DOMSTOLENS DOM

27. september 2001 *

I sag C-63/99,

angående en anmodning, som High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office) (Det Forenede Kongerige), i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

The Queen

mod

Secretary of State for the Home Department,

ex parte:

Wieslaw Gloszczuk et Elzbieta Gloszczuk,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 44 og 58 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 indgået og godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets og Kommissionens afgørelse 93/743/Euratom, EKSF, EF af 13. december 1993 (EFT L 348, s. 1),

har

* Processprog: engelsk.

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene C. Gulmann, A. La Pergola (refererende dommer), M. Wathelet og V. Skouris samt dommerne D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet, P. Jann, L. Sevón, R. Schintgen og F. Macken,

generaladvokat: S. Alber
justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— W. og E. Gloszczuk ved barrister M. Muller for solicitor J.G. Mayne

— Det Forenede Kongeriges regering ved J.E. Collins, som befuldmægtiget, bistået af E. Sharpston, QC

— den belgiske regering ved A. Snoecx, som befuldmægtiget

— den tyske regering ved W.-D. Plessing og C.-D. Quassowski, som befuldmægtigede

— den spanske regering ved N. Díaz Abad, som befuldmægtiget

— den franske regering ved K. Rispal-Bellanger og C. Bergeot, som befuldmægtigede

— den irske regering ved M.A. Buckley, som befuldmægtiget, bistået af R. Fitz Gerald og E. Barrington, BL

— den italienske regering ved U. Leanza, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato F. Quadri

— den nederlandske regering ved M.A. Fierstra, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved F. Benyon, M.-J. Jonczy og N. Yerrell, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 13. juni 2000 er afgivet mundtlige indlæg af W. og E. Gloszczuk ved barristers M. Muller, R.K. Rai og M. Connor, af Det Forenede Kongeriges regering ved G. Amodeo, som befuldmægtiget, bistået af E. Sharpston og barrister S. Kovats, af den tyske regering ved C.-D. Quassowski, af den spanske regering ved N. Díaz Abad, af den franske regering ved A. Lercher, som befuldmægtiget, af den irske regering ved E. Barrington, af den italienske regering, ved F. Quadri, af den nederlandske regering ved M.A. Fierstra, af den østrigske regering ved G. Hesse, som befuldmægtiget, og af Kommissionen ved F. Benyon, M.-J. Jonczy og N. Yerrell,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 14. september 2000,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 9. december 1998, indgået til Domstolen den 22. februar 1999, har High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office), i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) forelagt tre præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 44 og 58 i europa-aftalen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Republikken Polen på den anden side, som indgået og godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets og Kommissionens afgørelse 93/743/Euratom, EKSF, EF af 13. december 1993 (EFT L 348, s. 1, herefter »associeringsaftalen«).

2 Spørgsmålene er blevet rejst i forbindelse med en sag anlagt af de polske statsborgere, W. og E. Gloszczuk, mod Secretary of State for the Home Department (herefter »Secretary of State«) vedrørende en afgørelse, hvorved sidstnævnte meddelte dem afslag på opholdstilladelse i Det Forenede Kongerige.

Associeringsaftalen

3 Associeringsaftalen blev undertegnet den 16. december 1991 i Bruxelles og er i overensstemmelse med sin artikel 121, stk. 2, trådt i kraft den 1. februar 1994.

4 Ifølge artikel 1, stk. 2, har associeringsaftalen bl.a. til formål at skabe passende rammer for den politiske dialog, som gør det muligt at udvikle nære politiske forbindelser mellem parterne, at fremme udvidelsen af samhandelen og de harmoniske økonomiske forbindelser mellem parterne og således fremme en dynamisk økonomisk udvikling og velstand i Republikken Polen, og tillige skabe en passende ramme for Republikken Polens gradvise integration i Fællesskabet, idet dette lands endelige mål, i henhold til femtende betragtning til aftalen, er at tiltræde Fællesskabet.

5 De for hovedsagen relevante bestemmelser i associeringsaftalen findes i afsnit IV, der har overskriften »Arbejdskraftens bevægelighed, etablering, tjenesteydelser«.

6 Associeringsaftalens artikel 37, stk. 1, som er indeholdt i afsnit IV, kapitel I, der har overskriften »Arbejdskraftens bevægelighed«, bestemmer:

»På de betingelser og efter de retningslinjer, der gælder i hver af medlemsstaterne:

— behandles arbejdstagere af polsk nationalitet, som er lovligt beskæftiget på en medlemsstats område, på lige fod med medlemsstatens egne statsborgere uden nogen i nationaliteten begrundet forskelsbehandling, for så vidt angår arbejdsvilkår, aflønning eller afskedigelse

— har den lovligt bosiddende ægtefælle og børn af en på en medlemsstats område lovligt beskæftiget arbejdstager, med undtagelse af sæsonarbejdere og arbejdstagere, der er omfattet af bilaterale aftaler som omhandlet i artikel 41, medmindre andet er fastsat ved sådanne aftaler, adgang til denne medlemsstats arbejdsmarked i det tidsrum, hvor denne arbejdstager har arbejdstilladelse.«

7 I associeringsaftalens artikel 44, stk. 3 og 4, som er indeholdt i afsnit IV, kapitel II, der har overskriften »Etablering«, bestemmes det:

»3. Hver af medlemsstaterne indrømmer fra tidspunktet for denne aftales ikrafttræden en behandling, der ikke er mindre gunstig end den, de indrømmer egne virksomheder og statsborgere, med hensyn til etablering af polske virksomheder og statsborgere, jf. artikel 48, og de indrømmer polske virksomheder og statsborgere etableret på deres områder i disses aktiviteter en behandling, der ikke er mindre gunstig end den, de indrømmer egne virksomheder og statsborgere.

4. I denne aftale forstås ved

a) *'etablering'*

i) hvad angår statsborgere, retten til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed samt til at oprette og lede virksomheder, herunder navnlig selskaber, som de faktisk kontrollerer. Statsborgere må i deres selvstændige erhvervsvirksomhed eller forretningsvirksomhed ikke søge eller tage beskæftigelse på arbejdsmarkedet, ej heller kan de derved opnå nogen ret til adgang til den anden parts arbejdsmarked. Bestemmelserne i dette kapitel finder ikke anvendelse på sådanne, som ikke udelukkende udøver selvstændig erhvervsvirksomhed

[...]

[...]

c) *'erhvervsvirksomhed'*, i særdeleshed virksomhed inden for industri, handel, håndværk og liberale erhverv.«

8 Associeringsaftalens artikel 58, stk. 1, som er indeholdt i afsnit IV, kapitel IV, der har overskriften »Almindelige bestemmelser«, foreskriver:

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

Nationale bestemmelser

9 De for hovedsagen relevante nationale bestemmelser er i det væsentlige Det Forenede Kongeriges Immigration Rules (House of Commons Paper 395) (udlændingelov vedtaget af Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands parlament i 1994, herefter »Immigration Rules«) i den affattelse, som var gældende på tidspunktet for omstændighederne i hovedsagen, og som regulerer udlændinges indrejse og ophold i Det Forenede Kongerige.

