DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

16. november 2004 *

I sag C-327/02,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Rechtbank te 's-Gravenhage (Nederlandene) ved afgørelse af 16. september 2002, indgået til Domstolen den 18. september 2002, i sagen:

Lili Georgieva Panayotova,

Radostina Markova Kalcheva,

Izabella Malgorzata Lis,

Lubica Sopova,

Izabela Leokadia Topa,

* Processprog: nederlandsk.

Jolanta Monika Rusiecka

mod

Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas og R. Silva de Lapuerta samt dommerne, J.-P. Puissochet (refererende dommer), R. Schintgen, S. von Bahr og J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: M. Poiares Maduro
justitssekretær: ekspeditionssekretær M.-F. Contet,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 2. december 2003,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Lili Georgieva Panayotova, Radostina Markova Kalcheva og Izabella Malgorzata Lis ved advocaat R. van Asperen

— den nederlandske regering ved S. Terstal og J. van Bakel, som befuldmægtigede

— den græske regering ved M. Apessos og K. Boskovits, som befuldmægtigede

— den franske regering ved C. Bergeot-Nunes, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved P.J. Kuijper og H. van Vliet, som befuldmægtigede

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 19. februar 2004,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 45, stk. 1, og artikel 59, stk. 1, i Europaaftalen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Republikken Bulgarien på den anden side, som godkendt ved Rådet og Kommissionens afgørelse 94/908/EF, EKSF, Euratom af 19. december 1994 (EFT L 358, s. 1, herefter »associeringsaftalen Fællesskaberne-Bulgarien«), af artikel 44, stk. 3, og artikel 58,

stk. 1, i Europaaftalen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Republikken Polen på den anden side, som godkendt ved Rådets og Kommissionens afgørelse 93/743/EF, EKSF, Euratom af 13. december 1993 (EFT L 348, s. 1, herefter » associeringsaftalen Fællesskaberne-Polen«), samt artikel 45, stk. 3, og artikel 59, stk. 1, i Europaaftalen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Den Slovakiske Republik på den anden side, som godkendt ved Rådet og Kommissionens afgørelse 94/909/EF, EKSF, Euratom af 19. december 1994 (EFT L 359, s. 1, herefter »associeringsaftalen Fællesskaberne-Slovakiet«, og alle aftalerne under ét »associeringsaftalerne«).

2 Anmodningen er fremsat i sager mellem på den ene side Lili Georgieva Panayotova og Radostina Markova Kalcheva, der er bulgarske statsborgere, og Izabella Malgorzata Lis, Izabela Leokadia Topa og Jolanta Monika Rusiecka, der er polske statsborgere, og Lubica Sopova, der er slovakisk statsborger, og på den anden side Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (ministeren for udlændigespørgsmål og integration) vedrørende sidstnævntes afvisning af deres ansøgning om opholdstilladelse med henblik på at udøve erhvervsvirksomhed som selvstændige erhvervsdrivende.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

3 Artikel 45, stk. 1, i afsnit IV i associeringsaftalen Fællesskaberne-Bulgarien bestemmer:

»Hver medlemsstat indrømmer fra tidspunktet for denne aftales ikrafttræden i forbindelse med bulgarske virksomheders og statsborgeres etablering en behandling, der ikke er mindre gunstig end den, den indrømmer sine egne virksomheder og statsborgere, og det samme gør sig gældende for bulgarske virksomheder og statsborgere etableret på dens område for så vidt angår deres udøvelse af virksomhed, dog med undtagelse af de anliggender, der er omhandlet i bilag XVa.«

4 Aftalens artikel 59, stk. 1, er affattet således:

»For så vidt angår afsnit IV er intet i aftalen til hinder for, at parterne anvender deres love og forskrifter vedrørende indrejse og ophold, arbejde, arbejdsvilkår, fysiske personers etablering samt udveksling af tjenesteydelser, forudsat at de ikke anvender dem på en sådan måde, at fordelene for en af parterne i henhold til en særlig bestemmelse i aftalen reduceres til nul eller begrænses. [...]«

5 Artikel 44, stk. 3, og artikel 58, stk. 1, i associeringsaftalen Fællesskaberne-Polen, såvel som artikel 45, stk. 3, og artikel 59, stk. 1, i associeringsaftalen Fællesskaberne-Slovakiet er affattet på samme måde som artikel 45, stk. 1, og artikel 59, stk. 1, i associeringsaftalen Fællesskaberne-Bulgarien.

Nederlandske bestemmelser

6 Artikel 16a, stk. 1, i Vreemdelingenwet 1994 (udlændingeloven af 1994, herefter »Vreemdelingenwet«) bestemmer, at en ansøgning om opholdstilladelse kun kan tages under behandling, såfremt udlændingen er i besiddelse af en gyldig midlertidig opholdstilladelse. Artikel 16a, stk. 3 og 4, fritager særlige kategorier af udlændinge fra denne pligt, mens artikel 16a, stk. 6, bestemmer, at der i ganske særlige individuelle tilfælde kan ses bort fra kravet om midlertidig opholdstilladelse.

