ARREST VAN HET HOF

27 september 2001 *

In zaak C-63/99,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG) van de High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office) (Verenigd Koninkrijk), in het aldaar aanhangig geding tussen

The Queen

en

Secretary of State for the Home Department,

ex parte:

Wieslaw Gloszczuk et Elzbieta Gloszczuk,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 44 en 58 van de

Europa-overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en de Republiek Polen, anderzijds, namens de Gemeenschap gesloten en goedgekeurd bij besluit 93/743/EG, EGKS, Euratom van de Raad en de Commissie van 13 december 1993 (PB L 348, blz. 1),

* Procestaal: Engels.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, C. Gulmann, A. La Pergola (rapporteur), M. Wathelet en V. Skouris, kamerpresidenten, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, P. Jann, L. Sevón, R. Schintgen en F. Macken, rechters,

advocaat-generaal: S. Alber,
griffier: H. von Holstein, adjunct-griffier,

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— W. en E. Gloszczuk, vertegenwoordigd door M. Muller, barrister, geïnstrueerd door J. G. Mayne, solicitor,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door J. E. Collins als gemachtigde, bijgestaan door E. Sharpston, QC,

— de Belgische regering, vertegenwoordigd door A. Snoecx als gemachtigde,

— de Duitse regering, vertegenwoordigd door W.-D. Plessing en C.-D. Quassowski als gemachtigden,

— de Spaanse regering, vertegenwoordigd door N. Díaz Abad als gemachtigde,

— de Franse regering, vertegenwoordigd door K. Rispal-Bellanger en C. Bergeot als gemachtigden,

— de Ierse regering, vertegenwoordigd door M. A. Buckley als gemachtigde, bijgestaan door R. Fitz Gerald en E. Barrington, BL,

— de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door U. Leanza als gemachtigde, bijgestaan door F. Quadri, avvocato dello Stato,

— de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. A. Fierstra als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door F. Benyon, M.-J. Jonczy en N. Yerrell als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van W. en E. Gloszczuk, vertegenwoordigd door M. Muller, R. K. Rai en M. Connor, barristers; de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door G. Amodeo als gemachtigde, bijgestaan door E. Sharpston en S. Kovats, barrister; de Duitse regering, vertegenwoordigd door C.-D. Quassowski; de Spaanse regering, vertegenwoordigd door N. Díaz Abad; de Franse regering, vertegenwoordigd door A. Lercher als gemachtigde; de Ierse regering, vertegenwoordigd door E. Barrington; de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door F. Quadri; de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. A. Fierstra; de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door G. Hesse als gemachtigde, en de Commissie, vertegenwoordigd door F. Benyon, M.-J. Jonczy en N. Yerrell, ter terechtzitting van 13 juni 2000,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 14 september 2000,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 9 december 1998, binnengekomen bij het Hof op 22 februari 1999, heeft de High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office), krachtens artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG) drie prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van de artikelen 44 en 58 van de Europa-overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en de Republiek Polen, anderzijds, namens de Gemeenschap gesloten en goedgekeurd bij besluit 93/743/EG, EGKS, Euratom van de Raad en de Commissie van 13 december 1993 (PB L 348, blz. 1; hierna: „associatieovereenkomst").

2 Deze vragen zijn gerezen in een geding tussen W. en E. Gloszczuk, Poolse onderdanen, en de Secretary of State for the Home Department (hierna: „Secretary of State") ter zake van diens besluit, hun geen verblijfsvergunning voor het Verenigd Koninkrijk te verlenen.

De associatieovereenkomst

3 De associatieovereenkomst is op 16 december 1991 te Brussel ondertekend en overeenkomstig artikel 121, tweede alinea, ervan op 1 februari 1994 in werking getreden.

4 Volgens artikel 1, lid 2, heeft de associatieovereenkomst onder meer ten doel, een passend kader tot stand te brengen voor de politieke dialoog tussen de partijen met het oog op de bevordering van nauwe betrekkingen, uitbreiding van de handel en harmonische economische betrekkingen te bevorderen en aldus de dynamische ontwikkeling en welvaart in de Republiek Polen te stimuleren, alsmede een passend kader tot stand te brengen voor de geleidelijke integratie van laatstgenoemde in de Gemeenschap, daar volgens de vijftiende overweging van de considerans van die overeenkomst het lidmaatschap van de Gemeenschap het einddoel van dit land is.

5 Voor het hoofdgeding zijn relevant de bepalingen van titel IV van de associatieovereenkomst, „Het verkeer van werknemers, de vestiging, het verrichten van diensten".

6 Artikel 37, lid 1, van de associatieovereenkomst, dat voorkomt in titel IV, hoofdstuk I, „Het verkeer van werknemers", bepaalt:

„Volgens de in elke lidstaat geldende voorwaarden en modaliteiten:

— is de behandeling van werknemers van Poolse nationaliteit die wettig op het grondgebied van een lidstaat zijn tewerkgesteld vrij van elke vorm van discriminatie op grond van nationaliteit ten opzichte van de nationale onderdanen, wat betreft de arbeidsvoorwaarden, de beloning of het ontslag;

— hebben de wettig op het grondgebied van een lidstaat verblijvende echtgenoot en kinderen van een wettig op het grondgebied van een lidstaat tewerkgestelde werknemer, met uitzondering van seizoenwerknemers en werknemers die onder bilaterale overeenkomsten in de zin van artikel 41 vallen, tenzij in deze overeenkomsten anders is bepaald, gedurende de periode van het toegestaan tewerkstellingsverblijf van die werknemer toegang tot de arbeidsmarkt van die lidstaat."

7 Artikel 44, leden 3 en 4, van de associatieovereenkomst, dat deel uitmaakt van titel IV, hoofdstuk II, „De vestiging", luidt:

„3. Elke lidstaat verleent vanaf de inwerkingtreding van deze overeenkomst voor de vestiging van Poolse vennootschappen en onderdanen in de zin van artikel 48 een behandeling die niet minder gunstig is dan die welke aan de eigen vennootschappen en onderdanen wordt verleend en verleent voor de activiteiten van op zijn grondgebied gevestigde Poolse vennootschappen en onderdanen een behandeling die niet minder gunstig is dan die welke aan de eigen vennootschappen en onderdanen wordt verleend.

4. In deze overeenkomst wordt verstaan onder:

a) ‚vestiging':

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

[...]

[...]

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

8 Artikel 58, lid 1, van de associatieovereenkomst, dat voorkomt in titel IV, hoofdstuk IV, „Algemene bepalingen", bepaalt:

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

De nationale regelgeving

9 De voor het hoofdgeding relevante bepalingen van nationaal recht zijn met name de United Kingdom Immigration Rules (House of Commons Paper 395) (door het Parlement van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland in 1994 vastgestelde immigratieregels; hierna: „Immigration Rules"), in de ten tijde van de feiten van het hoofdgeding geldende versie; hierin is de toelating tot en het verblijf in het Verenigd Koninkrijk geregeld.