10 Immigration Rules har til formål at gennemføre en juridisk ordning i Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, som både gælder for bestemmelserne om etableringsret i associeringsaftalen, og i andre europæiske associeringsaftaler, indgået af De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side, og landene i Central- og Østeuropa på den anden side.

11 Part 6 i Immigration Rules, der har overskriften »Personer, der ønsker at indrejse og opholde sig i Det Forenede Kongerige som handelsdrivende, selvstændig erhvervsdrivende, investor, forfatter, komponist eller kunstner«, indeholder en række bestemmelser vedrørende behandlingen af ansøgninger fra »personer, der har til hensigt at udøve virksomhed i henhold til bestemmelserne i en EF-associeringsaftale«. Paragraph 217 og 219, som er indeholdt i dette afsnit, der har overskriften »Betingelser for forlængelse af opholdstilladelse med henblik på fortsat erhvervsudøvelse i henhold til bestemmelserne i en associeringsaftale indgået af Fællesskabet«, har følgende ordlyd:

»217. Betingelserne for forlængelse af en opholdstilladelse med henblik på fortsat erhvervsudøvelse i Det Forenede Kongerige er, at ansøgeren kan bevise,

i) at han har etableret en virksomhed i Det Forenede Kongerige, og

ii) at hans andel af virksomhedens fortjeneste er tilstrækkelig til, at han kan forsørge og sørge for indkvartering af sig selv og personer, der forsørges af ham, uden at arbejde (bortset fra sit arbejde for virksomheden) eller falde det offentlige til byrde, og

iii) at han ikke har til hensigt som supplement til sin virksomhed at tage eller søge anden beskæftigelse i Det Forenede Kongerige end sit arbejde for virksomheden, og

iv) at han derudover opfylder betingelserne i [...] paragraph 219.

[...]

219. I tilfælde, hvor en person har oprettet selvstændig erhvervsvirksomhed eller et interessentskab i Det Forenede Kongerige, skal han — ud over at godtgøre, at han opfylder betingelserne i paragraph 217 — godtgøre:

i) at han er statsborger i [...] Polen, og

ii) at han er aktivt engageret i at drive virksomhed eller udføre tjenesteydelser i Det Forenede Kongerige for egen regning eller i et interessentskab, og

iii) at han, alene eller sammen med de andre interessenter, er ejer af virksomhedens aktiver, og

iv) at hans deltagelse i virksomhedens aktiviteter i tilfælde, hvor der er tale om et interessentskab, ikke udgør et skjult ansættelsesforhold, og

v) den aktuelle økonomiske situation ved fremlæggelse af virksomhedens reviderede regnskaber.«

12 Paragraph 322 i Immigration Rules, som er indeholdt i Part 9, der har overskriften »Betingelser for at nægte udstedelse af indrejseattest, indrejsetilladelse eller ændring af indrejse- eller opholdstilladelse i Det Forenede Kongerige«, har følgende ordlyd:

»[...] følgende bestemmelser finder anvendelse, når en ansøgning om ændring af en indrejse- eller opholdstilladelse i Det Forenede Kongerige nægtes eller, i givet fald, begrænses:

[...]

Betingelser for, at en ansøgning om ændring af indrejse- eller opholdstilladelse i Det Forenede Kongerige normalt bør nægtes,

2) når ansøgeren har afgivet urigtige oplysninger eller undladt at meddele alle relevante oplysninger med henblik på at opnå indrejsetilladelse eller en tidligere ændring af tilladelsen

3) når ansøgeren ikke overholder de vilkår, der er knyttet til udstedelsen af indrejse- eller opholdstilladelsen

[...]«

13 Personer, der har opnået en tidsbegrænset opholdstilladelse, og som bevidst opholder sig i Det Forenede Kongerige efter udløbet af denne tilladelse eller ikke overholder et vilkår, som er knyttet til tilladelsen, gør sig skyldige i et strafbart forhold i henhold til section 24(1)(b) i Immigration Act 1971 (udlændingelov, herefter »Immigration Act«) og kan udvises i henhold til lovens section 3(5).

14 Afgivelse af urigtige oplysninger i forbindelse med besvarelsen af spørgsmål fra Immigration Officer straffes i henhold til section 26(1)(c) i Immigration Act med bøde og/eller hæfte i indtil seks måneder.

Tvisten i hovedsagen

15 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at W. og E. Gloszczuk, som begge er polske statsborgere, henholdsvis den 15. oktober 1989 og den 19. januar 1991 opnåede indrejsetilladelse til Det Forenede Kongerige som turister for et tidsrum på seks måneder.

16 W. Gloszczuk erklærede over for den Immigration Officer, der afhørte ham, at han deltog i en pakkerejse på et fire-dages besøg i Det Forenede Kongerige. Han foreviste en returbillet til den 19. oktober 1989. Han præciserede, at han efter det korte besøg i Det Forenede Kongerige påregnede at vende tilbage til Polen, hvor hans gravide hustru ventede ham, og at han ikke havde til hensigt at blive i Det Forenede Kongerige eller at arbejde der.

17 E. Gloszczuk erklærede ved sin ankomst til Det Forenede Kongerige, at hun ønskede at tilbringe syv dage i Det Forenede Kongerige, og at hendes ægtefælle var i Polen. Hun foreviste en returbillet til den 17. februar 1991.

18 I W. og E. Gloszczuk's indrejsevisa var der fastsat udtrykkelige betingelser, som forbød dem at tage lønnet beskæftigelse eller at udøve nogen form for virksomhed eller erhverv som selvstændig erhvervsdrivende.

19 På trods af, at deres visa var udløbet henholdsvis den 14. april 1990 og den 18. juli 1991, forlod W. og E. Gloszczuk ikke Det Forenede Kongerige, og deres ophold var fra dette tidspunkt ulovligt i henhold til udlændingelovgivningen i den pågældende medlemsstat.

20 I 1991 begyndte W. Gloszczuk at arbejde i byggeindustrien. Han oplyste, at han havde etableret sig som selvstændig byggeentreprenør den 27. marts 1995.

21 W. og E. Gloszczuk havde hverken søgt om tilladelse til at arbejde eller til at udøve virksomhed som selvstændig erhvervsdrivende.

22 Den 1. oktober 1993 fødte E. Gloszczuk et barn, Kevin. Det er ubestridt, at en eventuel ret for E. Gloszczuk og hendes søn til at indrejse og opholde sig i Det Forenede Kongerige ville være en følge af, at de forsørges af W. Gloszczuk.