7 Der kan ansøges om midlertidig opholdstilladelse ved den nederlandske diplomatiske eller konsulære repræsentation i det land, ansøgeren kommer fra, eller i det land, hvor ansøgeren har varigt ophold. Der meddeles en midlertidig opholdstilladelse, hvis de materielle betingelser for meddelelse af en opholdstilladelse er opfyldt. Hvis der udstedes en midlertidig opholdstilladelse til en udlænding, vil der blive meddelt ham opholdstilladelse, såfremt han efter sin indrejse til Nederlandene ansøger herom, medmindre der foreligger ændrede omstændigheder eller er afgivet urigtige oplysninger, der har ført til meddelelse af en midlertidig opholdstilladelse.

8 Med hensyn til bulgarske statsborgere gælder der et krav om visum for korte ophold, der ikke overstiger tre måneder. Polske og slovakiske statsborgere har ifølge artikel 46, stk. 1, litra c), i Vreemdelingenbesluit 1994 (udlændingebekendtgørelse 1994), sammenholdt med artikel 8 i Vreemdelingenwet 1994, ret til lovligt ophold i løbet af en såkaldt fri periode på tre måneder (herefter »den frie periode«). Såfremt udlændingen indgiver en ansøgning om opholdstilladelse, udløber den frie periode imidlertid automatisk ifølge artikel 46 i Vreemdelingenbesluit 1994.

Tvisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

9 Ansøgningerne om opholdstilladelse med henblik på i Nederlandene at udøve selvstændig erhvervsvirksomhed, der blev fremsat af sagsøgerne i hovedsagen, blev afvist af chefen for det regionale politi i Groningen (Nederlandene) med henvisning til, at de ikke havde en midlertidig opholdstilladelse som krævet i artikel 16a, stk. 1, i Vreemdelingenwet. Klagerne over denne afvisning blev forkastet ved afgørelser truffet af Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie mellem den 22. januar og den 1. maj 2001.

10 I forbindelse med søgsmålet anlagt til prøvelse af disse afgørelser har Rechtbank te 's-Gravenhage først og fremmest fastslået, at sagsøgerne i hovedsagen ikke kan gøre undtagelserne i Vreemdelingenwets artikel 16, stk. 3, 4 og 6, gældende.

11 Rechtbank te 's-Gravenhage har endvidere under henvisning til, at Domstolen i domme af 27. september 2001, Gloszczuk (sag C-63/99, Sml. I, s. 6369, præmis 86), Kondova (sag C-235/99, Sml. I, s. 6427, præmis 91) samt Barkoci og Malik (sag C-257/99, Sml. I, s. 6557, præmis 83) i sager, hvor Det Forenede Kongeriges lovgivning fandt anvendelse, fastslog, at bestemmelserne om etableringsret i associeringsaftalerne indgået af De Europæiske Fællesskaber i princippet ikke er til hinder for, at medlemsstaterne undergiver indrejse på deres område en betingelse om forudgående midlertidig opholdstilladelse.

12 Den forelæggende ret har i denne forbindelse navnlig henvist til punkt 4 i domskonklusionen i Barkoci og Malik-sagen, hvor Domstolen vedrørende bestemmelser, der har samme ordlyd som artikel 45, stk. 3, og artikel 59, stk. 1, i associeringsaftalen Fællesskaberne-Slovakiet, nemlig artikel 45, stk. 3, og artikel 59, stk. 1, i Europaaftalen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og medlemsstaterne på den ene side og Den Tjekkiske Republik på den anden side, som godkendt ved Rådet og Kommissionens afgørelse 94/910/EKSF, EF, Euratom af 19. december 1994 (EFT L 360, s. 1, herefter »associeringsaftalen Fællesskaberne-Den Tjekkiske Republik«), fastslog følgende:

»Betingelsen i associeringsaftalens artikel 59, stk. 1, første punktum in fine, skal fortolkes således, at forpligtelsen til forud for afrejsen til værtsmedlemsstaten at indhente en indrejseattest, hvis udstedelse er betinget af en undersøgelse af materielle betingelser for etablering som dem, der er fastsat i paragraph 212 i [Det Forenede Kongeriges] Immigration Rules [(House of Commons Paper 395), herefter »Immigration Rules«], har hverken til formål eller til følge at gøre tjekkiske statsborgeres udøvelse af de rettigheder, som de er tillagt ved associeringsaftalens artikel 45, stk. 3, umulig eller overdrevent vanskelig, forudsat at værtsmedlems-

statens kompetente myndigheder udøver deres skønsmæssige beføjelse i forhold til ansøgninger om indrejse med henblik på etablering, som er indgivet i henhold til den nævnte aftale, på ankomststedet i denne stat, således at indrejsetilladelse kan udstedes til en tjekkisk statsborger, der ikke er i besiddelse af indrejseattest, på et andet grundlag end Immigration Rules, såfremt hans ansøgning klart og åbenbart opfylder de samme materielle betingelser, som skulle have været opfyldt, hvis han havde ansøgt om en indrejseattest i Den Tjekkiske Republik.«