10 De Immigration Rules hebben tot doel, het recht van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland aan te passen aan de bepalingen inzake vestiging in de associatieovereenkomst en in de andere Europa- associatieovereenkomsten die zijn gesloten tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en de landen van Centraal- en Oost-Europa, anderzijds.

11 Deel 6 van de Immigration Rules, „Binnenkomst of verblijf in het Verenigd Koninkrijk als ondernemer, zelfstandige, investeerder, schrijver, componist of kunstenaar", bevat een aantal bepalingen betreffende de behandeling van aanvragen van „personen die voornemens zijn om een beroepswerkzaamheid uit te oefenen overeenkomstig de bepalingen van een EG-associatieovereenkomst". De paragrafen 217 en 219, voorkomend in dit deel en met het opschrift „Vereisten voor een voortgezet verblijf om een beroepswerkzaamheid te blijven uitoefenen overeenkomstig de bepalingen van een EG-associatieovereenkomst", luiden:

„217. Voor een voortgezet verblijf om in het Verenigd Koninkrijk een beroepswerkzaamheid te blijven uitoefenen, dient de verzoeker aan te tonen dat:

i) hij in het Verenigd Koninkrijk een bedrijf heeft opgericht;

ii) zijn aandeel in de winst van het bedrijf voldoende is om in het levensonderhoud en de huisvesting van hemzelf en van te zijnen laste komende personen te voorzien, zonder andere arbeid te verrichten of een beroep op openbare middelen te doen;

iii) hij zijn inkomsten niet aanvult of zal aanvullen door in het Verenigd Koninkrijk werk te zoeken of aan te nemen anders dan het werk voor zijn bedrijf; en

iv) hij bovendien voldoet aan de vereisten [...] van paragraaf 219.

[...]

219. Indien een persoon zich in het Verenigd Koninkrijk als zelfstandig ondernemer of als partner heeft gevestigd, moet hij niet alleen voldoen aan de vereisten van paragraaf 217, maar ook aantonen:

i) dat hij de [...] Poolse nationaliteit bezit;

ii) dat hij voor eigen rekening of als partner actief deelneemt aan het handels- of dienstenverkeer in het Verenigd Koninkrijk;

iii) dat hij, eventueel samen met zijn partners, eigenaar is van de activa van het bedrijf;

iv) in geval van een deelgenootschap, dat zijn aandeel in het bedrijf niet neerkomt op een verkapte tewerkstelling, en

v) de huidige financiële situatie in de vorm van de door een accountant gecontroleerde bedrijfsboekhouding."

12 Paragraaf 322 van de Immigration Rules, die deel uitmaakt van deel 9, „Algemene redenen voor weigering van een reisvisum dan wel van een inreisvergunning of voor wijziging van de inreis- of verblijfsvergunning voor het Verenigd Koninkrijk", luidt:

„[...] voor de afwijzing van een verzoek tot wijziging van de inreis- of verblijfsvergunning of, in voorkomend geval, de beperking van de vergunning gelden de volgende bepalingen:

[...]

Een verzoek tot wijziging van een inreis- of verblijfsvergunning in het Verenigd Koninkrijk wordt in de regel afgewezen wegens

(2) het afleggen van valse verklaringen of het verzwijgen van belangrijke gegevens ter verkrijging van een inreisvergunning of van een eerdere wijziging van een vergunning;

(3) niet-naleving van de voorschriften verbonden aan de inreis- of verblijfsvergunning;

[...]"

13 Hij die een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd heeft verkregen en na de daarin gestelde termijn doelbewust in het Verenigd Koninkrijk blijft of niet voldoet aan een in de vergunning opgenomen voorschrift, pleegt een strafbaar feit [Section 24(1)(b) van de Immigration Act 1971; hierna: „Immigration Act"] en kan op grond van Section 3(5) van die Act worden uitgezet.

14 Het afleggen van valse verklaringen in antwoord op vragen van een ambtenaar van de immigratiedienst is eveneens een strafbaar feit, dat volgens Section 26(1)(c) van de Immigration Act wordt gestraft met een geldboete of een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden.

Het hoofdgeding

15 Blijkens de verwijzingsbeschikking werden W. en E. Goszczuk, beide Poolse onderdanen, op 15 oktober 1989 respectievelijk 19 januari 1991 als toeristen voor een periode van zes maanden in het Verenigd Koninkrijk toegelaten.

16 Tegenover de ambtenaar van de immigratiedienst verklaarde W. Gloszczuk, dat hij een georganiseerde reis van vier dagen naar het Verenigd Koninkrijk maakte. Hij toonde een retourbiljet voor 19 oktober 1989 en verklaarde dat hij na dit korte verblijf voornemens was terug te keren naar Polen naar zijn vrouw die zwanger was, en dat hij niet de bedoeling had in het Verenigd Koninkrijk te blijven of aldaar te werken.

17 Bij aankomst in het Verenigd Koninkrijk verklaarde E. Goszczuk, dat zij een bezoek van zeven dagen aan het Verenigd Koninkrijk wenste te brengen en dat haar echtgenoot in Polen was. Zij toonde een retourbiljet voor 17 februari 1991.

18 Aan de reisvisa van het echtpaar Goszczuk was de uitdrukkelijke voorwaarde verbonden dat zij geen arbeid in loondienst en geen bedrijf of beroep als zelfstandige mochten uitoefenen.

19 Ondanks het feit dat de geldigheidsduur van hun visa op 14 april 1990 respectievelijk 18 juli 1991 was verstreken, verlieten W. en E. Gloszczuk het Verenigd Koninkrijk niet, zodat zij vanaf die data inbreuk maakten op de vreemdelingenwetgeving van die lidstaat.

20 In 1991 begon W. Gloszczuk in de bouwnijverheid te werken. Hij stelt, dat hij zich op 27 maart 1995 als zelfstandig aannemer heeft gevestigd.

21 Geen van beide echtgenoten heeft in die periode een vergunning aangevraagd om als werknemers of zelfstandige arbeid te verrichten.

22 Op 1 oktober 1993 schonk E. Gloszczuk het leven aan een kind, Kevin. Vaststaat, dat zo E. Gloszczuk en haar zoon al een recht op toelating en verblijf in het Verenigd Koninkrijk hebben, zij dit ontlenen aan hun hoedanigheid van familielid van W. Gloszczuk.

23 Bij brief van 31 januari 1996 diende het echtpaar Gloszczuk bij de Secretary of State voor de eerste keer een verzoek in om regularisatie van hun verblijf door „erkenning" van hun recht om zich krachtens artikel 44 van de associatieovereenkomst in het Verenigd Koninkrijk te vestigen, en dus om verlening van een vergunning tot verblijf in die lidstaat.

24 De Secretary of State behandelde de door het echtpaar Gloszczuk krachtens de associatieovereenkomst ingediende aanvragen als aanvragen om een verblijfsvergunning. Op 25 april 1996 wees hij ze af op grond van paragraaf 322, leden 2 en 3, van de Immigration Rules.