23 Ved skrivelse af 31. januar 1996 ansøgte W. og E. Gloszczuk for første gang om lovliggørelse af deres ophold, idet de anmodede Secretary of State om at »anerkende« deres ret til at etablere sig i Det Forenede Kongerige i henhold til associeringsaftalens artikel 44, og som følge heraf at meddele dem tilladelse til fortsat at opholde sig i denne medlemsstat.

24 Secretary of State behandlede W. og E. Gloszczuk's ansøgninger i henhold til associeringsaftalen, som om det drejede sig om ansøgninger om opholdstilladelse. Den 25. april 1996 meddelte Secretary of State afslag på ansøgningerne på grundlag af paragraph 322(2) og 322(3) i Immigration Rules.

25 W. og E. Gloszczuk indgav derfor ansøgning om tilladelse til at begære domstolsprøvelse af denne afgørelse til den forelæggende ret, og deres ansøgning blev imødekommet den 28. oktober 1997. For denne ret har de gjort gældende, at de ikke behøvede en »tilladelse« til at indrejse eller opholde sig i Det Forenede Kongerige, fordi de kunne påberåbe sig direkte gældende rettigheder i henhold til associeringsaftalen.

26 Secretary of State er derimod af den opfattelse, at det kun er personer, der opholder sig lovligt i en medlemsstat, som kan støtte ret på associeringsaftalen. For at en polsk statsborger kan få anerkendt en ret til at etablere sig som

selvstændig erhvervsdrivende i Det Forenede Kongerige, må han først have opnået tilladelse til at opholde sig der. Endvidere havde W. Gloszczuk tilsidesat den udtrykkelige betingelse, der var knyttet til indrejsetilladelsen til Det Forenede Kongerige, idet han havde udøvet erhverv uden først at ansøge om etableringsret i henhold til associeringsaftalen. Secretary of State fastslog, at de berørte ikke opholdt sig lovligt i Det Forenede Kongerige.

27 Det fremgår også af forelæggelseskendelsen, at der ikke er rejst nogen straffesag mod W. og E. Gloszczuk efter section 24(1)(b) eller section 26(1)(c) i Immigration Act. Selv om Secretary of State's afgørelse om afslag udtrykkeligt meddelte W. og E. Gloszczuk, at de ville blive udvist, såfremt de ikke øjeblikkeligt forlod Det Forenede Kongerige, blev der ikke iværksat nogen foranstaltninger til udvisning af W. og E. Gloszczuk.

De præjudicielle spørgsmål

28 Da High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office), under disse omstændigheder er af den opfattelse, at afgørelsen af tvisten forudsætter en fortolkning af associeringsaftalen, har den udsat sagen og forelagt Domstolen følgende tre præjudicielle spørgsmål:

»1) Tillægger artikel 44 i associeringsaftalen mellem De Europæiske Fællesskaber og Republikken Polen [...] en polsk statsborger, som i henhold til den nationale udlændingelovgivning ulovligt opholder sig på en medlemsstats område, fordi han har overtrådt en udtrykkelig betingelse — som blev fastsat ved hans indrejse til området som besøgende — vedrørende den tilladte varighed af hans ophold i denne medlemsstat, etableringsret, når betingelsen blev overtrådt, inden han blev selvstændig, og inden han indgav ansøgning om at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed i henhold til aftalens artikel 44?

2) Hvis det første spørgsmål besvares bekræftende, har aftalens artikel 44 da direkte virkning inden for medlemsstaternes nationale retssystemer til trods for bestemmelserne i aftalens artikel 58?

3) Hvis det andet spørgsmål besvares bekræftende:

a) I hvilket omfang kan en medlemsstat da anvende sine love og forskrifter vedrørende indrejse og ophold, arbejde, arbejdsvilkår, etablering af fysiske personer og udveksling af tjenesteydelser på personer, der påberåber sig aftalens artikel 44, uden at tilsidesætte betingelsen i den næstsidste sætning i aftalens artikel 58, stk. 1, og — bl.a. — proportionalitetsprincippet?

b) Kan der under nogen omstændigheder — og i så fald hvilke — i medfør af artikel 58 meddeles afslag på en ansøgning i henhold til aftalens artikel 44, som er indgivet af en person, hvis ophold i medlemsstaten i øvrigt er ulovligt?«

Det andet spørgsmål

29 Med sit andet spørgsmål, som besvares først, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om associeringsaftalens artikel 44, stk. 3, skal fortolkes således, at en borger kan påberåbe sig bestemmelsen for en national ret i en af medlemsstaterne, selv om myndighederne i værtsmedlemsstaten fortsat har kompetence til på polske statsborgere, der påberåber sig denne bestemmelse, at anvende deres nationale lovgivning vedrørende indrejse, ophold og etablering, i overensstemmelse med den nævnte aftales artikel 58, stk. 1.

30 Indledningsvis bemærkes, at ifølge fast retspraksis må en bestemmelse i en aftale indgået af Fællesskabet med et tredjeland anses for umiddelbart anvendelig, når der af dens ordlyd samt af aftalens formål og karakter kan udledes en klar og præcis forpligtelse, hvis opfyldelse og retsvirkninger ikke er betinget af, at der udstedes yderligere retsakter (jf. bl.a. dom af 4.5.1999, sag C-262/96, Sürül, Sml. I, s. 2685, præmis 60).

31 Med henblik på at vurdere, om associeringsaftalens artikel 44, stk. 3, opfylder disse kriterier, skal den pågældende bestemmelses ordlyd først gennemgås.

32 Det bemærkes, at bestemmelsen i klare, præcise og ubetingede vendinger fastsætter et forbud mod, at medlemsstaterne på grundlag af nationalitet forskelsbehandler bl.a. polske statsborgere, der ønsker at udøve økonomisk virksomhed som selvstændige erhvervsdrivende på disse staters område, eller som ønsker dér at oprette og lede virksomheder, som de faktisk kontrollerer.

33 Denne regel om ligebehandling fastsætter en præcis forpligtelse til at nå et bestemt resultat og kan grundlæggende påberåbes af borgerne for de nationale retter til støtte for en påstand om, at de tilsidesætter diskriminerende bestemmelser i en medlemsstats lovgivning, som underkaster en polsk statsborgers etablering en betingelse, som ikke gælder for statens egne statsborgere, uden at det er nødvendigt at træffe supplerende gennemførelsesforanstaltninger i så henseende (jf. i denne retning Sürul-dommen, præmis 63).

34 Endvidere afkræftes konstateringen af, at forbuddet mod forskelsbehandling i associeringsaftalens artikel 44, stk. 3, direkte kan regulere borgernes retsstilling, ikke af gennemgangen af formålet med og karakteren af den aftale, som bestemmelsen er en del af.

35 Ifølge femtende betragtning til associeringsaftalen samt dennes artikel 1, stk. 2, har aftalen til formål at oprette en associering, som skal fremme udvidelsen af samhandelen og de harmoniske økonomiske forbindelser mellem de kontraherende parter og således fremme en dynamisk økonomisk udvikling og velstand i Republikken Polen med henblik på at lette dens tiltrædelse af Fællesskabet.

