CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL S. ALBER

van 14 september 2000 [1]

I — Inleiding

1. Deze prejudiciële verwijzing komt voort uit een geschil over de toelating en het verblijf in het Verenigd Koninkrijk van een Bulgaars onderdaan, die deze staat aanvankelijk was binnengekomen op een (in de tussentijd verlopen) visum dat haar was verstrekt met het oog op het verrichten van vakantiewerk, en die na haar binnenkomst asiel had aangevraagd. Nadat haar asielaanvraag was afgewezen, verzocht zij op grond van haar huwelijk met een onderdaan van Mauritius, die zelf op grond van een eerder huwelijk voor onbepaalde tijd in het Verenigd Koninkrijk mocht verblijven, om een verblijfsvergunning, welk verzoek eveneens werd afgewezen. Tot slot beriep zij zich op artikel 45 van de Europa-overeenkomst met Bulgarije [2], waaraan zij het recht zou ontlenen om in het Verenigd Koninkrijk te verblijven en zich aldaar als zelfstandig schoonmaakster te vestigen.

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — Besluit 94/908/EG, EGKS, Euratom van de Raad en de Commissie van 19 december 1994 inzake de sluiting van de Europa-overeenkomst tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten enerzijds en de Republiek Bulgarije anderzijds (PB L 358, blz. 1).

II — De feiten

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

E. Kondova, verzoekster in het hoofdgeding (hierna: „verzoekster"), destijds studente diergeneeskunde, kwam op 17 juli 1993 in het Verenigd Koninkrijk aan. Op 8 juli 1993 had zij in Bulgarije een reisvisum verkregen, in de vorm van een visum voor eenmalige binnenkomst in het Verenigd Koninkrijk, om van 17 juli tot 7 augustus 1993 in het Friday Bridge International Farm Camp te werken. In haar visumaanvraag had zij aangegeven dat zij twee tot drie maanden in het Verenigd Koninkrijk wilde blijven. Zij had aangetoond dat zij over voldoende financiële middelen beschikte om gedurende die periode in haar levensonderhoud te voorzien. Op basis van de door haar verstrekte informatie werd zij in het Verenigd Koninkrijk toegelaten voor een verblijf van drie maanden als werknemer in de landbouw.

3. Op 23 juli 1993 vroeg verzoekster asiel aan. Tijdens een onderhoud naar aanleiding van die aanvraag gaf zij toe dat het, in

strijd met wat zij in haar visumaanvraag en bij aankomst in het Verenigd Koninkrijk had verklaard, van meet af aan haar bedoeling was geweest om in het Verenigd Koninkrijk asiel aan te vragen. Op 19 april 1994 werd haar asielaanvraag door het Immigration and Nationality Directorate (IND) afgewezen. Op 27 april daaraanvolgend tekende verzoekster bij de Special Adjudicator bezwaar aan tegen die afwijzing. Toen de geldigheidsduur van haar oorspronkelijke toelating was verstreken, werd overeenkomstig de nationale vreemdelingenwetgeving niets tegen haar ondernomen zolang nog niet op haar bezwaar was beslist.

4. Op 24 februari 1995 wees de Special Adjudicator verzoeksters bezwaar van de hand. Haar verzoek om daartegen in beroep te mogen gaan, werd op 14 maart 1995 door het Immigration Appeal Tribunal afgewezen. Op 25 april 1995 deelde het IND verzoeksters advocaten schriftelijk mee, dat verzoekster, nu haar bezwaar was afgewezen, niet langer legaal in het Verenigd Koninkrijk verbleef en dus terstond diende te vertrekken. Dat deed zij echter niet. Op 25 juli 1995 trouwde zij met Armen Moothien, een onderdaan van Mauritius, die op grond van een eerder — inmiddels ontbonden — huwelijk voor onbepaalde tijd in het Verenigd Koninkrijk mocht verblijven. Op 2 augustus 1995 verzocht verzoekster de Secretary of State for the Home Department (hierna: „verweerder"), haar op basis van dit huwelijk een verblijfsvergunning te verlenen.