25 Het echtpaar Gloszczuk wendde zich daarop tot de verwijzende rechter met een verzoek om rechterlijke toetsing van dit besluit; dit verzoek is op 28 oktober 1997 ingewilligd. Voor deze rechter betoogden zij, dat zij geen „vergunning" om het Verenigd Koninkrijk binnen te komen en aldaar te verblijven nodig hadden, omdat zij zich konden beroepen op rechtstreeks toepasselijke rechten op grond van de associatieovereenkomst.

26 Volgens de Secretary of State daarentegen verleent de associatieovereenkomst slechts rechten aan degenen die zich legaal in een lidstaat bevinden. Voor het recht op vestiging als zelfstandige in het Verenigd Koninkrijk moet een Pools

onderdaan eerst een verblijfsvergunning hebben verkregen. Bovendien had W. Gloszczuk het uitdrukkelijk voorschrift in zijn inreisvergunning geschonden door arbeid te verrichten voordat hij om erkenning van een recht van vestiging op grond van de associatieovereenkomst verzocht. Zijns inziens bevonden de betrokkenen zich derhalve niet legaal in het Verenigd Koninkrijk.

27 Ook blijkt uit de verwijzingsbeschikking, dat tegen het echtpaar Gloszczuk geen strafvervolging is ingesteld op grond van Section 24(1)(b), of Section 26(1)(c) van de Immigration Act. Ook al werd in het afwijzend besluit van de Secretary of State met zoveel woorden gedreigd met uitzetting indien zij weigerden het Verenigd Koninkrijk onmiddellijk te verlaten, er is tegen het echtpaar Gloszczuk geen uitzettingsprocedure ingeleid.

De prejudiciële vragen

28 Van oordeel dat in die omstandigheden de beslechting van het geschil afhing van de uitlegging van de associatieovereenkomst, heeft de High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office), de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende drie prejudiciële vragen gesteld:

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

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

3) Indien de tweede vraag bevestigend wordt beantwoord,

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

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

De tweede vraag

29 Met de tweede vraag, die als eerste moet worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of artikel 44, lid 3, van de associatieovereenkomst aldus moet worden uitgelegd, dat een particulier daarop een beroep kan doen voor een nationale rechterlijke instantie van de lidstaten, ondanks dat de autoriteiten van de lidstaat van ontvangst overeenkomstig artikel 58, lid 1, van die overeenkomst bevoegd blijven op de Poolse onderdaan die zich op deze bepaling beroept, de nationale wettelijke regeling betreffende toelating, verblijf en vestiging toe te passen.

30 Volgens vaste rechtspraak moet een bepaling van een door de Gemeenschap met derde landen gesloten overeenkomst worden geacht rechtstreeks toepasselijk te zijn, wanneer zij, gelet op haar bewoordingen en op het doel en de aard van de overeenkomst, een duidelijke en nauwkeurig omschreven verplichting behelst voor welker uitvoering of werking geen verdere handeling vereist is (zie, met name, arrest van 4 mei 1999, Sürül, C-262/96, Jurispr. blz. I-2685, punt 60).

31 Om vast te stellen of artikel 44, lid 3, van de associatieovereenkomst aan deze criteria voldoet, moeten eerst de bewoordingen ervan worden onderzocht.

32 Deze bepaling verbiedt de lidstaten in duidelijke, nauwkeurige en onvoorwaardelijke bewoordingen om onder meer Poolse onderdanen die op het grondgebied van deze staten economische activiteiten als zelfstandige wensen uit te oefenen of aldaar vennootschappen willen oprichten en beheren, waarover zij daadwerkelijk zeggenschap hebben, te discrimineren op grond van hun nationaliteit.

33 Deze regel van gelijke behandeling legt een nauwkeurig bepaalde resultaatsverplichting op en is naar zijn aard geschikt om door een justitiabele voor de nationale rechter te worden ingeroepen ten behoeve van een verzoek, de discriminerende bepalingen van een wettelijke regeling van een lidstaat die de vestiging van een Pools onderdaan afhankelijk stelt van een voorwaarde die niet geldt voor eigen onderdanen, buiten toepassing te laten, zonder dat daarvoor nadere uitvoeringsmaatregelen vereist zijn (zie in die zin arrest Sürül, reeds aangehaald, punt 63).

34 Ook het doel en de aard van de associatieovereenkomst verzetten zich niet tegen de vaststelling, dat het in artikel 44, lid 3, neergelegde non-discriminatiebeginsel de situatie van particulieren rechtstreeks kan beheersen.

35 Luidens de vijftiende overweging van de considerans en artikel 1, lid 2, heeft de associatieovereenkomst tot doel, een associatie tot stand te brengen om uitbreiding van de handel en harmonische economische betrekkingen tussen de partijen bij de overeenkomst te bevorderen en daarmee de dynamische ontwikkeling en welvaart in de Republiek Polen te stimuleren, teneinde de toetreding tot de Gemeenschap te vergemakkelijken.

36 Bovendien belet de omstandigheid dat de associatieovereenkomst in hoofdzaak moet bijdragen tot de economische ontwikkeling van Polen en daardoor het evenwicht in de door de Gemeenschap jegens dit derde land aangegane verplichtingen verstoort, de Gemeenschap niet de rechtstreekse werking van sommige bepalingen van die overeenkomst te erkennen (zie in die zin arrest Sürül, reeds aangehaald, punt 72).

37 De vaststelling dat artikel 44, lid 3, van de associatieovereenkomst rechtstreeks toepasselijk is, wordt ook niet weerlegd door de bewoordingen van artikel 58, lid 1, van deze overeenkomst. Uit deze bepaling volgt immers alleen, dat de autoriteiten van de lidstaten, met inachtneming van de bij de associatieovereenkomst vastgestelde grenzen, hun nationale wettelijke regelingen betreffende toelating, verblijf en vestiging mogen blijven toepassen. Artikel 58, lid 1, betreft derhalve niet de uitvoering door de lidstaten van de bepalingen inzake vestiging van de associatieovereenkomst en beoogt niet de uitvoering of werking van de in artikel 44, lid 3, voorgeschreven verplichting tot gelijke behandeling afhankelijk te stellen van de vaststelling van aanvullende nationale maatregelen.

38 Op de tweede vraag moet derhalve worden geantwoord, dat artikel 44, lid 3, van de associatieovereenkomst aldus moet worden uitgelegd, dat het binnen de werkingssfeer van deze overeenkomst een nauwkeurig bepaald en onvoorwaardelijk beginsel stelt, dat voldoende werkbaar is om door de nationale rechter te kunnen worden toegepast en dat derhalve de rechtspositie van particulieren kan beheersen. De rechtstreekse werking die dus aan die bepaling moet worden toegekend, brengt mee, dat Poolse onderdanen het recht hebben zich er voor de rechterlijke instanties van de lidstaat van ontvangst op te beroepen, ondanks dat

de autoriteiten van laatstgenoemde staat overeenkomstig artikel 58, lid 1, van de overeenkomst bevoegd blijven de nationale wettelijke regeling betreffende toelating, verblijf en vestiging op die onderdanen toe te passen.