36 Den omstændighed, at associeringsaftalen grundlæggende tilsigter at bidrage til Polens økonomiske udvikling og således indebærer en uligevægt i de forpligtelser, Fællesskabet har påtaget sig over for det pågældende tredjeland, er endvidere ikke til hinder for, at Fællesskabet tillægger visse af aftalens bestemmelser direkte virkning (jf. i denne retning Sürül-dommen, præmis 72).

37 Konstateringen af, at associeringsaftalens artikel 44, stk. 3, har direkte virkning, afkræftes heller ikke af gennemgangen af ordlyden af aftalens artikel 58, stk. 1. Det fremgår blot af denne bestemmelse, at medlemsstaternes myndigheder fortsat, under overholdelse af de grænser, der er fastsat i associeringsaftalen, har kompetence til at anvende deres nationale lovgivning om indrejse, ophold og etablering. Artikel 58, stk. 1, vedrører derfor ikke medlemsstaternes anvendelse af associeringsaftalens bestemmelser om etablering og har ikke til formål at lade opfyldelsen eller virkningerne af ligebehandlingsforpligtelsen i artikel 44, stk. 3, afhænge af vedtagelsen af supplerende nationale foranstaltninger.

38 Det følger af det ovenfor anførte, at det andet spørgsmål skal besvares med, at associeringsaftalens artikel 44, stk. 3, skal fortolkes således, at den med hensyn til aftalens anvendelsesområde opstiller et præcist og ubetinget princip, der er tilstrækkelig operationelt til at kunne anvendes af en national domstol, og som derfor kan regulere borgernes retsstilling. Den direkte virkning, som nævnte bestemmelse derfor bør tillægges, indebærer, at polske statsborgere, som gør den gældende, kan påberåbe sig den 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 nævnte aftales artikel 58, stk. 1.

Det første og tredje spørgsmål

39 Med det første og tredje spørgsmål, som gennemgås samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om associeringsaftalens artikel 44, stk. 3, under hensyn til aftalens artikel 58, stk. 1, indebærer en etableringsret for en polsk statsborger og en deraf afledt ret til opholdstilladelse i den medlemsstat, på hvis område han er forblevet og har udøvet erhvervsvirksomhed som selvstændig erhvervsdrivende i strid med den nationale udlændingelovgivning, selv om overtrædelsen fandt sted, inden han påberåbte sig etableringsretten på grundlag af artikel 44, stk. 3.

40 For at give en formålstjenlig besvarelse af de således omformulerede spørgsmål, skal det undersøges, i hvilket omfang værtsmedlemsstaten uden at handle i strid med betingelsen i slutningen af den første sætning i associeringsaftalens artikel 58, stk. 1, kan anvende sin egen lovgivning vedrørende indrejse, ophold og etablering på polske statsborgere, der gør aftalens artikel 44, stk. 3, gældende.

41 I denne forbindelse bemærkes, at i henhold til ordlyden af associeringsaftalens artikel 44, stk. 4, litra a) og c), vedrører forbuddet mod forskelsbehandling i nævnte bestemmelses stk. 3 retten til at optage virksomhed inden for industri, handel, håndværk og liberale erhverv og at udøve denne ret som selvstændig erhvervsdrivende samt retten til at oprette og lede virksomheder.

42 En polsk statsborgers ret til at optage og udøve økonomisk virksomhed, som ikke henhører under arbejdsmarkedet, forudsætter, at han har ret til at indrejse og opholde sig i værtsmedlemsstaten. Under disse omstændigheder skal rækkevidden af associeringsaftalens artikel 44, stk. 3, fastlægges.

Rækkevidden af associeringsaftalens artikel 44, stk. 3, og problemet om, hvorvidt fortolkningen af EF-traktatens artikel 52 (efter ændring nu artikel 43 EF) eventuelt kan udvides til at omfatte denne bestemmelse

43 W. og E. Gloszczuk har anført, at den ret, som de påberåber sig på grundlag af associeringsaftalens artikel 44, stk. 3, svarer til etableringsretten, der er reguleret i traktatens artikel 52. De har i denne forbindelse gjort gældende, at det forhold, at der ikke i nævnte artikel 52 er henvist til en opholdsret, ikke har hindret Domstolen i at udtale, at denne bestemmelse direkte tillægger statsborgerne i medlemsstaterne en ret til at rejse ind på en anden medlemsstats område og opholde sig der, uafhængigt af, om værtsmedlemsstaten har udstedt en opholdstilladelse (dom af 8.4.1976, sag 48/75, Royer, Sml. s. 497, præmis 31 og 32).

44 W. og E. Gloszczuk har medgivet, at etablerings- og opholdsretten, som følger direkte af associeringsaftalens artikel 44, stk. 3, er omfattet af den begrænsning, som er fastsat i nævnte aftales artikel 58, stk. 1. Medlemsstaterne kan imidlertid kun vedtage bestemmelser om indrejse, ophold og etablering for fysiske personer, såfremt de ikke begrænser disse rettigheder på en urimelig og overdreven måde.

45 Det forhold, at værtsmedlemsstatens kompetente myndigheder anvender deres nationale udlændingelovgivning, som kræver, at polske statsborgere indhenter en indrejse- og opholdstilladelse, er ifølge W. og E. Gloszczuk derfor i sig selv

medvirkende til at gøre de ved associeringsaftalens artikel 44, stk. 3, anerkendte rettigheder indholdsløse.

46 Det Forenede Kongeriges regering, de øvrige regeringer, som har indgivet indlæg for Domstolen, og Kommissionen har heroverfor gjort gældende, at det følger af formålet med samt den generelle opbygning af associeringsaftalen, at dens artikel 44, stk. 3, og artikel 58, stk. 1, skal fortolkes i sammenhæng. De har i denne forbindelse bl.a. påpeget, at da associeringsaftalens artikel 37 har udelukket enhver ret til adgang til værtsmedlemsstatens arbejdsmarked, er en national kontrolordning, baseret på en forpligtelse til at ansøge om forudgående indrejse- og opholdstilladelse, nødvendig for at sikre, at associeringsaftalens bestemmelser om etablering ikke bliver påberåbt af polske statsborgere, som reelt har til hensigt ad denne vej at få adgang til dette marked som arbejdstagere.

47 Det bemærkes, at i overensstemmelse med Domstolens faste praksis vedrørende fortolkningen af såvel traktatens bestemmelser som af aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet (*Samling af Aftaler indgået af De Europæiske Fællesskaber*, bind 3, s. 541) indebærer retten til national behandling for så vidt angår etablering, som defineret i associeringsaftalens artikel 44, stk. 3, hvis ordlyd er sammenlignelig eller analog med traktatens artikel 52, en ret til indrejse og en ret til ophold, som er afledt af etableringsretten, for polske statsborgere, der ønsker at udøve virksomhed inden for industri, handel, håndværk og liberale erhverv i en medlemsstat (jf. Royer-dommen, præmis 31 og 32, og dom af 11.5.2000, sag C-37/98, Savas, Sml. I, s. 2927, præmis 60 og 63).

