkomst bevat algemene bepalingen. Artikel 58, lid 1, bepaalt:

„1. Voor de toepassing van titel IV van deze overeenkomst belet geen enkele bepaling van de overeenkomst de partijen hun wetten en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende toelating en verblijf, tewerkstelling, arbeidsvoorwaarden, de vestiging van natuurlijke personen en het verrichten van diensten toe te passen, mits zij dat niet op zodanige wijze doen dat de voor een partij uit een specifieke bepaling van de overeenkomst voortvloeiende voordelen teniet worden gedaan of beperkt. [...]"

6 — Overeenkomstig artikel 121 van de Europa-overeenkomst is de op 16 december 1991 ondertekende overeenkomst in werking getreden op 1 februari 1994, toen verzoekers zich dus al meer dan drie jaar in het Verenigd Koninkrijk ophielden.

V — Standpunten van partijen

23. Verzoekers stellen zich op het standpunt, dat artikel 44 van de Europa-overeenkomst een recht van vestiging en een daarmee samenhangend — ook voor gezinsleden geldend — recht van verblijf toekent aan Poolse onderdanen die voornemens zijn in een lidstaat een werkzaamheid als zelfstandige te beginnen of voort te zetten. Dit recht staat volgens hen los van de immigratierechtelijke status van de aanvrager. Het kan zeker niet afhankelijk worden gesteld van de afgifte van een verblijfs- of andersoortige vergunning, ter zake waarvan de lidstaat over een discretionaire bevoegdheid beschikt.

24. Artikel 44 van de Europa-overeenkomst behelst volgens verzoekers een duidelijke en nauwkeurig omschreven verplichting, voor de uitvoering of werking waarvan geen verdere handeling vereist is, zodat het rechtstreekse werking heeft. Het bepaalde in artikel 58 van de Europa-overeenkomst doet hieraan niet af.

25. Verzoekers menen dat de lidstaten hun nationale wettelijke regelingen betreffende toelating, verblijf en vestiging slechts mogen toepassen op personen die zich beroepen op hun recht van vestiging en verblijf ex artikel 44 van de Europa-overeenkomst, voorzover een en ander niet leidt tot discriminatie op grond van nationaliteit of tot een beperking van die rechten. Een op artikel 44 van de Europa-overeenkomst gebaseerde aanvraag kan volgens hen dan ook niet met een beroep op artikel 58 worden afgewezen. Zelfs indien dit wel mogelijk was, zou daarbij in elk geval het evenredigheidsbeginsel moeten worden geëerbiedigd.

26. Volgens de Britse regering verleent artikel 44 van de Europa-overeenkomst geen recht van vestiging aan Poolse onderdanen die zich illegaal op het grondgebied van een lidstaat ophouden. Subsidiair stelt de Britse regering, dat artikel 44 van de Europa-overeenkomst geen rechtstreekse werking heeft, wat haars inziens blijkt uit het bestaan van artikel 58. Een Pools onderdaan kan alleen dan aanspraak maken op gelijke behandeling op het gebied van vestiging, indien hij de nationale wettelijke bepalingen betreffende toelating en verblijf in de zin van artikel 58 van de Europa-overeenkomst heeft geëerbiedigd.

27. Volgens de Britse regering mag een lidstaat derhalve zijn regelingen op het gebied van toelating, verblijf en vestiging op Poolse onderdanen blijven toepassen, zolang de uitoefening van het recht van vestiging daardoor maar niet onmogelijk wordt gemaakt of aanzienlijk wordt bemoeilijkt. Het discriminatieverbod en het evenredigheidsbeginsel worden dan niet geschonden. Op grond van artikel 58 van de Europa-overeenkomst kan een lidstaat dus van een Pools onderdaan die zich,

nadat hij op andere gronden dan met het oog op vestiging is toegelaten, illegaal op het grondgebied van die lidstaat ophoudt, het bewijs verlangen, dat hij werkelijk voornemens is een werkzaamheid als zelfstandige te beginnen of voort te zetten en dat deze werkzaamheid rendabel zal zijn. In geval van een illegaal verblijf mag een op artikel 44 van de Europa-overeenkomst gebaseerde aanvraag volgens de Britse regering dan ook worden afgewezen.

28. De Belgische, de Duitse, de Spaanse, de Franse, de Ierse, de Nederlandse en de Oostenrijkse regering alsook de Commissie komen in wezen tot dezelfde conclusie als de regering van het Verenigd Koninkrijk, zij het ook deels op basis van andere argumenten. Op die argumenten en op hetgeen verzoekers en de Britse regering verder nog hebben aangevoerd, zal hierna — voorzover nodig — nader worden ingegaan.

VI — Standpuntbepaling

29. Met zijn vragen wil de verwijzende rechter kort gezegd te weten komen, of iemand aan artikel 44 van de Europa-overeenkomst een rechtstreeks toepasselijk recht van vestiging en, als uitvloeisel daarvan, een zelfstandig recht van verblijf kan ontlenen, met name wanneer hij ten tijde van de indiening van zijn aanvraag al drie jaar illegaal in de betrokken lidstaat verblijft en de Europa-overeenkomst pas tijdens dat illegale verblijf in werking is getreden.