13 Den forelæggende ret har videre henvist til, at Domstolen i Barkoci og Malik-dommens præmis 69 imidlertid præciserede følgende:

»[...] uden at det er nødvendigt at tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt associeringsaftalens artikel 59, stk. 1, giver de kompetente myndigheder i værtsmedlemsstaten mulighed for at nægte en tjekkisk statsborger uden en indrejseattest adgang til dens område, er det tilstrækkeligt at undersøge, om de britiske myndigheders anvendelse af nationale udlændingeregler i sin helhed, herunder Secretary of States [for the Home Department] skønsudøvelse med henblik på at fastslå, om betingelsen om besiddelse af en indrejseattest kan fraviges i enkelte tilfælde, synes at være i overensstemmelse med den betingelse, der er fastsat i artikel 59, stk. 1, første punktum in fine«.

14 Under disse omstændigheder spørger den forelæggende ret, om det svar, der er indeholdt i punkt 4 i domskonklusionen i Markoci og Malik-dommen, sammenholdt med dommens præmis 69, skal anses for alene at vedrøre de særlige forhold, der gjorde sig gældende for Det Forenede Kongeriges lovgivning. Retten har i den forbindelse anført, at til forskel fra sidstnævnte lovgivning tillader den nederlandske lovgivning ikke den kompetente myndighed, bortset fra de udtrykkeligt nævnte tilfælde i Vreemdelingenwets artikel 16a, at udstede en opholdstilladelse til sagsøgerne i hovedsagen, da de ikke har en midlertidig opholdstilladelse.

15 Den forelæggende ret har endelig anført, at eftersom Lili Georgieva Panayotova og Radostina Markova Kalcheva ikke havde visum, opholdt de sig ulovligt i Nederlandene, da de indgav deres ansøgning om opholdstilladelse med henblik på etablering i denne medlemsstat. Situationen er mindre klar for så vidt angår de øvrige sagsøgere i hovedsagen, som — idet der for disse personer ikke gjaldt et krav om visum for ophold i Nederlandene i en periode, der ikke overstiger tre måneder, og som i den forbindelse har ret til frit ophold som nævnt i denne doms præmis 8 — lovligt opholdt sig i denne medlemsstat før indgivelsen af deres ansøgninger om opholdstilladelse.

16 Det er under disse betingelser, at Rechtbank te 's-Gravenhage har besluttet at udsætte sagen og forlægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal Domstolens besvarelse af spørgsmål 4 i dom af 27. [september] 2001, sag C-257/99, Barkoci og Malik, fortolkes således, at det er uforeneligt med henholdsvis artikel 45, stk. 1, sammenholdt med artikel 59, stk. 1, i associeringsaftalen med Bulgarien, artikel 44, stk. 3, sammenholdt med artikel 58 i associeringsaftalen med Polen, og artikel 45, stk. 3, sammenholdt med artikel 59 i associeringsaftalen med Slovakiet, at den kompetente myndighed ved behandlingen af en i Nederlandene indgiven ansøgning om en opholdstilladelse med henblik på etablering i overensstemmelse med associeringsaftalen undlader at foretage nogen materiel prøvelse udelukkende på grund af, at ansøgeren ikke har en midlertidig opholdstilladelse? Gør det ved besvarelsen af dette spørgsmål nogen forskel, om det er klart og åbenbart, at de materielle betingelser, der stilles for indrejse, er opfyldt?

2) Er det ved besvarelsen af det første spørgsmål relevant — i bekræftende fald på hvilken måde — om den, der ansøger om en opholdstilladelse, på ansøgningstidspunktet opholder sig lovligt i Nederlandene på et andet grundlag end en midlertidig opholdstilladelse, eksempelvis som følge af den såkaldt frie periode, der er nævnt i artikel 8 i Vreemdelingenwet?«

Om de præjudicielle spørgsmål

17 Med sine to spørgsmål, som gennemgås under ét, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om de relevante bestemmelser i associeringsaftalerne skal fortolkes således, at de er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter en ansøgning om opholdstilladelse indgivet på dens område med henblik på at etablering dér som selvstændig i henhold til nævnte aftaler skal afvises uden yderligere behandling, såfremt ansøgeren ikke har en midlertidig opholdstilladelse udstedt forudgående af den diplomatiske eller konsulære repræsentation i det land, ansøgeren kommer fra, eller i det land, hvor ansøgeren har varigt ophold, selv om ansøgeren på tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen opholder sig lovligt i nævnte medlemsstat på et andet grundlag end som selvstændig erhvervsdrivende, og ansøgeren gør gældende klart og åbenbart at opfylde de materielle betingelser for tildeling af en sådan midlertidig opholdstilladelse og en opholdstilladelse som selvstændig erhvervsdrivende.