48 Det skal dog tillige bemærkes, at ifølge fast retspraksis er den blotte lighed mellem ordlyden af en bestemmelse i en af traktaterne om oprettelse af Fællesskaberne og af en international aftale mellem Fællesskabet og et tredjeland ikke tilstrækkeligt til at tillægge aftalens ordlyd den samme betydning som ordlyden af traktaterne (jf. dom af 9.2.1982, sag 270/80, Polydor og RSO, Sml. s. 329, præmis 14-21, af 26.10.1982, sag 104/81, Kupferberg, Sml. s. 3641,

præmis 29, 30 og 31, og af 1.7.1993, sag C-312/91, Metalsa, Sml. I, s. 3751, præmis 11-20).

49 Af denne retspraksis fremgår, at udvidelsen af fortolkningen af en bestemmelse i traktaten til at omfatte en bestemmelse, der er affattet i sammenlignelige, lignende eller endog de samme vendinger, i en overenskomst indgået af Fællesskabet med et tredjeland, bl.a. afhænger af det formål, der forfølges med hver enkelt bestemmelse inden for dens særlige rammer. I denne henseende er dels sammenligningen af overenskomstens formål og den sammenhæng, hvori den indgår, dels traktatens formål af stor betydning (jf. Metalsa-dommen, præmis 11).

50 Associeringsaftalen tilsigter udelukkende at skabe en passende ramme for Republikken Polens gradvise integration i Fællesskabet med henblik på dens eventuelle tiltrædelse af sidstnævnte, mens traktatens formål er oprettelse af et indre marked ved fjernelse af hindringerne for den frie bevægelighed af varer, personer, tjenesteydelser og kapital mellem medlemsstaterne [jf. EF-traktatens artikel 3, litra c) [efter ændring nu artikel 3, stk. 1, litra c), EF]].

51 Det følger desuden af ordlyden af associeringsaftalens artikel 58, stk. 1, at retten til indrejse og ophold for polske statsborgere, som er afledt af etableringsretten, ikke er ubegrænsede rettigheder, da deres udøvelse i givet fald kan begrænses af værtsmedlemsstatens nationale regler om polske statsborgeres indrejse, ophold og etablering.

52 Det følger af det foregående, at fortolkningen af traktatens artikel 52, således som den fremgår af Domstolens praksis, ikke kan udvides til at omfatte associeringsaftalens artikel 44, stk. 3.

53 W. og E. Gloszczuk's argumentation, hvorefter en medlemsstats kompetente myndigheders anvendelse af nationale udlændingebestemmelser, som kræver indrejse- og opholdstilladelse for polske statsborgere, i sig selv kan gøre de rettigheder, som anerkendes for sidstnævnte i associeringsaftalens artikel 44, stk. 3, indholdsløse, kan derfor ikke tiltrædes.

54 Det er imidlertid korrekt, således som det fremgår af associeringsaftalens artikel 58, stk. 1, at en værtsmedlemsstats kompetence til at anvende sine interne regler vedrørende indrejse, ophold og etablering for fysiske personer på ansøgninger hidrørende fra polske statsborgere, udtrykkeligt er betinget af, at de ikke anvendes på en sådan måde, at fordelene for Republikken Polen i henhold til aftalen reduceres til nul eller begrænses.

55 Spørgsmålet er herefter, om de begrænsninger, som værtsmedlemsstatens udlændingelovgivning indebærer for etableringsretten, hvilken ret polske statsborgere er tillagt direkte ved associeringsaftalens artikel 44, stk. 3, og for den deraf afledte ret til indrejse og ophold, er forenelige med den udtrykkelige betingelse i nævnte aftales artikel 58, stk. 1.

Hvorvidt det er foreneligt med betingelsen i associeringsaftalens artikel 58, stk. 1, at begrænse etableringsretten, således som det er sket ved værtsmedlemsstatens nationale udlændingelovgivning

56 Det er i denne henseende vigtigt at undersøge, om de udlændingeregler, der anvendes af de kompetente nationale myndigheder, er egnede til at realisere det tilsigtede formål, og om de med henblik på dette formål udgør et indgreb, som kunne skade selve kernen i de rettigheder, som associeringsaftalens artikel 44,

stk. 3, tillægger polske statsborgere, ved at gøre udøvelsen af disse rettigheder umulig eller overdrevent vanskelig.

57 Det skal først bemærkes, at eftersom associeringsaftalens artikel 44, stk. 3, kun finder anvendelse på personer, som udelukkende udøver selvstændig virksomhed i overensstemmelse med aftalens artikel 44, stk. 4, litra a), nr. i), sidste punktum, er det nødvendigt at fastslå, om de personer, som denne bestemmelse retter sig mod, har til hensigt at udøve virksomhed som arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende i værtsmedlemsstaten.

58 Anvendelsen af en national ordning med forudgående kontrol af den præcise karakter af ansøgerens påtænkte virksomhed forfølger for så vidt et lovligt formål, idet den gør det muligt at begrænse udøvelsen af retten til indrejse og ophold for polske statsborgere, der påberåber sig associeringsaftalens artikel 44, stk. 3, til de personer, som bestemmelsen tager sigte på.

59 Derimod fremgår det af associeringsaftalens artikel 44, stk. 3, og artikel 58, stk. 1, at en værtsmedlemsstat ikke kan nægte en polsk statsborger, som ønsker at etablere sig på denne stats område, at indrejse og tage ophold, f.eks. på grund af ansøgerens nationalitet eller hjemland eller fordi den nationale retsorden foreskriver en generel begrænsning af indvandringen. Værtsmedlemsstaten kan heller ikke betinge retten til at udøve selvstændig erhvervsvirksomhed i den nævnte medlemsstat af, at der er et godtgjort behov herfor ud fra økonomiske betragtninger eller et behov herfor på arbejdsmarkedet.

60 Hvad nærmere angår de materielle betingelser i paragraph 217 og 219 i Immigration Rules kan det fastslås, således som Det Forenede Kongeriges regering og Kommissionen har gjort gældende, at de har til formål at gøre det muligt for de kompetente myndigheder at efterprøve, om en polsk statsborger, som ønsker at etablere sig i Det Forenede Kongerige, reelt har til hensigt at

påbegynde selvstændig erhvervsvirksomhed, uden samtidig at udøve lønnet beskæftigelse eller modtage offentlig støtte, og om han fra begyndelsen råder over tilstrækkelige økonomiske midler, og at der er rimelige udsigter for den planlagte virksomhed. Endvidere er materielle betingelser som dem, der er opstillet i paragraph 217 og 219, egnede til at sikre opfyldelsen af et sådant formål.