30. Ik wijs er evenwel nogmaals op — zie ook voetnoot 3 van deze conclusie — dat in casu enkel verzoeker aanspraak kan maken op het recht op uitoefening van een werkzaamheid als zelfstandige, terwijl zijn echtgenote in het beste geval een recht van verblijf kan ontlenen aan haar hoedanigheid van familielid. Waar echter de erkenning van deze rechten dezelfde rechtsgevolgen zou hebben, behoeft op dit punt geen verder onderscheid te worden gemaakt.

1) *De eerste en de tweede vraag*

31. Om te beginnen moet — zoals ook de Commissie en de Ierse regering hebben voorgesteld — de volgorde van de prejudiciële vragen worden gewijzigd: in de eerste plaats moet worden nagegaan, of verzoekers zich überhaupt voor een nationale rechterlijke instantie rechtstreeks op artikel 44 van de Europa-overeenkomst kunnen beroepen en of zij aan deze bepaling het door hen verlangde verblijfsrecht kunnen ontlenen. Wanneer dit namelijk al

niet het geval is, hebben alle overige vragen nog slechts een hypothetisch karakter.

a) De bevoegdheid van het Hof

32. Allereerst moet worden onderzocht, of het Hof wel bevoegd is in deze zaak uitspraak te doen.

33. Volgens 's Hofs vaste rechtspraak vormen associatieovereenkomsten een integrerend bestanddeel van de communautaire rechtsorde, wat een vergaande bevoegdheid van het Hof impliceert. [7]

34. Deze rechtspraak geldt ook voor Europa-overeenkomsten. Het feit dat de overeenkomst met Polen als Europa-overeenkomst wordt aangeduid, maakt in zoverre juridisch geen verschil. Terwijl de eerste overeenkomsten met derde landen nog associatieovereenkomst heetten, werden de latere als samenwerkingsovereenkomst betiteld. De met de landen van Centraal- en Oost-Europa gesloten overeenkomsten werden daarentegen Europa-overeenkomst genoemd. Het begrip Europa-overeenkomst houdt rekening met de omstandigheid dat genoemde landen ook in politiek opzicht tot Europa behoren en op termijn aansluiting bij de Europese Unie wensen.

35. Het Hof heeft zich vele malen uitgesproken over de associatieovereenkomst met Turkije. Aangezien die overeenkomst zeer veel gelijkenis vertoont met de in casu toepasselijke overeenkomst met Polen, kan hierna — althans voor een deel — naar de desbetreffende rechtspraak worden verwezen. In die rechtspraak komen zowel bevoegdheids- als uitleggingsvragen aan de orde, zodat ook in het kader van het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing betreffende de Europa-overeenkomst tot op zekere hoogte daaraan kan worden gerefereerd.

36. Toch bestaan er tussen de associatieovereenkomst met Turkije en de Europa-overeenkomst met Polen bepaalde verschillen die eraan in de weg staan, dat alle rechtspraak betreffende de overeenkomst met Turkije analoog wordt toegepast op de overeenkomst met Polen. Mede gelet op de duidelijke verschillen in de uitvoeringsregelingen van het secundaire recht, dient dit per geval te worden nagegaan. Het is ook vaste rechtspraak van het Hof dat een internationaal verdrag niet enkel moet worden uitgelegd naar zijn bewoordingen, maar ook in het licht van zijn doelstellingen. [8]

7 — Arresten van 30 september 1987, Demirel (12/86, Jurispr. blz. 3719, punten 7-12), en 20 september 1990, Sevince (C-192/89, Jurispr. blz. I-3461, punten 8-12).

8 — Arrest van 2 maart 1999, Eddline El-Yassini (C-416/96, Jurispr. blz. I-1209, punt 47).

37. Waar het de bevoegdheid van het Hof betreft, bestaan er evenwel geen verschillen tussen de associatieovereenkomst met Turkije en de Europa-overeenkomst met Polen. In beide gevallen gaat het om een akkoord in de zin van artikel 238 EG-Verdrag (thans artikel 310 EG). Het Hof heeft zich altijd op het standpunt gesteld, dat het ter zake van de bepalingen van een dergelijk akkoord over een ruime uitleggingsbevoegdheid beschikt. [9]

38. Dit betekent dat 's Hofs rechtspraak betreffende de overeenkomst met Turkije, althans waar het de bevoegdheid tot uitlegging van bepalingen van de Europa-overeenkomst betreft, analoog kan worden toegepast, zodat het Hof bevoegd moet worden geacht de in casu gestelde vragen te beantwoorden.

b) Rechtstreekse toepasselijkheid van de bepalingen van de Europa-overeenkomst

39. Om uit te maken of een bepaling van een associatieovereenkomst rechtstreeks toepasselijk is, past het Hof de criteria toe die het voor bepalingen van richtlijnen heeft ontwikkeld. [10] Gezien de reeds genoemde gelijkenis — zowel qua oorsprong als qua doelstellingen — tussen associatieovereenkomsten en Europa-overeenkomsten, kunnen die criteria ook ten aanzien van de bepalingen van de Europa-overeenkomst met Polen worden toegepast.