18 Artikel 45, stk. 1, i associeringsaftalen Fællesskaberne-Bulgarien, artikel 44, stk. 3, i associeringsaftalen Fællesskaberne-Polen og artikel 45, stk. 3, i associeringsaftalen Fællesskaberne-Slovakiet har direkte virkning, hvilket indebærer, at bulgarske, polske og slovakiske statsborgere, som gør de respektive bestemmelser gældende, kan påberåbe sig dem for værtsmedlemsstatens domstole, selv om myndighederne i denne stat fortsat har kompetence til på nævnte statsborgere at anvende national lovgivning vedrørende indrejse, ophold og etablering i overensstemmelse med artikel 59, stk. 1, i associeringsaftalen Fællesskaberne-Bulgarien, artikel 58, stk. 1, i associeringsaftalen Fællesskaberne-Polen og artikel 59, stk. 1, i associeringsaftalen Fællesskaberne-Slovakiet (jf. Gloszczuk-dommen, præmis 38, Kondova-dommen, præmis 39, og dom af 20.11.2001, sag C-268/99, Jany m.fl., Sml. I, s. 8615, præmis 28).

19 Selv om retten til indrejse og ophold er afledt af etableringsretten, således som den er defineret i de tre førstnævnte bestemmelser i ovenstående præmis, følger det imidlertid af de tre sidstnævnte bestemmelser, at disse rettigheder vedrørende indrejse og ophold ikke er ubegrænsede rettigheder, da deres udøvelse i givet fald kan begrænses af værtsmedlemsstatens nationale regler om indrejse, ophold og etablering for sådanne statsborgere (jf. Gloszczuk-dommen, præmis 51, Kondova-dommen, præmis 54, og dommen i sagen Jany m.fl., præmis 28).

20 For at være forenelige med betingelsen i artikel 59, stk. 1, i associeringsaftalen Fællesskaberne-Bulgarien, artikel 58, stk. 1, i associeringsaftalen Fællesskaberne-Polen og artikel 59, stk. 1, i associeringsaftalen Fællesskaberne-Slovakiet, skal de begrænsninger af etableringsretten, der følger af værtsmedlemsstatens udlændinge-regler, være egnede til at realisere det tilsigtede formål, og de må ikke med henblik på dette formål udgøre et indgreb, som kunne skade selve kernen i de rettigheder, som associeringsaftalernes artikel 45, stk. 1, artikel 44, stk. 3, og artikel 45, stk. 3, tillægger bulgarske, polske og slovakiske statsborgere, ved at gøre udøvelsen af disse rettigheder umulig eller overdrevent vanskelig (Gloszczuk-dommen, præmis 56, og Kondova-dommen, præmis 59).

21 I denne forbindelse er bestemmelser såsom artikel 45, stk. 1, sammenholdt med artikel 59, stk. 1, i associeringsaftalen Fællesskaberne-Bulgarien, artikel 44, stk. 3, sammenholdt med artikel 58, stk. 1, i associeringsaftalen Fællesskaberne-Polen og artikel 45, stk. 3, sammenholdt med artikel 59, stk. 1, i associeringsaftalen Fællesskaberne-Slovakiet i princippet ikke til hinder for en ordning med forudgående kontrol, som indebærer, at de kompetente udlændingemyndigheder kun kan udstede en indrejse- og opholdstilladelse, såfremt ansøgeren godtgør, at han

reelt har til hensigt at påbegynde selvstændig erhvervsvirksomhed uden samtidig at udøve lønnet beskæftigelse eller modtage offentlig støtte, at han fra begyndelsen råder over tilstrækkelige økonomiske midler, og at der er rimelige udsigter for den planlagte virksomhed (Gloszczuk-dommen, præmis 86, Kondova-dommen, præmis 91, og dommen i sagen Jany m.fl., præmis 31).

22 Anvendelsen af en sådan national ordning med kontrol af den præcise karakter af ansøgerens påtænkte virksomhed, der iværksættes forud for sidstnævntes afrejse til værtsmedlemsstaten, forfølger for så vidt et lovligt formål, idet den gør det muligt at begrænse udøvelsen af retten til indrejse og ophold for statsborgere fra de pågældende lande, der påberåber sig disse bestemmelser, til de personer, som bestemmelserne tager sigte på (Gloszczuk-dommen, præmis 58, Kondova-dommen, præmis 61, samt Barkoci og Malik-dommen, præmis 62).