61 Som Det Forenede Kongeriges regering med rette har anført, blev de nationale udlændingeregler vedrørende statsborgere fra tredjelande, som har til hensigt at etablere sig som selvstændige erhvervsdrivende, revurderet og ændret i forbindelse med, at associeringsaftalen og andre europæiske associeringsaftaler indgået med lande i Central- og Østeuropa trådte i kraft. Således er der altid blevet stillet krav om en investeringskapital på 200 000 GBP for personer, som ikke kan gøre rettigheder i henhold til de europæiske associeringsaftaler gældende, men dette kræves ikke længere af polske statsborgere.

62 Desuden indeholder den omhandlede nationale lovgivning bl.a. nogle bestemmelser, som giver en person, der har til hensigt at etablere sig i en værtsmedlemsstat i henhold til bestemmelserne i en europæisk associeringsaftale, mulighed for at søge om tilladelse til fortsat at opholde sig i denne stat som selvstændig erhvervsdrivende, selv om det oprindelig tillodes vedkommende at indrejse i andet øjemed. Bestemmelser som dem, der er indeholdt i paragraph 217 og 219 i Immigration Rules, letter derfor adgangen for polske statsborgere til at etablere sig i en værtsmedlemsstat og skal betragtes som forenelige med associeringsaftalen.

63 Det bemærkes dog, således som det fremgår af denne doms præmis 24, at Secretary of State meddelte afslag på de ansøgninger om opholdstilladelse, som W. og E. Gloszczuk indgav i henhold til associeringsaftalen, af grunde, som ikke havde noget at gøre med de materielle krav, som er fastsat i den nationale udlændingelovgivning vedrørende polske statsborgeres etablering. Secretary of

State's afgørelse om afslag er truffet på grundlag af paragraph 322(2) og 322(3) i Immigration Rules, idet W. og E. Gloszczuk havde afgivet urigtige oplysninger for at kunne indrejse til Det Forenede Kongerige og ikke havde overholdt de betingelser, der var knyttet til deres oprindelige tilladelse.

64 Det skal derfor undersøges, om det er foreneligt med associeringsaftalens artikel 58, stk. 1, at de kompetente myndigheder i værtsmedlemsstaten meddeler afslag på en ansøgning om opholdstilladelse fra en polsk statsborger, der påberåber sig aftalens artikel 44, stk. 3, med den begrundelse, at ansøgerens ophold på denne stats område er ulovligt, fordi han har afgivet urigtige oplysninger med henblik på at opnå en indrejsetilladelse, eller fordi han har overtrådt en udtrykkelig betingelse knyttet til indrejsetilladelsen vedrørende længden af det tidsrum, i hvilket han må opholde sig i den pågældende medlemsstat, selv om denne ulovlighed forelå, før han blev selvstændig erhvervsdrivende og påberåbte sig retten til at etablere sig på grundlag af associeringsaftalen.

65 Det bemærkes, at dette var tilfældet for W. og E. Gloszczuk, der havde opholdt sig ulovligt i Det Forenede Kongerige siden henholdsvis 1989 og 1991, og som først i januar 1996 ansøgte om at drage fordel af etableringsretten i henhold til associeringsaftalen.

Værtsmedlemsstatens kompetente myndigheders kompetence til at meddele afslag på en ansøgning om opholdstilladelse fra en polsk statsborger, der påberåber sig associeringsaftalens artikel 44, stk. 3, alene med den begrundelse, at hans ophold på nævnte stats område er ulovligt

66 W. og E. Gloszczuk har gjort gældende, at til forskel fra associeringsaftalens artikel 37, stk. 1, som vedrører arbejdskraftens bevægelighed, er et lovligt ophold

ikke en forudgående betingelse i henhold til nævnte aftales artikel 44, stk. 3. Der er således ingen bestemmelser i denne artikel, som giver grundlag for at antage, at polske statsborgere kan nægtes etableringsret som følge af, at de har overtrådt udlændingelovgivningen i den pågældende medlemsstat.

67 En medlemsstat kan derfor kun meddele afslag på en ansøgning, der indgives i henhold til associeringsaftalens artikel 44, stk. 3, af en person, der i øvrigt opholder sig ulovligt på dens område, såfremt medlemsstaten har taget hensyn til de materielle betingelser i associeringsaftalen.

68 Med henblik på bedømmelsen af denne argumentation bemærkes, således som det er anført i denne doms præmis 57-62, at en ordning med forudgående kontrol som den, der er foreskrevet i Immigration Rules, hvorved værtsmedlemsstaten betinger udstedelsen af en indrejse- og opholdstilladelse af de kompetente udlændingemyndigheders prøvelse af, om ansøgeren reelt har til hensigt at udøve selvstændig og økonomisk levedygtig virksomhed i den pågældende stat, i princippet er foreneligt med associeringsaftalens artikel 44, stk. 3, sammenholdt med artikel 58, stk. 1.

69 Såfremt det inden for rammerne af en sådan ordning med forudgående kontrol viser sig, at en polsk statsborger, som på forhånd har indgivet en formelt korrekt ansøgning om opholdstilladelse med henblik på etablering, opfylder de materielle betingelser, der er fastsat i denne henseende i værtsmedlemsstatens udlændingelovgivning, indebærer overholdelsen af den udtrykkelige betingelse i associeringsaftalens artikel 58, stk. 1, at de nationale kompetente myndigheder har pligt til at indrømme ham ret til at etablere sig som selvstændig erhvervsdrivende og at meddele ham indrejse- og opholdstilladelse med henblik herpå.

70 Såfremt det derimod viser sig, som det er tilfældet i hovedsagen, at betingelsen om indgivelse af en forudgående ansøgning om opholdstilladelse med henblik på etablering ikke er opfyldt, kan værtsmedlemsstatens kompetente udlændingemyndigheder i princippet afslå at meddele opholdstilladelse til en polsk statsborger, der påberåber sig associeringsaftalens artikel 44, stk. 3, uanset at de andre materielle betingelser, som er fastsat i den nationale lovgivning, er opfyldt.

71 Desuden bemærkes, som Kommissionen med rette har gjort gældende, at effektiviteten af en sådan ordning med forudgående kontrol i vidt omfang afhænger af rigtigheden af de oplysninger, som ansøgerne har afgivet i forbindelse med deres visumansøgning til de kompetente myndigheder i hjemlandet eller i forbindelse med deres ankomst til værtsmedlemsstaten.

72 Såfremt polske statsborgere på ethvert tidspunkt kunne indgive en ansøgning med henblik på etablering i værtsmedlemsstaten, uanset en tidligere overtrædelse af betingelsen vedrørende den tilladte varighed af deres oprindelige ophold som turister i værtsmedlemsstaten, kunne de nævnte statsborgere under disse omstændigheder, som generaladvokaten har fremhævet i punkt 75 i forslaget til afgørelse, blive fristet til at forblive ulovligt på nævnte stats område og først underkaste sig den nationale kontrolordning, når de opfylder de materielle betingelser, der er fastsat i udlændingelovgivningen.