40. Een bepaling moet worden geacht rechtstreeks toepasselijk te zijn, wanneer zij, gelet op haar bewoordingen en op het doel en de aard van de overeenkomst, een duidelijke en nauwkeurig omschreven verplichting behelst voor de uitvoering of werking waarvan geen verdere handeling vereist is. [11]

41. Aangezien de rechten die verzoekers doen gelden, zo zij al bestaan, enkel uit artikel 44, lid 3, van de Europa-overeenkomst kunnen worden afgeleid, zal ik uitsluitend deze bepaling op haar rechtstreekse werking onderzoeken, zij het met inachtneming van de werking van andere bepalingen van de overeenkomst.

42. Artikel 44, lid 3, van de Europa-overeenkomst moet in het licht van de door het Hof geformuleerde beginselen worden onderzocht:

Zoals ook door met name de Belgische, de Italiaanse, de Spaanse en de Franse regering

9 — Arrest Demirel (aangehaald in voetnoot 7, punt 8) en arrest van 16 juni 1998, Hèrmes International (C-53/96, Jurispr. blz. I-3603, punten 22-29 met nadere verwijzingen).

10 — Arrest van 26 oktober 1982, Kupferberg (104/81, Jurispr. blz. 3641, punten 22-26), en arrest Demirel (aangehaald in voetnoot 7, punten 7-12).

11 — Zie onder meer arrest van 4 mei 1999, Sürül (C-262/96, Jurispr. blz. I-2685, punt 60 met nadere verwijzingen).

wordt aangevoerd, is het in artikel 44, lid 3, van de Europa-overeenkomst beschreven recht van vestiging, maar ook het recht van vestiging als zodanig, een duidelijke en ondubbelzinnige regel van gelijke behandeling, die onvoorwaardelijk en rechtstreeks toepasselijk is. Deze regel verbiedt de lidstaten om na de inwerkingtreding van de overeenkomst ten aanzien van Poolse onderdanen die zich overeenkomstig de bepalingen van de overeenkomst wensen te vestigen, een minder gunstige behandeling toe te passen dan ten aanzien hun eigen onderdanen.

43. In tegenstelling tot andere bepalingen van de Europa-overeenkomst is artikel 44, lid 3, geen bepaling met een zuiver programmatisch karakter, voor de rechtstreekse toepasselijkheid waarvan nadere besluiten van de Associatieraad [12] vereist zijn. Dit geldt bijvoorbeeld wel voor het vrij verkeer van werknemers (artikel 39, lid 1) en het vrij verrichten van diensten (artikel 55, lid 3), aangezien daar uitdrukkelijk wordt gesproken van maatregelen die nog moeten worden genomen.

44. Noch uit de bewoordingen van artikel 44, lid 3, van de Europa-overeenkomst, noch uit de op deze bepaling toepasselijke artikelen valt op te maken, dat de Associatieraad op dit gebied nog besluiten dient te nemen. Dit lag anders bij de bepalingen van de associatieovereenkomst met Turkije, waarin met betrekking tot het vrije verkeer van Turkse werknemers werd gezegd, dat het exacte tijdschema en de volgorde van omzetting van de desbetreffende bepalingen in besluiten van de Associatieraad moesten worden vastgelegd. [13] Tal van bepalingen van de associatieovereenkomst met Turkije kregen pas rechtstreekse werking door de uitvoeringsbesluiten van de Associatieraad. [14]

45. Ook het doel en de aard van de Europa-overeenkomst met Polen zijn niet met de rechtstreekse toepasselijkheid van artikel 44, lid 3, in tegenspraak. De onmiddellijke doelstellingen van de overeenkomst, die ook staan opgesomd in artikel 1, lid 2 — zie hiervoor, punt 19 — kunnen worden afgeleid uit de preambule.

46. De omstandigheid dat deze Europa-overeenkomst in hoofdzaak moet bijdragen tot de economische ontwikkeling van Polen en er dientengevolge een onevenwichtigheid in de door de Gemeenschap jegens dit land aangegane verplichtingen bestaat, belet volgens 's Hofs vaste rechtspraak inzake vergelijkbare associatieovereenkomsten de Gemeenschap niet, de rechtstreekse werking van sommige bepalingen van die overeenkomst te erkennen. [15]

12 — Artikel 3, lid 2, van de Europa-overeenkomst bepaalt met betrekking tot de Associatieraad: „Op ministerieel niveau vindt de dialoog plaats in het kader van de Associatieraad, die de algemene verantwoordelijkheid draagt voor alle aangelegenheden die de partijen de Associatieraad voorleggen." Nadere bepalingen over de Associatieraad zijn te vinden in de artikelen 102 tot en met 107 van de overeenkomst.

13 — Vgl. arrest Demirel (aangehaald in voetnoot 7, punt 16).

14 — Vgl. arrest Sevince (aangehaald in voetnoot 7, punten 27 e.v.).