23 Endvidere er en sådan kontrolordning bl.a. begrundet i hensynet til den omstændighed, at en vurdering af de materielle betingelser og gennemførelsen af detaljerede undersøgelser, som en sådan vurdering forudsætter, lettere kan udføres i oprindelsesstaten, bl.a. af sproglige årsager, samt af hensyn til adgangen til oplysninger om situationen for udenlandske statsborgere, som ønsker at etablere sig i en medlemsstat (Barkoci og Malik-dommen, præmis 65 og 66).

24 At kræve, at værtsmedlemsstaten, der har indført en sådan ordning med forudgående kontrol, skal pålægge myndighederne en pligt til at vurdere enhver ansøgning indgivet på dens område i henhold til associeringsaftalerne, indebærer bl.a. en risiko for en tilstrømning i antallet af ansøgninger, der indgives i forbindelse

med turistophold eller andre ophold af kortere varighed. En sådan situation ville, således som den nederlandske, den græske og den franske regering har gjort gældende, have til virkning at bringe ordningen med forudgående obligatorisk kontrol, der er indført af den pågældende medlemsstat, i fare, og på grund af de frister, der er forbundet med vurdering af ansøgninger, og de eventuelle retssager, der anlægges til prøvelse af afvisningsafgørelser, tillige gribe ind i den pågældende medlemsstats ret til kun at give fri eller forenklet adgang til sit område på betingelse af, at det påtænkte ophold er kortvarigt. Det følger ligeledes heraf, at der derved ville ske et indgreb i den effektive virkning af bestemmelserne i artikel 58, stk. 1, i associeringsaftalen Fællesskaberne-Polen samt artikel 59, stk. 1, i associeringsaftalerne Fællesskaberne-Bulgarien og Fællesskaberne-Slovakiet.

25 Da det ikke nærmere fremgår af forelæggelseskendelsen, hvilke materielle betingelser der i medfør af nederlandsk lovgivning gælder for udstedelse af midlertidige opholdstilladelser, tilkommer det den forelæggende ret at vurdere, om disse betingelser i givet fald er egnede til at sikre det formål, der er beskrevet i denne doms præmis 22 (jf. præmis 31 i dommen i sagen Jany m.fl. for så vidt angår den nederlandske lovgivning, der var i kraft på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i dommen i sagen Jany m.fl.).

26 Det skal videre præciseres, at proceduren for udstedelse af en sådan midlertidig opholdstilladelse i sig selv skal være egnet til at sikre, at udøvelsen af etableringsretten, der er sikret ved associeringsaftalerne, ikke gøres umulig eller overdrevent vanskelig.

27 Det følger bl.a. heraf, at den ordning, der gælder med henblik på udstedelse af sådanne midlertidige opholdstilladelser, skal være baseret på et proceduremæssigt system, som er let tilgængeligt og egnet til at sikre de berørte, at deres ansøgning bliver behandlet objektivt og upartisk inden for en rimelig frist, idet eventuelle afslag

på tilladelser desuden skal kunne anfægtes ved domstolene (jf. analogt dom af 12.7.2001, sag C-157/99, Smits og Peerbooms, Sml. I, s. 5473, præmis 90). Det skal i denne forbindelse understreges, at fællesskabsretten stiller krav om effektiv domstolskontrol af nationale myndigheders afgørelser i medfør af fællesskabsretten, og at princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse er et almindeligt princip, der udspringer af medlemsstaternes fælles forfatningstraditioner, og som er sikret i artikel 6 og 13 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (jf. bl.a. dom af 15.5.1986, sag 222/84, Johnston, Sml. s. 1651, præmis 18 og 19, og af 19.6.2003, sag C-467/01, Eribrand, Sml. I, s. 6471, præmis 61).

28 Det følger af det ovenfor anførte, at når en medlemsstat har valgt en ordning, hvorefter indrømmelse af opholdsret med henblik på etablering i overensstemmelse med bestemmelserne i associeringsaftalerne er betinget af en ordning med forudgående kontrol inden indrejsen på dens område, er det i princippet tilladt for denne medlemsstat at bestemme, at dens udlændingemyndigheder uden yderligere undersøgelser afviser ansøgninger om opholdstilladelse indgivet på dens område af en bulgarsk, polsk eller slovakisk statsborger, når vedkommende statsborger ikke har den krævede midlertidige opholdstilladelse, som skulle have været udstedt ved den pågældende medlemsstats diplomatiske eller konsulære repræsentation i det land, ansøgeren kommer fra, eller i det land, hvor ansøgeren har varigt ophold, inden afrejsen til denne medlemsstat.