De eerste en de derde vraag

39 Met deze vragen, die tezamen moeten worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of gelet op artikel 58, lid 1, van de associatieovereenkomst, artikel 44, lid 3, daarvan een recht van vestiging en, daarmee samenhangend, een recht van verblijf aan een Pools onderdaan kan verlenen in de lidstaat waarin hij zich in strijd met de nationale vreemdelingenwetgeving ophoudt en als zelfstandige beroepswerkzaamheden verricht, wanneer deze schending heeft plaatsgevonden voordat hij aanspraak maakte op een recht van vestiging op grond van laatstgenoemde bepaling.

40 Voor een zinvol antwoord op de aldus geherformuleerde vragen moet worden onderzocht, in hoeverre de lidstaat van ontvangst zonder inbreuk te maken op de aan het eind van de eerste volzin van artikel 58, lid 1, van de associatieovereenkomst geformuleerde voorwaarde zijn wettelijke regeling betreffende toelating, verblijf en vestiging kan toepassen op Poolse onderdanen die zich op artikel 44, lid 3, van die overeenkomst beroepen.

41 Volgens artikel 44, lid 4, sub a en c, van de associatieovereenkomst heeft het in lid 3 van dat artikel geformuleerde non-discriminatiebeginsel betrekking op het recht op toegang tot activiteiten van industriële aard, activiteiten van commerciële aard, activiteiten van het ambacht en activiteiten van de vrije beroepen, het recht op uitoefening daarvan anders dan in loondienst, alsmede het recht ondernemingen op te richten en te beheren.

42 Het recht van een Pools onderdaan op toegang tot de uitoefening van economische activiteiten die niet tot de arbeidsmarkt behoren, vooronderstelt dat hij een recht op toelating en verblijf in de lidstaat van ontvangst heeft. In die omstandigheden moet de draagwijdte van artikel 44, lid 3, van de associatieovereenkomst worden bepaald.

De draagwijdte van artikel 44, lid 3, van de associatieovereenkomst en de eventuele toepasselijkheid van de uitlegging van artikel 52 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 43 EG) op die bepaling

43 Het echtpaar Gloszczuk stelt, dat het recht waarop het zich op grond van artikel 44, lid 3, van de associatieovereenkomst beroept, gelijkstaat met het recht van vestiging krachtens artikel 52 van het Verdrag. De omstandigheid dat in voornoemd artikel 52 niet van een verblijfsrecht wordt gesproken, heeft het Hof niet belet te beslissen, dat het recht van de onderdanen van een lidstaat om het grondgebied van een andere lidstaat binnen te komen en er te verblijven rechtstreeks door deze bepaling wordt toegekend, onafhankelijk van de afgifte van een verblijfstitel door de lidstaat van ontvangst (arrest van 8 april 1976, Royer, 48/75, Jurispr. blz. 497, punten 31 en 32).

44 Het echtpaar Gloszczuk erkent, dat voor de rechtstreeks door artikel 44, lid 3, van de associatieovereenkomst verleende rechten van vestiging en verblijf de in artikel 58, lid 1, van de overeenkomst geformuleerde beperking geldt. Bepalingen van de lidstaten betreffende toelating, verblijf en vestiging van natuurlijke personen mogen deze rechten echter niet onredelijk en buitensporig beperken.

45 De toepassing van nationale immigratieregels door de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van ontvangst, volgens welke Poolse onderdanen een inreis- en

verblijfsvergunning moeten verkrijgen, kan derhalve reeds de door artikel 44, lid 3, van de associatieovereenkomst erkende rechten uithollen.

46 De regering van het Verenigd Koninkrijk, de andere regeringen die opmerkingen bij het Hof hebben ingediend en de Commissie brengen daartegen in, dat de doelstelling en de algemene opzet van de associatieovereenkomst vereisen dat de artikelen 44, lid 3, en 58, lid 1, in onderling verband worden uitgelegd. Zij stellen onder meer, dat daar artikel 37 van de associatieovereenkomst elk recht op toegang tot de arbeidsmarkt van de lidstaat van ontvangst heeft uitgesloten, een nationaal controlestelsel dat gebaseerd is op de verplichting om vooraf een inreis- en verblijfsvergunning aan te vragen, noodzakelijk is om te verhinderen dat op de bepalingen inzake vestiging van de overeenkomst een beroep wordt gedaan door Poolse onderdanen die in werkelijkheid de bedoeling hebben zich langs deze weg als werknemers toegang tot deze markt te verschaffen.

47 Er zij aan herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak met betrekking tot de uitlegging van zowel de bepalingen van het Verdrag als die van de overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije (PB 1964, 217, blz. 3687), het recht op nationale behandeling bij de vestiging, zoals dat in artikel 44, lid 3, van de associatieovereenkomst in overeenkomstige of gelijksoortige bewoordingen wordt omschreven als in artikel 52 van het Verdrag, inderdaad een recht op toelating en een recht van verblijf, als uitvloeisels van het recht van vestiging, omvat voor Poolse onderdanen die activiteiten van industriële, commerciële en ambachtelijke aard of activiteiten van de vrije beroepen in een lidstaat wensen uit te oefenen (zie arrest Royer, reeds aangehaald, punten 31 en 32, en arrest van 11 mei 2000, Savas, C-37/98, Jurispr. blz. I-2927, punten 60 en 63).

48 Er moet evenwel ook op worden gewezen, dat volgens vaste rechtspraak een simpele gelijksoortige formulering van een bepaling van een van de Verdragen tot oprichting van de Gemeenschappen en van een internationale overeenkomst tussen de Gemeenschap en een derde land niet volstaat om aan de bepalingen van deze overeenkomst dezelfde betekenis toe te kennen als die welke zij in de Verdragen hebben (zie arresten van 9 februari 1982, Polydor, 270/80, Jurispr. blz. 329, punten 14-21; 26 oktober 1982, Kupferberg, 104/81, Jurispr. blz. 3641,

punten 29-31, en 1 juli 1993, Metalsa, C-312/91, Jurispr. blz. I-3751, punten 11-20).

49 Volgens deze rechtspraak hangt de toepasselijkheid van de uitlegging van een verdragsbepaling op een in overeenkomstige, gelijksoortige of zelfs identieke bewoordingen geformuleerde bepaling van een overeenkomst van de Gemeenschap met een derde land in het bijzonder af van het beoogde doel van elk van die bepalingen in haar specifieke kader, en is het daarbij van groot belang om de doelstellingen en de context van de overeenkomst te vergelijken met die van het Verdrag (zie arrest Metalsa, reeds aangehaald, punt 11).

50 De associatieovereenkomst beoogt enkel een passend kader tot stand te brengen voor de geleidelijke integratie van de Republiek Polen in de Gemeenschap, met het oog op haar eventuele toetreding, terwijl het Verdrag de totstandbrenging van een interne markt tot doel heeft, waarvan het instellen de afschaffing tussen de lidstaten van hinderpalen voor het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal inhoudt [zie artikel 3, sub c, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 3, lid 1, sub c, EG)].