15 — Arresten van 12 december 1995, Chiquita Italia (C-469/93, Jurispr. blz. I-4533, punt 34), en 11 mei 2000, Savas (C-37/98, Jurispr. blz. I-2927, punt 53).

47. Ook het feit dat artikel 44, lid 3, van de Europa-overeenkomst de lidstaat geen discretionaire bevoegdheid toekent waar het de verlening van een recht van vestiging aan een Pools onderdaan betreft, wijst erop dat deze bepaling rechtstreeks werkt.

48. Anders dan verzoekers stellen, staan de door artikel 44, lid 3, van de Europa-overeenkomst verleende rechten echter niet gelijk met het recht van vestiging krachtens artikel 52 EG-Verdrag (thans artikel 43 EG), waarvan het Hof de rechtstreekse werking steeds heeft erkend. [16] Dit is echter voor de onderhavige zaak evenwel niet meer relevant. Ten eerste zijn de bewoordingen van de twee bepalingen niet identiek [17], en ten tweede wordt het verschil in behandeling verklaard door het verschil in de doelstellingen van de overeenkomst en van het Verdrag.

49. Terwijl het bij de Europa-overeenkomst om de geleidelijke integratie van Polen gaat en aansluiting bij de Europese Unie geenszins een automatisme is, zijn de doelstellingen van het EG-Verdrag veel ruimer en verstrekkender. Er moet een interne markt tot stand worden gebracht, wat de afschaffing tussen de lidstaten van hinderpalen voor het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal inhoudt (vgl. artikel 3, sub e, EG-Verdrag — thans, na wijziging, artikel 3, lid 1, sub c, EG).

50. Uit het voorgaande volgt derhalve, dat artikel 44, lid 3, van de Europa-overeenkomst, gelet op zowel zijn bewoordingen als zijn doel en aard, rechtstreekse werking heeft waar het gaat om het recht van vestiging van Poolse onderdanen die een werkzaamheid als zelfstandige wensen uit te oefenen. Daarmee is echter nog niets gezegd over een eventueel recht van verblijf. Om te kunnen beoordelen in hoeverre artikel 44, lid 3, een zelfstandig en van het nationale recht onafhankelijk verblijfsrecht verleent, moet de draagwijdte van deze bepaling worden onderzocht.

c) De draagwijdte van artikel 44, lid 3, van de Europa-overeenkomst

51. Zowel tijdens de schriftelijke als tijdens de mondelinge behandeling hebben verzoekers in wezen betoogd, dat hun met het in artikel 44, lid 3, van de Europa-overeenkomst geformuleerde recht van vestiging een impliciet recht van verblijf in de betrokken lidstaat wordt toegekend, zulks ongeacht het feit dat zij zich ten tijde van de indiening van de op deze bepaling gebaseerde aanvraag al drie jaar in strijd met de nationale immigratieregels in het gastland ophielden.

16 — Arrest van 21 juni 1974, Reyners (2/74, Jurispr. blz. 631).

17 — Volgens 's Hofs vaste rechtspraak heeft het feit dat een artikel van een associatieovereenkomst gelijkluidend is met een bepaling van het EG-Verdrag, geenszins automatisch tot gevolg dat die bepalingen op dezelfde wijze moeten worden uitgelegd (zie in dit verband arrest van 1 juli 1993, Metalsa, C-312/91, Jurispr. blz. I-3751, punten 11-20).

52. De argumenten waarmee verzoekers willen aantonen dat het illegale karakter van hun verblijf in de lidstaat bij de beoordeling van een op artikel 44, lid 3, van de Europa-overeenkomst gebaseerde aanvraag geen rol mag spelen, overtuigen niet. Zij gaan eraan voorbij, dat in het kader van deze bepaling een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen het recht van verblijf en het recht van vestiging.

53. Volgens de ondubbelzinnige tekst van artikel 44, lid 3, van de Europa-overeenkomst heeft deze bepaling uitsluitend betrekking op het recht van Poolse onderdanen om zich in een lidstaat te vestigen. Nergens in de overeenkomst wordt gesproken van een impliciet verblijfsrecht als uitvloeisel van dat recht van vestiging.

54. Aangezien het Hof voor de vraag, of uit het recht van vestiging bepaalde andere rechten kunnen worden afgeleid, steeds de doelstellingen van de aan zijn oordeel onderworpen regeling als criterium hanteert [18], dient dit criterium ook te worden toegepast bij de beoordeling, of uit het door artikel 44, lid 3, van de Europa-overeenkomst verleende recht van vestiging verblijfsrechten kunnen worden afgeleid. Waar de door de overeenkomst geregelde materie met opzet is ingeperkt, moet worden geconcludeerd dat artikel 44, lid 3, een puur discriminatieverbod en daarmee een verplichting tot nationale behandeling behelst, maar niet daarnaast ook een verblijfsrecht verleent.

18 — Arrest van 7 juli 1976, Watson en Belmann (118/75, Jurispr. blz. 1185, punt 16).