29 Den forelæggende ret ønsker imidlertid oplyst, om en sådan afvisning fortsat er i overensstemmelse med nævnte bestemmelser i associeringsaftalerne i det tilfælde, hvor ansøgeren opholder sig lovligt i værtsmedlemsstaten på andet grundlag end som selvstændig erhvervsdrivende på tidspunktet for indgivelse af sin ansøgning om opholdstilladelse med henblik på etablering, og hvor ansøgeren gør gældende klart og åbenbart at opfylde de materielle betingelser for tildeling af en midlertidig opholdstilladelse og opholdstilladelse som selvstændig erhvervsdrivende.

30 Hvad for det første angår den omstændighed, at ansøgerne opholdt sig lovligt i Nederlandene i kraft af den frie periode, der er fastsat i den nederlandske lovgivning, bemærkes for det første, at inden for rammerne af en national ordning, som er baseret på passende undersøgelsesforanstaltninger, der foretages forud for en udenlandsk statsborgers afrejse til værtsmedlemsstaten med henblik på at etablere sig dér som selvstændig erhvervsdrivende, kan en eventuel midlertidig tilladelse til indrejse på denne stats område for nævnte person, når han ikke er i besiddelse af en indrejsetilladelse udstedt efter gennemførelsen af sådanne undersøgelser, på ingen måde sidestilles med en sådan tilladelse, således at den pågældende ikke kan henvise til det ene forhold, at han har fået en sådan midlertidig tilladelse, til støtte for, at han har erhvervet en ret til at etablere sig som selvstændig erhvervsdrivende på denne medlemsstats område (jf. analogt Barkoci og Malik-dommen, præmis 77-79).

31 Det følger desuden af Domstolens praksis, at det er foreneligt med artikel 58, stk. 1, i associeringsaftalen Fællesskaberne-Polen, og derfor også med artikel 59, stk. 1, i associeringsaftalerne Fællesskaberne-Bulgarien og Fællesskaberne-Slovakiet, at værtsmedlemsstatens kompetente myndigheder meddeler afslag på en ansøgning i henhold til nævnte aftalers artikel 44, stk. 3, artikel 45, stk. 1, eller artikel 45, stk. 3, med den begrundelse, at ansøgeren på ansøgningstidspunktet opholdt sig ulovligt på dens område som følge af, at han har afgivet urigtige oplysninger til nævnte myndigheder med henblik på at opnå indrejsetilladelse til den pågældende medlemsstat på et andet grundlag eller som følge af, at han har overtrådt en udtrykkelig betingelse knyttet til denne tilladelse vedrørende den tilladte varighed af opholdet i den pågældende medlemsstat (Gloszczuk-dommen, præmis 77).

32 Det samme bør gælde, når det fremgår, at ansøgningen, der er fremsat i medfør af nævnte bestemmelser, er uforenelig med de udtrykkelige betingelser, der er knyttet til den pågældende persons indrejse til værtsmedlemsstaten, og navnlig betingelserne vedrørende den tilladte varighed af opholdet i denne stat.

33 Således som det er blevet fastslået i denne doms præmis 24, ville det — hvis det var tilladt bulgarske, polske eller slovakiske statsborgere at indgive ansøgning om etablering i overensstemmelse med associeringsaftalerne i værtsmedlemstaten uanset det forhold, at de var indrejst på denne stats område på den udtrykkelige betingelse ikke at opholde sig der længere end tre måneder — være let for sådanne statsborgere at omgå de nationale bestemmelser om indrejse og ophold for udlændinge, og derved berøve artikel 58, stk. 1, i associeringsaftalen Fællesskaberne-Polen og artikel 59, stk. 1, i associeringsaftalen Fællesskaberne-Bulgarien og Fællesskaberne-Slovakiet deres effektive virkning.

34 Det bemærkes i denne forbindelse, at bulgarske, polske eller slovakiske statsborgere, der ikke underkaster sig de nationale myndigheders relevante kontrolforanstaltninger, idet de tilsidesætter de betingelser, hvorunder retten til adgang til det pågældende område er blevet tilkendt dem, ikke kan henvise til den beskyttelse, der følger af bestemmelserne i associeringsaftalerne vedrørende retten til etablering, med henblik på at undgå at opfylde disse betingelser.

35 Hvad for det andet angår den omstændighed, at en bulgarsk, polsk eller slovakisk statsborger på det nederlandske område indgiver en ansøgning om opholdstilladelse med henblik på etablering i medfør af associeringsaftalerne, og som gør gældende klart og åbenbart at opfylde de materielle betingelser, der skulle have været vurderet inden for rammerne af den ordning med forudgående kontrol, der er indført ved den nederlandske lovgivning, er det ganske vist korrekt, at Domstolen i præmis 74 i Barkoci og Malik-dommen fastslog, at artikel 45, stk. 3, og artikel 59, stk. 1, i associeringsaftalen Fællesskaberne-Den Tjekkiske Republik ikke er til hinder for, at værtsmedlemsstatens kompetente udlændingemyndigheder kræver, at en tjekkisk statsborger forud for sin afrejse til denne stat har opnået en forudgående indrejseattest, hvis udstedelse er betinget af en undersøgelse af de materielle betingelser for etablering, såsom dem, der er foreskrevet i paragraph 212 i

Immigration Rules, forudsat at disse myndigheder udøver deres skønsmæssige beføjelse i forhold til ansøgninger om indrejse med henblik på etablering, som er indgivet i henhold til nævnte aftale, på ankomststedet i denne stat, således at indrejsetilladelse kan udstedes til en tjekkisk statsborger på et andet grundlag end Immigration Rules, såfremt hans ansøgning klart og åbenbart opfylder de samme materielle betingelser, som skulle have været opfyldt, hvis han havde ansøgt om en indrejseattest i Den Tjekkiske Republik.