51 Bovendien volgt uit de bewoordingen zelf van artikel 58, lid 1, van de associatieovereenkomst, dat de aan Poolse onderdanen verleende rechten van toelating en verblijf, als uitvloeisels van het recht van vestiging, niet absoluut zijn, maar dat hun uitoefening in voorkomend geval door de regels van de lidstaat van ontvangst betreffende toelating, verblijf en vestiging van Poolse onderdanen kan worden beperkt.

52 Blijkens het voorgaande kan de uitlegging van artikel 52 van het Verdrag zoals die uit de rechtspraak van het Hof volgt, niet worden toegepast op artikel 44, lid 3, van de associatieovereenkomst.

53 Derhalve kan niet worden ingestemd met het betoog van het echtpaar Gloszczuk, dat de toepassing van de nationale immigratieregels door de autoriteiten van een lidstaat, die een inreisvergunning verlangen van Poolse onderdanen, op zich reeds een uitholling van de hun door artikel 44, lid 3, van de associatieovereenkomst toegekende rechten zou betekenen.

54 Het is evenwel juist, zoals uit artikel 58, lid 1, van de associatieovereenkomst blijkt, dat de bevoegdheid van de lidstaat van ontvangst om zijn nationale regels betreffende toelating, verblijf en de vestiging van natuurlijke personen toe te passen op aanvragen van Poolse onderdanen, uitdrukkelijk onderworpen is aan de voorwaarde, dat de voor de Republiek Polen uit die overeenkomst voortvloeiende voordelen niet teniet worden gedaan of beperkt.

55 Derhalve rijst de vraag, of de beperkingen die in de vreemdelingenwetgeving van de lidstaat van ontvangst worden gesteld aan het recht van vestiging, dat de Poolse onderdanen door artikel 44, lid 3, van de associatieovereenkomst rechtstreeks wordt toegekend, alsmede aan de eruit voortvloeiende rechten van toelating en verblijf, verenigbaar zijn met de in artikel 58, lid 1, van de overeenkomst geformuleerde uitdrukkelijke voorwaarde.

De verenigbaarheid van de beperkingen van het recht van vestiging door de vreemdelingenwetgeving van de lidstaat van ontvangst met de voorwaarde van artikel 58, lid 1, van de associatieovereenkomst

56 In dit verband moet worden nagegaan, of de door de bevoegde nationale autoriteiten toegepaste immigratieregels geschikt zijn ter bereiking van het beoogde doel en of zij, gelet op dat doel, niet een maatregel vormen die de wezenlijke inhoud van de door artikel 44, lid 3, van de associatieovereenkomst

aan Poolse onderdanen verleende rechten zou aantasten door de uitoefening daarvan onmogelijk of buitengewoon moeilijk te maken.

57 Aanstonds zij opgemerkt, dat daar artikel 44, lid 3, van de associatieovereenkomst enkel van toepassing is op personen die uitsluitend een zelfstandige werkzaamheid verrichten in de zin van artikel 44, lid 4, sub a-i, laatste volzin, van de overeenkomst, moet worden vastgesteld, of de begunstigden van deze bepaling al dan niet als zelfstandige in de lidstaat van ontvangst willen gaan werken.

58 De toepassing van een nationaal stelsel van voorafgaande controle van de juiste aard van de door de aanvrager voorgenomen werkzaamheid streeft dan ook een legitiem doel na, aangezien de uitoefening van de rechten van toelating en verblijf door Poolse onderdanen die zich op artikel 44, lid 3, van de associatieovereenkomst beroepen, aldus kan worden beperkt tot uitsluitend degenen die rechten aan deze bepaling kunnen ontlenen.

59 Zoals uit de artikelen 44, lid 3, en 58, lid 1, van de associatieovereenkomst volgt, mag de lidstaat van ontvangst een Pools onderdaan daarentegen niet de toelating en het verblijf met het oog op vestiging in deze staat weigeren op grond van, bijvoorbeeld, de nationaliteit van de betrokkene of diens woonland dan wel omdat het nationale recht een algemene immigratiebeperking kent. Evenmin mag hij het recht om aldaar als zelfstandige te gaan werken, afhankelijk stellen van het bestaan van een behoefte in het licht van economische of de arbeidsmarkt betreffende overwegingen.

60 Materiële vereisten als die gesteld in de paragrafen 217 en 219 van de Immigration Rules zijn, zoals de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie hebben aangevoerd, erop gericht de bevoegde autoriteiten in staat te stellen na te gaan, of een Pools onderdaan die zich in het Verenigd Koninkrijk wil

vestigen, werkelijk de bedoeling heeft als zelfstandige te gaan werken, zonder tegelijkertijd arbeid in loondienst te verrichten of een beroep op openbare middelen te doen, en of hij van meet af aan over voldoende financiële middelen beschikt en een redelijke kans van slagen heeft. Materiële vereisten als die in de paragrafen 217 en 219 zijn bovendien geschikt om dat doel te bereiken.

61 Zoals de regering van het Verenigd Koninkrijk verder terecht heeft opgemerkt, zijn na de inwerkingtreding van de associatieovereenkomst en van de andere Europa -overeenkomsten met de landen van Centraal- en Oost-Europa de nationale regels inzake de immigratie van onderdanen van derde landen die voornemens zijn zich als zelfstandige te vestigen, opnieuw onderzocht en gewijzigd. Zo geldt onder meer het vereiste van een investeringskapitaal van 200 000 GBP nog steeds voor personen die geen rechten kunnen ontlenen aan een Europa-overeenkomst, maar niet meer voor Poolse onderdanen.

62 Bovendien bevat de betrokken nationale wettelijke regeling regels op grond waarvan iemand die voornemens is zich in de lidstaat van ontvangst te vestigen krachtens de bepalingen van een Europa-overeenkomst, kan verzoeken om in die staat als zelfstandige te verblijven, ook al is hij aanvankelijk voor een ander doel toegelaten. Bepalingen als de paragrafen 217 en 219 van de Immigration Rules vergemakkelijken derhalve de vestiging van Poolse onderdanen in de lidstaat van ontvangst en moeten verenigbaar met de associatieovereenkomst worden geacht.

63 Zoals aangegeven in punt 24 van het onderhavige arrest zijn de aanvragen om een vergunning tot verblijf die het echtpaar Gloszczuk op grond van de associatieovereenkomst had ingediend, door de Secretary of State echter afgewezen om redenen die niets van doen hebben met de materiële vereisten die in de nationale vreemdelingenwetgeving voor de vestiging van Poolse

onderdanen zijn gesteld. Dit afwijzende besluit van de Secretary of State is immers gebaseerd op paragraaf 322, leden 2 en 3, van de Immigration Rules, aangezien het echtpaar Gloszczuk valse verklaringen had afgelegd voor hun toelating in het Verenigd Koninkrijk en de aan hun oorspronkelijke toelating verbonden termijnen en voorwaarden niet had nageleefd.