55. In verband met de associatieovereenkomst met Turkije heeft het Hof meermalen verklaard, dat de betrokken bepalingen bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht de bevoegdheid van de lidstaten intact laat om, met name, de toegang van Turkse onderdanen tot hun grondgebied en hun verblijf aldaar te reglementeren. [19]

56. Artikel 44, lid 3, van de Europa-overeenkomst moet in overeenkomstige zin worden uitgelegd. Anders dan verzoekers beweren, kan bedoelde rechtspraak op de Europa-overeenkomst worden getransponeerd. De stelling dat de Europa-overeenkomst op dit punt verder gaat dan de associatieovereenkomst met Turkije, is onhoudbaar, zoals de volgende vergelijking van de twee overeenkomsten op het punt van het recht van vestiging laat zien:

— De associatieovereenkomst met Turkije

57. Volgens artikel 2, lid 1, en de tweede overweging van de preambule heeft de associatieovereenkomst ten doel, de gestadige en evenwichtige versterking van de commerciële en economische betrekkingen tussen de partijen te bevorderen. Wanneer de werking van de overeenkomst het toelaat de algehele aanvaarding door Turkije van de uit het Verdrag tot oprichting van de

19 — Arresten van 23 januari 1997, Tetik (C-171/95, Jurispr. blz. I-329, punt 21), 16 december 1992, Kus (C-237/91, Jurispr. blz. I-6781, punt 25), en Savas (aangehaald in voetnoot 15, punt 58).

Gemeenschap voortvloeiende verplichtingen te overwegen, onderzoeken de overeenkomstsluitende partijen de mogelijkheid van een toetreding van Turkije tot de Gemeenschap (artikel 28 van de overeenkomst).

58. Ingevolge artikel 41 van het aan de associatieovereenkomst gehechte aanvullend protocol mogen de overeenkomstsluitende partijen onderling geen nieuwe beperkingen invoeren met betrekking tot de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten.

59. Het merendeel van de tot dusver uit de associatieovereenkomst met Turkije afgeleide rechten is evenwel gebaseerd op de zeer concrete besluiten van de Associatieraad.

— De Europa-overeenkomst met Polen

60. Volgens artikel 1, lid 2, heeft de Europa-overeenkomst onder meer ten doel, een passend kader tot stand te brengen voor de politieke dialoog en voor de geleidelijke integratie van Polen in de Gemeenschap, alsmede de uitbreiding van de handel en harmonische economische betrekkingen te bevorderen. In de vijftiende overweging van de preambule wordt bovendien beklemtoond, dat het lidmaatschap van de Gemeenschap het einddoel van Polen is.

61. Ingevolge artikel 44, lid 3, van de Europa-overeenkomst dienen de lidstaten voor de vestiging van Poolse onderdanen een behandeling te verlenen die niet minder gunstig is dan die welke aan de eigen onderdanen wordt verleend.

62. Bij vergelijking van de twee overeenkomsten blijkt, dat geen van beide regelingen alle hinderpalen voor het vrije personenverkeer uit de weg beoogt te ruimen. In beide overeenkomsten wordt bovendien enkel gesproken van uitbreiding van de handel en totstandbrenging van een kader voor de geleidelijke integratie in de Gemeenschap, maar niet van een met het EG-Verdrag overeenstemmend kader.

63. Artikel 58 van de Europa-overeenkomst, dat geen tegenhanger heeft in de associatieovereenkomst met Turkije, maakt in dit verband door de uitdrukkelijke vermelding van de begrippen „toelating" en „verblijf" des te meer duidelijk, dat deze onderwerpen binnen de bevoegdheidssfeer van de lidstaten blijven vallen, zoals reeds uit de rechtspraak betreffende de associatieovereenkomst met Turkije blijkt.

64. Met name de tot dusver in het kader van de associatieovereenkomst met Turkije vastgestelde besluiten van de Associatieraad laten echter zien, dat deze overeenkomst op het gebied van het vrij verkeer en het recht van vestiging duidelijk verder ontwikkeld is dan de Europa-overeenkomst. Ook hieruit blijkt dat aan Poolse onderdanen die een werkzaamheid als zelf-

standige wensen uit te oefenen, niet meer rechten kunnen worden toegekend dan op basis van de associatieovereenkomst met Turkije aan Turkse onderdanen kunnen worden verleend.

65. In het naar verhouding korte tijdsbestek waarbinnen de toetreding van Polen tot de Gemeenschap een feit zou moeten zijn, zien verzoekers een argument om aan de Europa-overeenkomst een ruimere draagwijdte toe te kennen dan aan de associatieovereenkomst met Turkije. Daarbij verliezen zij echter uit het oog, dat absoluut onderscheid moet worden gemaakt tussen de politieke en de juridische betekenis van een overeenkomst.