36 Således som Domstolen præciserede det i præmis 72 i Barkoci og Malik-dommen, er det imidlertid i det omfang værtsmedlemsstatens kompetente udlændingemyndigheder følger en politik, hvorefter det obligatoriske krav om besiddelse af indrejseattest kan fraviges, at det synes at være sammenhængende med grundlaget for ordningen med forudgående kontrol, samt begrundet med hensyn til associeringsaftalen Fællesskaberne-Den Tjekkiske Republik, at disse myndigheder under udøvelsen af deres skøn vedrørende ansøgerens individuelle situation foretager en mindre omfattende prøvelse af berettigelsen af en ansøgning om etablering indgivet i henhold til den omhandlede aftale på ankomststedet i medlemsstaten end den prøvelse, der foretages i det tilfælde, hvor der er tale om en ansøgning om indrejseattest indgivet af en tjekkisk statsborger i hjemlandet.

37 Således som den forelæggende ret og de regeringer, der har afgivet indlæg i sagen for Domstolen, har anført, har de kompetente nederlandske udlændingemyndigheder i modsætning til, hvad der var tilfældet i Det Forenede Kongerige, imidlertid ikke en sådan skønskompetence. I det tilfælde, hvor der ikke er udstedt en midlertidig opholdstilladelse fra den nederlandske diplomatiske eller konsulære repræsentation i den berørte persons hjemland, har nævnte myndigheder i medfør af national ret i princippet ingen kompetence til at udstede en opholdstilladelse med henblik på etablering i overensstemmelse med associeringsaftalerne, eller til med henblik herpå at foretage en vurdering af, om de materielle betingelser for at udstede en sådan tilladelse er opfyldt.

38 Med forbehold af medlemsstaternes mulighed for at indføre en ordning med forudgående kontrol, der ledsages af en mulighed for vurdering af ansøgninger indgivet direkte på det nationale område, er det i overensstemmelse med grundlaget for en ordning med forudgående kontrol som den, der er iværksat af Kongeriget Nederlandene, og med associeringsaftalerne, at denne medlemsstat i sin retsorden bestemmer, at når betingelsen om forudgående ansøgning — i det land, ansøgeren kommer fra, eller i det land, hvor ansøgeren har varigt ophold — om midlertidig opholdstilladelse med henblik på etablering ikke er opfyldt, afslår denne medlemsstats kompetente myndigheder at meddele opholdstilladelse til bulgarske, polske eller slovakiske statsborgere, der påberåber sig artikel 45, stk. 1, i associeringsaftalen Fællesskaberne-Bulgarien, artikel 44, stk. 3, i associeringsaftalen Fællesskaberne-Polen, og artikel 45, stk. 3, i associeringsaftalen Fællesskaberne-Slovakiet, uanset om de andre materielle betingelser, som er fastsat i den nationale lovgivning for udstedelse af en sådan midlertidid opholdstilladelse, er opfyldt (jf. analogt Gloszczuk-dommen, præmis 70, og Kondova-dommen, præmis 75).

39 Det følger af ovenstående, at de forelagte spørgsmål skal besvares på fælgende måde:

— Artikel 45, stk. 1, sammenholdt med artikel 59, stk. 1, i associeringsaftalen Fællesskaberne-Bulgarien, artikel 44, stk. 3, sammenholdt med artikel 58, stk. 1, i associeringsaftalen Fællesskaberne-Polen og artikel 45, stk. 3, sammenholdt med artikel 59, stk. 1, i associeringsaftalen Fællesskaberne-Slovakiet er i princippet ikke til hinder for en medlemsstats ordning med forudgående kontrol, hvorefter adgang til den pågældende medlemsstats område med henblik på etablering som selvstændig erhvervsdrivende er undergivet et krav om, at denne medlemsstats diplomatiske eller konsulære repræsentation i det

land, ansøgeren kommer fra, eller i det land, hvor ansøgeren har varigt ophold, udsteder en midlertidig opholdstilladelse. En sådan ordning kan gyldigt undergive udstedelse af nævnte tilladelse en betingelse om, at den berørte person godtgør, at han reelt har til hensigt at påbegynde selvstændig erhvervsvirksomhed uden samtidig at udøve lønnet beskæftigelse eller modtage offentlig støtte, at han fra begyndelsen råder over tilstrækkelige økonomiske midler, og at der er rimelige udsigter for den planlagte virksomhed. Den ordning, der skal gælde for sådanne forudgående opholdstilladelser, skal imidlertid være baseret på et proceduremæssigt system, som er let tilgængeligt og egnet til at sikre de berørte, at deres ansøgning bliver behandlet objektivt inden for en rimelig frist, idet eventuelle afslag på tilladelser desuden skal kunne anfægtes ved domstolene.