64 Derhalve moet worden onderzocht, of artikel 58, lid 1, van de associatieovereenkomst de lidstaat van ontvangst toestaat, de door een Pools onderdaan met een beroep op artikel 44, lid 3, van de associatieovereenkomst aangevraagde verblijfsvergunning te weigeren op de grond dat de aanvrager zich illegaal op het grondgebied van deze staat ophoudt omdat hij ter verkrijging van de oorspronkelijke toelating valse verklaringen heeft afgelegd of een aan deze toelating uitdrukkelijk verbonden beperking van de duur van zijn verblijf in die lidstaat niet is nagekomen, hoewel deze illegale situatie is ontstaan voordat hij als zelfstandige begon te werken en aanspraak maakte op het recht van vestiging op grond van de associatieovereenkomst.

65 Dit was de situatie van W. en E. Gloszczuk, die sedert 1989 respectievelijk 1991 illegaal in het Verenigd Koninkrijk verbleven en voor de eerste keer in januari 1996 aanspraak maakten op het recht van vestiging krachtens de associatieovereenkomst.

De bevoegdheid van de lidstaat van ontvangst om de door een Pools onderdaan met een beroep op artikel 44, lid 3, van de associatieovereenkomst aangevraagde verblijfsvergunning te weigeren op de enkele grond dat de aanvrager zich illegaal op het grondgebied van deze staat ophoudt

66 Het echtpaar Gloszczuk voert aan, dat anders dan artikel 37, lid 1, van de associatieovereenkomst betreffende het verkeer van werknemers artikel 44, lid 3,

niet vooropstelt dat het verblijf legaal is. Niets in artikel 44 wijst er dus op, dat aan Poolse onderdanen geen recht van vestiging kan worden toegekend omdat zij inbreuk op de vreemdelingenwetgeving van de betrokken lidstaat hebben gemaakt.

67 Bijgevolg kan een lidstaat een aanvraag die op grond van artikel 44, lid 3, van de associatieovereenkomst is ingediend door iemand wiens aanwezigheid op zijn grondgebied om andere redenen illegaal is, alleen afwijzen nadat hij de bij deze overeenkomst vastgestelde materiële vereisten in aanmerking heeft genomen.

68 Voor de beoordeling van dit betoog is van belang dat, zoals in de punten 57 tot en met 62 van het onderhavige arrest is opgemerkt, een stelsel van voorafgaande controle als dat van de Immigration Rules, waarbij de lidstaat van ontvangst verlening van een inreis- en verblijfsvergunning afhankelijk stelt van de toetsing door de bevoegde immigratieautoriteiten, of de aanvrager in deze staat werkelijk uitsluitend een zelfstandige en rendabele werkzaamheid wil verrichten, in beginsel verenigbaar is met artikel 44, lid 3, juncto artikel 58, lid 1, van de associatieovereenkomst.

69 Indien in het kader van dit stelsel van voorafgaande controle blijkt, dat een Pools onderdaan die een behoorlijk voorafgaand verzoek om een vergunning tot verblijf met het oog op vestiging heeft ingediend, voldoet aan de ter zake gestelde materiële vereisten van de vreemdelingenwetgeving van de lidstaat van ontvangst, brengt de naleving van de in artikel 58, lid 1, van de associatieovereenkomst geformuleerde voorwaarde de verplichting mee voor de bevoegde nationale autoriteiten, hem het recht toe te kennen zich als zelfstandige te vestigen en hem daartoe een inreis- en verblijfsvergunning te verlenen.

70 Indien daarentegen, zoals in het hoofdgeding, blijkt dat niet is voldaan aan het vereiste betreffende de indiening van een voorafgaand verzoek om een vergunning tot verblijf met het oog op vestiging, staat het de bevoegde immigratieautoriteiten van de lidstaat van ontvangst in beginsel vrij, deze vergunning te weigeren aan een Pools onderdaan die zich op artikel 44, lid 3, van de associatieovereenkomst beroept, los van de vraag of aan de andere materiële vereisten van de nationale wettelijke regeling is voldaan.

71 Zoals de Commissie terecht heeft aangevoerd, hangt de doeltreffendheid van een dergelijk stelsel van voorafgaande controle bovendien in zeer hoge mate af van de juistheid van de verklaringen van de betrokkenen op het tijdstip dat zij bij de bevoegde diensten in hun lidstaat van oorsprong dan wel bij hun aankomst in de lidstaat van ontvangst een reisvisum aanvragen.

72 Indien Poolse onderdanen nu te allen tijde om vestiging in de lidstaat van ontvangst zouden mogen verzoeken ondanks een eerdere inbreuk op de voorwaarde betreffende de toegestane duur van hun oorspronkelijke verblijf als toerist in die lidstaat, dan zou dit hen ertoe kunnen brengen, zoals advocaat-generaal in punt 75 van zijn conclusie heeft opgemerkt, voorshands illegaal op het grondgebied van die staat te verblijven en zich pas aan het nationale controlestelsel te onderwerpen wanneer aan de materiële vereisten van de vreemdelingenwetgeving is voldaan.

73 De aanvrager zou zich dan kunnen beroepen op de klantenkring en de goodwill die hij tijdens zijn illegale verblijf in de lidstaat van ontvangst eventueel heeft opgebouwd, of op de financiële middelen die hij er — eventueel mede door arbeid in loondienst — heeft vergaard, en zich bij de nationale autoriteiten aandienen als zelfstandige die thans een rendabele werkzaamheid uitoefent of kan uitoefenen en wiens rechten krachtens de associatieovereenkomst behoren te worden erkend.

74 Een dergelijke uitlegging dreigt artikel 58, lid 1, van de associatieovereenkomst derhalve zijn nuttig effect te ontnemen en misbruik mogelijk te maken, doordat inbreuken op de nationale wettelijke regelingen inzake toelating en verblijf van vreemdelingen gedoogd worden.

75 Een Pools onderdaan die in een lidstaat al dan niet in loondienst wil gaan werken en de desbetreffende controles van de nationale autoriteiten dwarsboomt door valselijk te verklaren dat hij zich naar deze staat begeeft als toerist, plaatst zichzelf dus buiten de beschermingssfeer van de associatieovereenkomst (zie, naar analogie, wat betreft de eventuele ontduiking van het nationale recht door gemeenschapsonderdanen die zich op ontoelaatbare of frauduleuze wijze op het gemeenschapsrecht beroepen, arrest van 9 maart 1999, Centros, C-212/97, Jurispr. blz. I-1459, punt 24, en de aldaar aangehaalde rechtspraak).

76 Het feit dat de inbreuk van de Poolse onderdaan op de vreemdelingenwetgeving van de lidstaat van ontvangst plaatsvond vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de associatieovereenkomst, is hierbij niet relevant, aangezien de illegale situatie, zoals in het hoofdgeding, op dat tijdstip niet was geëindigd en ten tijde van indiening van de vestigingsaanvraag nog steeds bestond. Zoals in punt 24 van dit arrest is vermeld, heeft de Secretary of State de door het echtpaar Gloszczuk krachtens de associatieovereenkomst ingediende aanvragen overigens behandeld als aanvragen om een verblijfsvergunning en heeft hij deze afgewezen wegens de illegale situatie van de aanvragers op het tijdstip van zijn besluit.