73 Ansøgeren ville således kunne henvise til et kundegrundlag og goodwill, som han eventuelt har opbygget under sit ulovlige ophold i værtsmedlemsstaten, eller til økonomiske midler, som han har tilvejebragt der, herunder, i givet fald, under udøvelse af lønnet beskæftigelse, og således fremstille sig selv for de nationale myndigheder som selvstændig erhvervsdrivende, der fremover udøver eller kan udøve en økonomisk levedygtig virksomhed, og hvis rettigheder skal anerkendes i henhold til associeringsaftalen.

74 En sådan fortolkning ville imidlertid kunne berøve associeringsaftalens artikel 58, stk. 1, sin effektive virkning og tillade misbrug gennem tilsidesættelse af nationale bestemmelser om udlændinges indrejse og ophold.

75 En polsk statsborger, der har til hensigt at påbegynde en virksomhed som arbejdstager eller som selvstændig erhvervsdrivende i en medlemsstat, men som omgår de nationale myndigheders relevante kontrol ved urigtigt at angive, at han indrejser i denne stat med henblik på turisme, falder uden for associeringsaftalens beskyttelsesområde (jf. i denne retning vedrørende nogle EF-statsborgere, som gennem misbrug eller ved svig gjorde fællesskabsretten gældende og derigennem forsøgte at omgå national ret, dom af 9.3.1999, sag C-212/97, Centros, Sml. I, s. 1459, præmis 24, og den i samme præmis nævnte retspraksis).

76 Den omstændighed, at en polsk statsborger har overtrådt værtsmedlemsstatens udlændingelovgivning på et tidspunkt, som lå forud for associeringsaftalens ikrafttrædelsestidspunkt, er ikke relevant, for så vidt som det ulovlige forhold i hovedsagen ikke var ophørt på dette tidspunkt og fortsat bestod på tidspunktet for indgivelse af ansøgningen om etableringsret. Som anført i denne doms præmis 24 har Secretary of State desuden behandlet W. og E. Gloszczuk's ansøgninger i henhold til associeringsaftalen, som om det drejede sig om ansøgninger om opholdstilladelse, og afslog dem på grund af sidstnævntes ulovlige ophold i Det Forenede Kongerige på afgørelsestidspunktet.

77 Det er således foreneligt med associeringsaftalens artikel 58, stk. 1, at værtsmedlemsstatens kompetente myndigheder meddeler afslag på en ansøgning i henhold til nævnte aftales artikel 44, 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.

Hvorvidt det er foreneligt med ligebehandlingsreglen i associeringsaftalens artikel 44, stk. 3, og betingelsen i aftalens artikel 58, stk. 1, at kræve indgivelse af en ny formelt korrekt ansøgning om etablering

78 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt det er foreneligt med reglen om ligebehandling i associeringsaftalens artikel 44, stk. 3, at stille krav om, at en polsk statsborger, hvis ophold på værtsmedlemsstatens område er ulovligt, skal indgive en ny formelt korrekt ansøgning om etablering i sit hjemland, eller i givet fald i et andet land, eftersom et sådant krav ikke kan pålægges værtsmedlemsstatens statsborgere, bemærkes, at Domstolen vedrørende arbejdskraftens frie bevægelighed har fastslået, at undtagelsesbestemmelsen i EF-traktatens artikel 48, stk. 3 (efter ændring nu artikel 39, stk. 3, EF), giver medlemsstaterne beføjelse til, for at varetage de i bestemmelsen nævnte hensyn, navnlig til den offentlige orden, at træffe foranstaltninger over for andre medlemsstaters statsborgere, som de ikke kan bringe i anvendelse over for deres egne statsborgere, idet staten ikke kan udvise sine egne borgere fra sit område eller forbyde dem indrejse (jf. dom af 4.12.1974, sag 41/74, Van Duyn, Sml. s. 1337, præmis 22, af 18.5.1982, forenede sager 115/81 og 116/81, Adoui og Cornuaille, Sml. s. 1665, præmis 7, af 7.7.1992, sag C-370/90, Singh, Sml. I, s. 4265, præmis 22, af 17.6.1997, forenede sager C-65/95 og C-111/95, Shingara og Radiom, Sml. I, s. 3343, præmis 28, og af 16.7.1998, sag C-171/96, Pereira Roque, Sml. I, s. 4607, præmis 37).

79 Denne forskel i behandlingen af statens egne borgere og statsborgere i andre medlemsstater er i overensstemmelse med det folkeretlige princip om, at en stat ikke kan nægte sine egne statsborgere indrejse og ophold på sit område, og traktaten kan ikke antages at have fraveget dette princip for så vidt angår medlemsstaternes indbyrdes forhold (jf. Van Duyn-dommen, præmis 22, og Pereira Roque-dommen, præmis 38).

80 Af samme grunde kan en sådan forskel i behandlingen til fordel for værtsmedlemsstatens statsborgere ikke anses for at være uforenelig med associeringsaftalens artikel 44, stk. 3.

81 Det skal endvidere undersøges, om det i en situation som den, W. og E. Gloszczuk befinder sig i, er foreneligt med associeringsaftalens artikel 44, stk. 3, sammenholdt med den betingelse, der er fastsat i aftalens artikel 58, stk. 1, første punktum in fine, at kræve, at en polsk statsborger indgiver en ny formelt korrekt ansøgning om etablering i sit hjemland eller i givet fald i et andet land.

82 Det bemærkes, at afgivelse af urigtige oplysninger tilsidesætter den forpligtelse til at afgive korrekte oplysninger om sine hensigter, der, således som det fremgår af denne doms præmis 71, påhviler den, der ansøger om at måtte etablere sig i værtsmedlemsstaten; overholdelsen af denne forpligtelse er nødvendig, for at de nationale kompetente myndigheder kan kontrollere, at den selvstændige erhvervsvirksomhed, som en polsk statsborger påtænker at udøve i denne stat, er økonomisk levedygtig og reel. Henset til grovheden af en sådan tilsidesættelse kan et krav om, at nævnte statsborger skal indgive en ny formelt korrekt ansøgning om etablering i sit hjemland, eller i givet fald i et andet land, som i påkommende tilfælde er fastsat ved værtsmedlemsstatens udlændingelovgivning, således ikke betragtes som ubegrundet.

83 Af de grunde, som er anført i denne doms præmis 68-77, vil W. og E. Gloszczuk's fortolkning af associeringsaftalen, hvorefter det er muligt at lovliggøre et eventuelt ulovligt ophold fra det tidspunkt, hvor de materielle betingelser for etablering, som er fastsat i værtsmedlemsstatens udlændingelovgivning, er opfyldt, medføre, at den nationale ordning med forudgående kontrol mister sin effektivitet og pålidelighed.