— Nævnte bestemmelser i associeringsaftalerne skal fortolkes således, at de i princippet ikke er til hinder for, at en sådan national ordning bestemmer, at værtsmedlemsstatens kompetente myndigheder afviser en ansøgning om opholdstilladelse med henblik på etablering i overensstemmelse med nævnte associeringsaftaler, der indgives på denne medlemsstats område, når ansøgeren ikke har den midlertidige opholdstilladelse, der stilles krav om i denne ordning.

— Det er herved uden betydning, at ansøgeren gør gældende, at han klart og åbenbart opfylder alle materielle betingelser for tildeling af en midlertidig opholdstilladelse og opholdstilladelse med henblik på etablering, eller at den pågældende ansøger opholder sig lovligt i værtsmedlemsstaten på andet grundlag på tidspunktet for sin ansøgning, når det fremgår, at ansøgningen fremsættes i strid med de betingelser, der udtrykkeligt er knyttet til den pågældende persons indrejse til nævnte medlemsstat og navnlig betingelserne vedrørende den tilladte varighed af opholdet.

Sagens omkostninger

40 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

1) **Artikel 45, stk. 1, og artikel 59, stk. 1, i Europaaftalen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Republikken Bulgarien på den anden side, som godkendt ved Rådet og Kommissionens afgørelse 94/908/EF, EKSF, Euratom af 19. december 1994, artikel 44, stk. 3, og artikel 58, stk. 1, i Europaaftalen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Republikken Polen på den anden side, som godkendt ved Rådets og Kommissionens afgørelse 93/743/EF, EKSF, Euratom af 13. december 1993, og artikel 45, stk. 3, og artikel 59, stk. 1, i Europaaftalen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Den Slovakiske Republik på den anden side, som godkendt ved Rådet og Kommissionens afgørelse 94/909/EF, EKSF, Euratom af 19. december 1994, læst i sammenhæng, er i princippet ikke til hinder for en medlemsstats ordning med forudgående kontrol, hvorefter adgang til den pågældende medlemsstats område med henblik på etablering som selvstændig erhvervsdrivende er undergivet et krav om, at denne medlemsstats diplomatiske eller konsulære repræsentation i det land, ansøgeren kommer fra, eller i det land, hvor ansøgeren har varigt ophold, udsteder en midlertidig opholdstilladelse. En sådan ordning kan gyldigt undergive udstedelse af nævnte tilladelse en betingelse om, at den berørte person**

godtgør, at han reelt har til hensigt at påbegynde selvstændig erhvervsvirksomhed uden samtidig at udøve lønnet beskæftigelse eller modtage offentlig støtte, at han fra begyndelsen råder over tilstrækkelige økonomiske midler, og at der er rimelige udsigter for den planlagte virksomhed. Den ordning, der skal gælde for sådanne forudgående opholdstilladelser, skal imidlertid være baseret på et proceduremæssigt system, som er let tilgængeligt og egnet til at sikre de berørte, at deres ansøgning bliver behandlet objektivt inden for en rimelig frist, idet eventuelle afslag på tilladelser desuden skal kunne anfægtes ved domstolene.

2) **Nævnte bestemmelser i associeringsaftalerne skal fortolkes således, at de i princippet ikke er til hinder for, at en sådan national ordning bestemmer, at værtsmedlemsstatens kompetente myndigheder afviser en ansøgning om opholdstilladelse med henblik på etablering i overensstemmelse med nævnte associeringsaftaler, der indgives på denne medlemsstats område, når ansøgeren ikke har den midlertidige opholdstilladelse, der stilles krav om i denne ordning.**

3) **Det er herved uden betydning, at ansøgeren gør gældende, at han klart og åbenbart opfylder alle materielle betingelser for tildeling af en midlertidig opholdstilladelse og opholdstilladelse med henblik på etablering, eller at den pågældende ansøger opholder sig lovligt i værtsmedlemsstaten på andet grundlag på tidspunktet for sin ansøgning, når det fremgår, at ansøgningen fremsættes i strid med de betingelser, der udtrykkeligt er knyttet til den pågældende persons indrejse til nævnte medlemsstat og navnlig betingelserne vedrørende den tilladte varighed af opholdet.**

Underskrifter.