77 Het is dus verenigbaar met artikel 58, lid 1, van de associatieovereenkomst, wanneer de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van ontvangst een krachtens artikel 44, lid 3, van die overeenkomst ingediende aanvraag afwijzen op de grond dat bij de indiening daarvan de aanvrager zich illegaal op zijn grondgebied ophield wegens het afleggen van valse verklaringen tegenover die autoriteiten ter verkrijging van de — op een andere grondslag aangevraagde — oorspronkelijke

toelating of wegens niet-naleving van een aan deze toelating uitdrukkelijk verbonden beperking van de duur van zijn verblijf in die lidstaat.

De verenigbaarheid van het vereiste van behoorlijke indiening van een nieuwe vestigingsaanvraag met de regel van gelijke behandeling in artikel 44, lid 3, van de associatieovereenkomst en de in artikel 58, lid 1, daarvan vermelde voorwaarde

78 Aangaande de vraag of het vereiste dat een Pools onderdaan die zich illegaal op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst ophoudt, een nieuwe vestigingsaanvraag naar behoren indient in zijn land van oorsprong of, in voorkomend geval, in een ander land, verenigbaar is met de regel van gelijke behandeling in artikel 44, lid 3, van de associatieovereenkomst, aangezien dat vereiste niet op de onderdanen van de lidstaat van ontvangst kan worden toegepast, zij eraan herinnerd, dat het Hof met betrekking tot het vrije verkeer van werknemers heeft beslist, dat op grond van het in artikel 48, lid 3, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 39, lid 3, EG) gemaakte voorbehoud de lidstaten om de in die bepaling genoemde redenen, en wel met name om redenen van openbare orde, ten aanzien van onderdanen van andere lidstaten maatregelen kunnen nemen die zij ten aanzien van eigen onderdanen niet kunnen nemen, omdat zij niet de bevoegdheid hebben hen van het nationale grondgebied te verwijderen of hun de toegang daartoe te ontzeggen (zie hiervoor arresten van 4 december 1974, Van Duyn, 41/74, Jurispr. blz. 1337, punt 22; 18 mei 1982, Adoui en Cornuaille, 115/81 en 116/81, Jurispr. blz. 1665, punt 7; 7 juli 1992, Singh, C-370/90, Jurispr. blz. I-4265, punt 22; 17 juni 1997, Shingara en Radiom, C-65/95 en C-111/95, Jurispr. blz. I-3343, punt 28, en 16 juli 1998, Pereira Roque, C-171/96, Jurispr. blz. I-4607, punt 37).

79 Dit verschil in behandeling tussen eigen onderdanen en onderdanen van andere lidstaten vloeit voort uit een beginsel van internationaal recht, dat zich ertegen verzet dat een staat zijn eigen onderdanen het recht van toegang tot zijn grondgebied en verblijf aldaar op welke grond ook ontzegt, en dat het Verdrag in de betrekkingen tussen de lidstaten niet kan worden geacht te miskennen (reeds aangehaalde arresten Van Duyn, punt 22, en Pereira Roque, punt 38).

80 Om dezelfde redenen kan dit verschil in behandeling ten gunste van de onderdanen van de lidstaat van ontvangst niet onverenigbaar met artikel 44, lid 3, van de associatieovereenkomst worden geacht.

81 Voorts rijst de vraag, of in een situatie als die van het echtpaar Gloszczuk het vereiste van behoorlijke indiening van een nieuwe vestigingsaanvraag in het land van oorsprong van de Poolse onderdaan of, in voorkomend geval, in een ander land, verenigbaar is met artikel 44, lid 3, gelezen in samenhang met de voorwaarde aan het eind van de eerste volzin van artikel 58, lid 1, van de associatieovereenkomst.

82 Het afleggen van valse verklaringen druist in tegen de verplichting die, zoals in punt 71 van het onderhavige arrest is opgemerkt, rust op eenieder die zich in de lidstaat van ontvangst wil vestigen, om zijn bedoelingen eerlijk aan te geven. De naleving van deze verplichting is noodzakelijk om de bevoegde nationale autoriteiten in staat te stellen na te gaan, of de werkzaamheid die de Poolse onderdaan in deze staat als zelfstandige wil verrichten, exclusief en rendabel is. Gelet op de ernst van een dergelijke schending kan het in de vreemdelingenwetgeving van de lidstaat van ontvangst gestelde vereiste van behoorlijke indiening van een nieuwe vestigingsaanvraag in het land van oorsprong of, in voorkomend geval, in een ander land, niet ongerechtvaardigd worden geacht.

83 Om dezelfde overwegingen als in de punten 68 tot en met 77 van het onderhavige arrest zijn aangegeven, zou immers de door het echtpaar Gloszczuk bepleite uitlegging van de associatieovereenkomst, namelijk dat eventuele illegale situaties kunnen worden geregulariseerd omdat de in de vreemdelingenwetgeving van de lidstaat van ontvangst gestelde materiële vereisten voor vestiging inmiddels zijn vervuld, de doeltreffendheid en de betrouwbaarheid van het nationale stelsel van voorafgaande controle in gevaar brengen.

84 Zelfs in een situatie als die van het hoofdgeding brengt de naleving van de voorwaarde aan het eind van de eerste volzin van artikel 58, lid 1, van de associatieovereenkomst echter mee, dat het optreden van de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van ontvangst geen aantasting van de wezenlijke inhoud van de rechten van toelating, verblijf en vestiging die door de associatieovereenkomst aan de Poolse onderdanen worden verleend, tot doel of gevolg mag hebben.

85 De afwijzing van een op grond van artikel 44, lid 3, van de associatieovereenkomst ingediende vestigingsaanvraag van een Poolse onderdaan door de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van ontvangst wegens het afleggen van valse verklaringen tegenover die autoriteiten ter verkrijging van de oorspronkelijke toelating of wegens niet-naleving van een aan deze toelating of een verblijfsvergunning verbonden voorwaarde, en het vereiste dat die onderdaan naar behoren een nieuwe vestigingsaanvraag op basis van die overeenkomst indient, door bij de bevoegde diensten in zijn land van oorsprong of, in voorkomend geval, in een ander land een reisvisum aan te vragen, mogen derhalve niet verhinderen dat de situatie van die onderdaan bij de indiening van die nieuwe aanvraag opnieuw wordt onderzocht. Voorts moeten bij het treffen van dergelijke maatregelen de fundamentele rechten van die onderdaan, zoals het recht op gezinsleven en op eigendom, worden geëerbiedigd, waartoe de betrokken lidstaat zich heeft verbonden bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 4 november 1950 of bij andere internationale verdragen waartoe hij eventueel is toegetreden.