84 Selv i en situation som den, der foreligger i hovedsagen, indebærer en overholdelse af betingelsen i associeringsaftalens artikel 58, stk. 1, første punktum in fine, at et indgreb fra værtsmedlemsstatens kompetente myndigheder hverken må have til formål eller til følge at skade selve kernen i retten til indrejse, ophold og etablering, som associeringsaftalen tillægger polske statsborgere.

85 Heraf følger, at den omstændighed, at værtsmedlemsstatens kompetente myndigheder meddeler afslag på en ansøgning om etablering, som er indgivet af en polsk statsborger på grundlag af associeringsaftalens artikel 44, stk. 3, fordi han har afgivet urigtige oplysninger til de nævnte myndigheder med henblik på at opnå indrejsetilladelse, eller på grund af tilsidesættelse af en betingelse knyttet til udstedelsen af denne indrejse- eller opholdstilladelse, og kravet om, at denne statsborger indgiver en ny formelt korrekt ansøgning om etablering i henhold til nævnte aftale, gennem ansøgning om visum indgivet til hjemlandets kompetente myndigheder, eller, i givet fald, i et andet land, under ingen omstændigheder kan medføre, at en sådan statsborger forhindres i senere at få sin sag prøvet, når han indgiver en ny ansøgning. Sådanne foranstaltninger skal i øvrigt træffes uden tilsidesættelse af forpligtelsen til at respektere nævnte statsborgers grundlæggende rettigheder, såsom retten til respekt for familielivet og ejendomsretten, som for den pågældende medlemsstat følger af den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder af 4. november 1950, eller af andre internationale traktater, som denne stat måtte have tiltrådt.

86 Det følger af ovenstående, at det første og tredje spørgsmål skal besvares således:

— Etableringsretten, således som den er defineret i associeringsaftalens artikel 44, stk. 3, indebærer en deraf afledt indrejse- og opholdsret, som er tillagt polske statsborgere, der ønsker at udøve virksomhed inden for industri, handel, håndværk og liberale erhverv i en medlemsstat. Det følger imidlertid

af nævnte aftales artikel 58, stk. 1, at retten til indrejse og ophold ikke er ubegrænsede rettigheder, da deres udøvelse i givet fald kan begrænses af værtsmedlemsstatens bestemmelser om polske statsborgeres indrejse, ophold og etablering.

— Associeringsaftalens artikel 44, stk. 3, sammenholdt med artikel 58, stk. 1, er 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. Materielle betingelser som dem, der er fastsat i paragraph 217 og 219 i Immigration Rules, har netop til formål at give de kompetente myndigheder mulighed for at foretage en sådan kontrol og er egnede til at sikre, at et sådant mål kan nås.

— Associeringsaftalens artikel 58, stk. 1, skal fortolkes således, at værtsmedlemsstatens kompetente myndigheder kan meddele afslag på en ansøgning, som er indgivet af en polsk statsborger i henhold til nævnte aftales artikel 44, stk. 3, alene med den begrundelse, at han på tidspunktet for indgivelsen af denne ansøgning opholdt sig ulovligt på den pågældende stats område, idet han har afgivet urigtige oplysninger med henblik på at opnå indrejsetilladelse med andet formål, eller idet han ikke har overholdt en udtrykkelig betingelse knyttet til denne tilladelse vedrørende varigheden af det tilladte ophold i den pågældende medlemsstat. De kan derfor kræve, at denne statsborger indgiver en ny formelt korrekt ansøgning om etablering i henhold til nævnte aftale, gennem ansøgning om visum indgivet til hjemlandets kompetente myndigheder, eller, i givet fald, i et andet land, for så vidt som sådanne foranstaltninger ikke forhindrer en sådan statsborger i senere at få sin sag prøvet, når han indgiver en ny ansøgning.

Sagens omkostninger

87 De udgifter, der er afholdt af Det Forenede Kongeriges regering, den belgiske regering, den tyske regering, den spanske regering, den franske regering, den irske regering, den italienske regering, den nederlandske regering, den østrigske regering og af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office), ved kendelse af 9. december 1998, for ret:

1) **Artikel 44, stk. 3, 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 indgået og godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets og Kommissionens afgørelse 93/743/**

Euratom, EKSF, EF af 13. december 1993, skal fortolkes således, at den med hensyn til aftalens anvendelsesområde opstiller et præcist og ubetinget princip, der er tilstrækkelig operationelt til at kunne anvendes af en national domstol, og som derfor kan regulere borgernes retsstilling. Den direkte virkning, som nævnte bestemmelse derfor bør tillægges, indebærer, at polske statsborgere, som gør den gældende, kan påberåbe sig den 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 nævnte aftales artikel 58, stk. 1.

2) Etableringsretten, således som den er defineret i associeringsaftalens artikel 44, stk. 3, indebærer en deraf afledt indrejse- og opholdsret, som er tillagt polske statsborgere, der ønsker at udøve virksomhed inden for industri, handel, håndværk og liberale erhverv i en medlemsstat. Det følger imidlertid af nævnte aftales artikel 58, stk. 1, at retten til indrejse og ophold ikke er ubegrænsede rettigheder, da deres udøvelse i givet fald kan begrænses af værtsmedlemsstatens bestemmelser om polske statsborgeres indrejse, ophold og etablering.

3) Associeringsaftalens artikel 44, stk. 3, sammenholdt med artikel 58, stk. 1, er 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. Materielle betingelser som dem, der er fastsat i paragraph 217 og 219 i United Kingdom Immigration Rules (House of Commons Paper 395), har netop til formål at give de kompetente myndigheder mulighed for at foretage en sådan kontrol og er egnede til at sikre, at et sådant mål kan nås.

4) Associeringsaftalens artikel 58, stk. 1, skal fortolkes således, at værtsmedlemsstatens kompetente myndigheder kan meddele afslag på en ansøgning, som er indgivet af en polsk statsborger i henhold til nævnte aftales artikel 44, stk. 3, alene med den begrundelse, at han på tidspunktet for indgivelsen af denne ansøgning opholdt sig ulovligt på den pågældende stats område, idet han har afgivet urigtige oplysninger med henblik på at opnå indrejsetilladelse med andet formål, eller idet han ikke har overholdt en udtrykkelig betingelse knyttet til denne tilladelse vedrørende varigheden af det tilladte ophold i den pågældende medlemsstat. De kan derfor kræve, at denne statsborger indgiver en ny formelt korrekt ansøgning om etablering i henhold til nævnte aftale, gennem ansøgning om visum indgivet til hjemlandets kompetente myndigheder, eller, i givet fald, i et andet land, for så vidt som sådanne foranstaltninger ikke forhindrer en sådan statsborger i senere at få sin sag prøvet, når han indgiver en ny ansøgning.

Rodríguez Iglesias Gulmann La Pergola

Wathelet Skouris Edward

Puissochet Jann Sevón

Schintgen Macken

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 27. september 2001.

R. Grass

Justitssekretær

G.C. Rodríguez Iglesias

Præsident