66. Ook al kan de rechtspraak betreffende de associatieovereenkomst met Turkije, zoals wij zagen, voor een deel worden getransponeerd, de vaste rechtspraak waarin het Hof uit de met Turkije gesloten associatieovereenkomst een impliciet verblijfsrecht voor Turkse werknemers heeft afgeleid [20], kan niet worden toegepast op het onderhavige geval, waarin het gaat om het recht van vestiging van Poolse zelfstandigen. Volgens die rechtspraak houden de ter zake van werkgelegenheid aan Turkse werknemers verleende rechten noodzakelijkerwijs in, dat de belanghebbenden een recht van verblijf genieten, omdat anders het recht van toegang tot de arbeidsmarkt en het verrichten van arbeid elke inhoud zou verliezen. Dit impliciete recht van verblijf werd echter uitsluitend en alleen afgeleid uit besluit nr. 1/80 van de Associatieraad van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de associatie. Een met dit besluit vergelijkbare regeling bestaat op het gebied van de Europa-overeenkomst met Polen niet.

67. Bedoelde rechtspraak, die eigenlijk alleen voor Turkse werknemers geldt, is inmiddels door het Hof ook toegepast in verband met bepalingen betreffende het aan Turkse onderdanen toekomende recht om zich in een lidstaat te vestigen. [21] Het Hof heeft daarbij echter uitdrukkelijk beklemtoond, dat het impliciete verblijfsrecht enkel in de specifieke context van de associatieovereenkomst met Turkije geldt. [22] Daaruit blijkt duidelijk en ondubbelzinnig, dat deze beginselen bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht — dat wil zeggen zolang overeenkomstige besluiten van de Associatieraad ontbreken — niet kunnen worden toegepast in verband met de Europa-overeenkomst met Polen.

68. Ook uit de in artikel 44, lid 4, van de Europa-overeenkomst gegeven definitie van het begrip „vestiging" [23] blijkt duidelijk, dat volgens deze overeenkomst een strikt onderscheid moet worden gemaakt tussen Poolse werknemers en Poolse zelfstandigen, met als gevolg dat rechten die eventueel voor werknemers gelden, in geen geval zonder meer ook aan zelfstandigen toekomen.

20 — Arresten Sevince en Kus (aangehaald in de voetnoten 7 en 19) en arrest van 6 juni 1995, Bozkurt (C-434/93, Jurispr. blz. I-1475, punt 28).

21 — Arrest Savas (aangehaald in voetnoot 15, punt 63).

22 — Arrest Savas (aangehaald in voetnoot 15, punt 49).

23 — Artikel 44, lid 4, bepaalt onder meer: „[...] De toegang tot werkzaamheden anders dan in loondienst en de exploitatie van een handelsonderneming door onderdanen strekt zich niet uit tot het zoeken naar of het aannemen van werk op de arbeidsmarkt en geeft evenmin recht op toegang tot de arbeidsmarkt van een andere partij. Het bepaalde in dit hoofdstuk is niet van toepassing op degenen die niet uitsluitend zelfstandig zijn; [...]"

69. Dat uit het ingevolge artikel 44, lid 3, van de Europa-overeenkomst aan Poolse onderdanen toekomende recht van vestiging geen impliciet verblijfsrecht kan worden afgeleid, blijkt ook uit het volgende. Het Hof heeft namelijk zelfs in gevallen waarin in beginsel ingevolge besluit nr. 1/80 van de Associatieraad aan Turkse zelfstandigen een recht van verblijf toekwam, op dit beginsel weer een uitzondering gemaakt wanneer de betrokkene zich ten tijde van de indiening van zijn aanvraag in strijd met de nationale immigratiewetgeving in de betrokken lidstaat ophield. [24] In die gevallen ging het steeds om Turkse onderdanen die ter verkrijging van hun oorspronkelijke toelating in een lidstaat valse verklaringen hadden afgelegd.

70. Het zou volstrekt ongerijmd zijn om aan personen uit derde landen waarvoor de EG niet zo concrete uitvoeringsbesluiten als het in het kader van de associatieovereenkomst met Turkije tot stand gekomen besluit nr. 1/80 van de Associatieraad heeft vastgesteld, een gunstiger behandeling toe te kennen dan aan onderdanen van een land als Turkije.

71. Derhalve kan worden vastgesteld, dat bij de huidige stand van de uitvoering van de Europa-overeenkomst met Polen een strikt onderscheid moet worden gemaakt tussen het door artikel 44, lid 3, van deze overeenkomst verleende recht van vestiging en een eventueel recht van verblijf.

d) Illegaal verblijf vóór inwerkingtreding van de Europa-overeenkomst

72. Hoewel hun toeristenvisum was verlopen en verlenging ervan was geweigerd, bleven verzoekers in strijd met de nationale vreemdelingenwetgeving in het Verenigd Koninkrijk. In dit verband is van belang, dat hun verblijf al illegaal was toen de Europa-overeenkomst nog niet in werking was getreden. [25] In zoverre is het ook niet relevant, welke rechten verzoekers aan hun oorspronkelijke toelating zouden hebben kunnen ontlenen. Artikel 44, lid 3, van de Europa-overeenkomst biedt geen aanknopingspunten voor de stelling, dat eerdere schendingen van het nationale recht door deze bepaling ongedaan kunnen worden gemaakt.