86 Gelet op een en ander moet op de eerste en de derde vraag worden geantwoord:

— Het recht van vestiging in de zin van artikel 44, lid 3, van de associatieovereenkomst omvat als uitvloeisels van dat recht een recht op toelating en een recht van verblijf voor Poolse onderdanen die activiteiten van industriële, commerciële en ambachtelijke aard, en activiteiten van de vrije beroepen in

een lidstaat wensen uit te oefenen. Uit artikel 58, lid 1, van de associatieovereenkomst volgt evenwel, dat deze rechten van toelating en verblijf niet absoluut zijn en dat de uitoefening ervan in voorkomend geval door de regels van de lidstaat van ontvangst betreffende toelating, verblijf en vestiging van Poolse onderdanen kan worden beperkt.

— Artikel 44, lid 3, juncto artikel 58, lid 1, van de associatieovereenkomst verzet zich in beginsel niet tegen een stelsel van voorafgaande controle, dat de verlening van een inreis- en verblijfsvergunning door de ter zake van immigratie bevoegde autoriteiten afhankelijk stelt van het bewijs door de aanvrager, dat hij werkelijk voornemens is een werkzaamheid als zelfstandige te beginnen, zonder tegelijkertijd arbeid in loondienst te verrichten of een beroep op openbare middelen te doen, en dat hij van meet af aan over voldoende financiële middelen beschikt en een redelijke kans van slagen heeft. Materiële vereisten als die gesteld in de paragrafen 217 en 219 van de Immigration Rules hebben juist tot doel, de bevoegde autoriteiten in staat te stellen dit na te gaan, en zijn geschikt ter bereiking van dat doel.

— Artikel 58, lid 1, van de associatieovereenkomst moet aldus worden uitgelegd, dat de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van ontvangst een krachtens artikel 44, lid 3, van de overeenkomst ingediende aanvraag mogen afwijzen op de enkele grond, dat de Poolse onderdaan zich bij de indiening ervan illegaal op het grondgebied van die staat ophield wegens het afleggen van valse verklaringen tegenover die autoriteiten ter verkrijging van de — op een andere grondslag aangevraagde — oorspronkelijke toelating of wegens niet-naleving van een aan deze toelating uitdrukkelijk verbonden beperking van de duur van zijn verblijf in die lidstaat. Zij kunnen bijgevolg verlangen, dat die onderdaan naar behoren een nieuwe vestigingsaanvraag op grond van de overeenkomst indient, door bij de bevoegde diensten in zijn land van oorsprong of, in voorkomend geval, in een ander land een reisvisum aan te vragen, voorzover dergelijke maatregelen niet verhinderen dat de situatie van die onderdaan bij de indiening van die nieuwe aanvraag opnieuw wordt onderzocht.

Kosten

87 De kosten door de regering van het Verenigd Koninkrijk, de Belgische, de Duitse, de Spaanse, de Franse, de Ierse, de Italiaanse, de Nederlandse en de Oostenrijkse regering, alsmede door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door de High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office) bij beschikking van 9 december 1998 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) **Artikel 44, lid 3, van de Europa-overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en de Republiek Polen, anderzijds, die namens de Gemeenschap is gesloten en goedgekeurd bij besluit 93/743/EG, EGKS, Euratom van de Raad**

en van de Commissie van 13 december 1993, moet aldus worden uitgelegd, dat het binnen de werkingssfeer van deze overeenkomst een nauwkeurig bepaald en onvoorwaardelijk beginsel stelt, dat voldoende werkbaar is om door de nationale rechter te kunnen worden toegepast en dat derhalve de rechtspositie van particulieren kan beheersen. De rechtstreekse werking die dus aan die bepaling moet worden toegekend, brengt mee, dat Poolse onderdanen het recht hebben zich er voor de rechterlijke instanties van de lidstaat van ontvangst op te beroepen, ondanks dat de autoriteiten van laatstgenoemde staat overeenkomstig artikel 58, lid 1, van de overeenkomst bevoegd blijven de nationale wettelijke regeling betreffende toelating, verblijf en vestiging op die onderdanen toe te passen.

2) Het recht van vestiging in de zin van artikel 44, lid 3, van de associatieovereenkomst omvat als uitvloeisels van dat recht een recht op toelating en een recht van verblijf voor Poolse onderdanen die activiteiten van industriële, commerciële en ambachtelijke aard, en activiteiten van de vrije beroepen in een lidstaat wensen uit te oefenen. Uit artikel 58, lid 1, van de associatieovereenkomst volgt evenwel, dat deze rechten van toelating en verblijf niet absoluut zijn en dat de uitoefening ervan in voorkomend geval door de regels van de lidstaat van ontvangst betreffende toelating, verblijf en vestiging van Poolse onderdanen kan worden beperkt.

3) Artikel 44, lid 3, juncto artikel 58, lid 1, van de associatieovereenkomst verzet zich in beginsel niet tegen een stelsel van voorafgaande controle, dat de verlening van een inreis- en verblijfsvergunning door de ter zake van immigratie bevoegde autoriteiten afhankelijk stelt van het bewijs door de aanvrager, dat hij werkelijk voornemens is een werkzaamheid als zelfstandige te beginnen, zonder tegelijkertijd arbeid in loondienst te verrichten of een beroep op openbare middelen te doen, en dat hij van meet af aan over voldoende financiële middelen beschikt en een redelijke kans van slagen heeft. Materiële vereisten als die gesteld in de paragrafen 217 en 219 van de United Kingdom Immigration Rules (House of Commons Paper 395) hebben juist tot doel, de bevoegde autoriteiten in staat te stellen dit na te gaan, en zijn geschikt ter bereiking van dat doel.

4) Artikel 58, lid 1, van de associatieovereenkomst moet aldus worden uitgelegd, dat de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van ontvangst een krachtens artikel 44, lid 3, van de overeenkomst ingediende aanvraag mogen afwijzen op de enkele grond, dat de Poolse onderdaan zich bij de indiening ervan illegaal op het grondgebied van die staat ophield wegens het afleggen van valse verklaringen tegenover die autoriteiten ter verkrijging van de — op een andere grondslag aangevraagde — oorspronkelijke toelating of wegens niet-naleving van een aan deze toelating uitdrukkelijk verbonden beperking van de duur van zijn verblijf in die lidstaat. Zij kunnen bijgevolg verlangen, dat die onderdaan naar behoren een nieuwe vestigingsaanvraag op grond van de overeenkomst indient, door bij de bevoegde diensten in zijn land van oorsprong of, in voorkomend geval, in een ander land een reisvisum aan te vragen, voorzover dergelijke maatregelen niet verhinderen dat de situatie van die onderdaan bij de indiening van die nieuwe aanvraag opnieuw wordt onderzocht.

Rodríguez Iglesias Gulmann La Pergola

Wathelet Skouris Edward

Puissochet Jann Sevón

Schintgen Macken

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 27 september 2001.

De griffier

R. Grass

De president

G. C. Rodríguez Iglesias