73. Noch de ontstaansgeschiedenis van de Europa-overeenkomst noch de overeenkomst zelf wijst erop, dat de overeenkomstsluitende partijen illegale verblijfssituaties die vóór de inwerkingtreding van de overeenkomst waren ontstaan, wilden regulariseren.

74. Aangezien, zoals wij zagen, de Europa-overeenkomst zelfs geen impliciet verblijfsrecht toekent aan personen die zich pas na de inwerkingtreding van de overeenkomst illegaal in een lidstaat zijn gaan ophouden, moet dit a fortiori gelden voor personen die

24 — Arrest Savas (aangehaald in voetnoot 15, punt 60) en arrest van 5 juni 1997, Kol (C-285/95, Jurispr. blz. I-3069, punt 29).

25 — Zie hiervoor, voetnoot 6.

al vóór de inwerkingtreding van de overeenkomst illegaal in de lidstaat verbleven.

75. Anders zou artikel 44, lid 3, Poolse onderdanen ertoe kunnen bewegen, in eerste instantie onder valse voorwendselen een lidstaat binnen te komen, om vervolgens met omzeiling van de nationale voorschriften een verblijfsvergunning aan te vragen, op de verlening waarvan de betrokken lidstaat — wegens het op grond van een associatieovereenkomst bestaande recht — dan geen invloed meer zou hebben.

76. De draagwijdte van artikel 44, lid 3, van de Europa-overeenkomst is dus in zoverre beperkt, dat enkel Poolse onderdanen die zich reeds legaal, dat wil zeggen in overeenstemming met de nationale bepalingen betreffende toelating en verblijf, in de staat van ontvangst ophouden, aan deze bepaling een tot de vestiging in die staat beperkt recht op gelijke behandeling ontlenen.

77. Nu dus vaststaat dat artikel 44, lid 3, van de Europa-overeenkomst uitsluitend een recht van vestiging, maar geen recht van verblijf verleent, is ook de eventuele werking van artikel 58 beperkt tot het recht van vestiging. De vraag is evenwel, in hoeverre deze bepaling de lidstaten beperkingen kan opleggen bij de uitwerking van het recht van vestiging.

78. Volgens artikel 58 van de Europa-overeenkomst belet geen enkele bepaling van de overeenkomst een lidstaat zijn wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende toelating en verblijf, tewerkstelling, arbeidsvoorwaarden, de vestiging van natuurlijke personen en het verrichten van diensten toe te passen, mits hij dat niet op zodanige wijze doet dat de voor een partij uit een specifieke bepaling van de overeenkomst voortvloeiende voordelen teniet worden gedaan of worden beperkt.

79. Een vergelijking met de tekst van artikel 44, lid 3, van de Europa-overeenkomst laat zien, dat artikel 58 uitsluitend tot de Gemeenschap, de lidstaten en Polen is gericht en dat individuele Poolse onderdanen aan deze bepaling dus geen rechtstreekse rechten kunnen ontlenen. Dit verklaart ook waarom artikel 58 van de Europa-overeenkomst geen invloed heeft op de reeds vastgestelde rechtstreekse toepasselijkheid van artikel 44, lid 3.

80. De lidstaten moeten juist ook in verband met de uitvoering van de Europa-overeenkomst met Polen de mogelijkheid hebben, bepaalde controles te verrichten bij de toelating, het verblijf en de vestiging van Poolse onderdanen.

81. Anders dan verzoekers stellen, kan uit het feit dat artikel 58 en artikel 44, lid 3, beide in titel IV van de Europa-overeenkomst staan, geenszins worden afgeleid, dat artikel 44, lid 3, een verblijfsrecht verleent en dat deze werking niet door maatregelen

van de lidstaten mag worden beperkt. Uit de plaatsing van artikel 58 in diezelfde titel blijkt integendeel des te meer, dat de lidstaten ook in verband met het recht van vestiging bevoegd blijven, de toelating en het verblijf van Poolse onderdanen te regelen.

82. Bovendien kwamen de overeenkomstsluitende partijen bij de ondertekening van de aan de slotakte van de overeenkomst gehechte „Gemeenschappelijke verklaring betreffende artikel 58 van de overeenkomst" overeen, dat het feit dat er een visum wordt vereist voor natuurlijke personen van bepaalde partijen, dat wil zeggen uit bepaalde landen en niet uit andere, op zichzelf niet wordt beschouwd als iets dat uit een specifieke verbintenis voortvloeiende voordelen tenietdoet of daaraan afbreuk kan doen.

83. Deze door de overeenkomstsluitende partijen zelf opgestelde uitleggingsregels, die onderdeel zijn van de overeenkomst, doen de doelstellingen van de overeenkomst nog eens duidelijk uitkomen en laten zien dat alle partijen het erover eens waren, dat de lidstaten het recht moesten behouden om de toelating en het verblijf autonoom en onafhankelijk te regelen.

84. Verder blijkt uit artikel 45, lid 1, van de Europa-overeenkomst, dat met inachtneming van het bepaalde in artikel 44, lid 3, elke partij de vestiging en de activiteiten van vennootschappen en onderdanen op haar grondgebied kan regelen, voorzover deze regelingen zonder onderscheid van toepassing zijn. Niet alleen artikel 58, maar ook artikel 45, lid 1, van de Europa-overeenkomst laat dus zien, dat de lidstaten het recht van vestiging nog steeds voor een groot deel zelf kunnen regelen.

85. Gelet op een en ander moet op de eerste twee vragen worden geantwoord:

Artikel 44 van de Europa-overeenkomst waarbij een associatie wordt tot stand gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en de Republiek Polen, anderzijds, verleent aan Poolse onderdanen het rechtstreeks toepasselijke recht om op het gebied van vestiging op dezelfde voet te worden behandeld als onderdanen van de lidstaten van de Europese Gemeenschappen, maar kent aan Poolse onderdanen niet een recht op toelating of een verblijfsrecht toe.

2) *De derde vraag*

86. Ofschoon de derde vraag in geval van een ontkennende beantwoording van de eerste vraag niet meer behoeft te worden beantwoord, moet toch subsidiair op deze vraag worden ingegaan. Met deze vraag

wordt in wezen beoogd te vernemen, of de in de Europa-overeenkomst opgenomen bepalingen betreffende toelating en verblijf aan toepassing van de bepalingen van het Verenigd Koninkrijk in de weg staan, en in hoeverre de bepalingen betreffende toelating en verblijf in het kader van de verlening van een recht van vestiging van toepassing zijn.

87. Waar de bepalingen van een associatie- of Europa-overeenkomst een bestanddeel van de communautaire rechtsorde vormen [26], hebben deze bepalingen voorrang op het nationale recht, zij het uitsluitend voorzover de betrokken bepalingen elkaar werkelijk overlappen.

88. De in casu relevante bepalingen zijn evenwel niet met het nationale recht in strijd. Met de betrokken artikelen van de Britse regeling inzake toelating en verblijf wordt enkel uitdrukking gegeven aan de legitieme en gerechtvaardigde belangen van de lidstaat, namelijk om de toegang van onderdanen van derde landen te reguleren en om te voorkomen dat misbruik wordt gemaakt van voordelen die toekomen aan personen die legaal in het land verblijven.

89. Ook blijkt uit geen van de betrokken artikelen, dat de toelating tot of het verblijf in de lidstaat uitsluitend op grond van de Poolse nationaliteit wordt geweigerd.

90. De betrokken artikelen kennen de autoriteiten een zekere beoordelingsmarge toe, waarvan aanvankelijk in de administratieve procedure ook gebruik is gemaakt. Uiteraard dient de lidstaat bij de toepassing van individuele maatregelen ook het evenredigheidsbeginsel in acht te nemen. Wanneer iemand echter puur door misleiding van de nationale autoriteiten het land is binnengekomen, kan hij zich niet op het evenredigheidsbeginsel beroepen. Dit zou met name met de doelstellingen van de Europa-overeenkomst in strijd zijn. Zo gezien is het ook niet onevenredig om van verzoekers te verlangen, dat zij eerst het land verlaten en vervolgens in Polen een nieuwe verblijfsaanvraag indienen, tegelijk met een vestigingsaanvraag.

91. Het zou niet met het evenredigheidsbeginsel verenigbaar zijn indien de toegang tot een economische activiteit anders dan in loondienst afhankelijk werd gesteld van het bestaan van een behoefte in het licht van economische of de arbeidsmarkt betreffende overwegingen, of indien een vestigingsaanvraag werd afgewezen op grond dat de rechtsorde van de betrokken lidstaat een algemene immigratiebeperking kent.

92. Volgens 's Hofs vaste rechtspraak hebben de lidstaten bovendien het recht maatregelen te treffen die bij voorbaat moeten uitsluiten, dat misbruik wordt gemaakt van rechten die aan bepaalde personen zijn toegekend. [27]

26 — Zie hiervoor, punt 33.

27 — Arrest van 27 maart 1990, Rush Portuguesa (C-113/89, Jurispr. blz. I-1417, punt 17).

93. De Europa-overeenkomst staat derhalve in casu niet in de weg aan de toepassing van nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen — in het bijzonder op het gebied van toelating en verblijf — op Poolse onderdanen.

VII — Conclusie

94. Ik geef het Hof in overweging de prejudiciële vragen te beantwoorden als volgt:

„1) Artikel 44 van de Europa-overeenkomst waarbij een associatie wordt tot stand gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en de Republiek Polen, anderzijds, verleent aan Poolse onderdanen het rechtstreeks toepasselijke recht om op het gebied van vestiging op dezelfde voet te worden behandeld als onderdanen van de lidstaten van de Europese Gemeenschappen, maar kent aan Poolse onderdanen niet een recht op toelating of een verblijfsrecht toe.

2) Een lidstaat kan zijn wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende toelating en verblijf ook toepassen op personen die aan artikel 44 van de Europa-overeenkomst een recht op gelijke behandeling op het gebied van vestiging ontlenen of ontleenden, mits hij dat niet op zodanige wijze doet dat de voor een partij uit een specifieke bepaling van de overeenkomst voortvloeiende voordelen worden tenietgedaan of beperkt."