5. Op 28 oktober en 9 november 1995 bezochten ambtenaren van de immigratiedienst de echtelijke woning. Tijdens een verhoor op 9 november 1995 deelde verzoekster het IND voorts mee, dat zij geen uitkering ontving, maar achttien uur per week als schoonmaakster werkte, wat haar wekelijks 50 UKL opleverde.

6. Genoemde bezoeken, verzoeksters schriftelijke verklaringen en haar antwoorden tijdens het verhoor konden verweerder niet ervan overtuigen, dat verzoeksters huwelijk geen schijnhuwelijk was.

7. Verweerder kwam ook tot de conclusie, dat verzoekster het land illegaal was binnengekomen. Hij baseerde zich daarbij op het feit dat verzoekster tijdens het verhoor andermaal had toegegeven, dat haar ware bedoeling bij aankomst in het Verenigd Koninkrijk was geweest om asiel aan te vragen.

8. Bijgevolg werd verzoekster op 9 november 1995 een „Notice to an Illegal Entrant" (mededeling van illegale binnenkomst) betekend. In afwachting van haar verwijdering uit het Verenigd Koninkrijk werd haar een „tijdelijke toelating" verleend, met dien verstande dat zij zich op gezette tijden diende te melden.

9. Op 2 januari 1996 begon verzoekster te werken als zelfstandig schoonmaakster.

10. Bij brief van 4 april 1996 diende het AIRE Centre namens verzoekster bij verweerder een verzoek in om in het Verenigd Koninkrijk te mogen verblijven op grond van de Europa-overeenkomst met Bulgarije. Aangevoerd werd, dat verzoekster zich als zelfstandige wenste te vestigen om algemene huishoudelijke diensten te verrichten, en dat haar echtgenoot, die in loondienst werkzaam was, haar zoveel mogelijk zou ondersteunen tot haar bedrijf voldoende inkomsten zou opleveren. Bij die brief voegde het AIRE Centre kopieën van folders waarin reclame werd gemaakt voor verzoeksters bedrijf, een raming van haar maandelijkse inkomsten en uitgaven, referenties van klanten, een verklaring inzake verzoeksters financiële middelen en een brief ter bevestiging dat verzoekster uitsluitend als zelfstandige werkzaam zou zijn.

11. Op 24 juli 1996 wees verweerder dat verzoek af op grond dat niet was aangetoond dat de inkomsten die verzoekster uit haar voorgenomen bedrijf zou halen, voldoende waren om in haar levensonderhoud en huisvesting te voorzien, zonder dat zij daarnaast in loondienst werkte of een beroep op openbare middelen deed.

12. Op 26 juli 1996 gaf verweerder bijgevolg last tot uitzetting van verzoekster omdat zij het Verenigd Koninkrijk illegaal was binnengekomen. Op 10 september 1996 werd verzoekster gearresteerd en gedetineerd met het oog op haar uitzetting uit het Verenigd Koninkrijk een dag later.

13. Op 17 september 1996 deelden verzoeksters gemachtigden verweerder mee, dat zij van plan waren een procedure aan te spannen, en vorderden zij haar vrijlating.

14. Op 24 september 1996 diende verzoekster een verzoek om rechterlijke toetsing („judicial review") in.

15. Op 10 oktober 1996, precies een maand na haar inbewaringstelling, werd verzoekster in vrijheid gesteld.

16. Bij brief van 23 oktober 1996 bevestigde verweerder opnieuw de rentabiliteitsberekening waarop de afwijzing van verzoeksters aanvraag was gebaseerd. Daaruit bleek volgens hem, dat verzoeksters schoonmaakwerkzaamheden onvoldoende inkomsten zouden opleveren om haar toekomstige uitgaven te dekken. Aangezien verzoeksters vertegenwoordigers nog niet op dat punt waren ingegaan, nodigde verweerder hen uit om realistische progno-

ses over te leggen waaruit bleek, dat het voorgenomen bedrijf binnen zes à twaalf maanden voldoende inkomsten zou opleveren om haar uitgaven te dekken. Verweerder accepteerde dat verzoeksters inkomsten *op korte termijn* werden aangevuld met door haar echtgenoot verstrekte middelen. Waar het om ging, was dat haar bedrijf op lange termijn voldoende inkomsten zou opleveren om haar uitgaven te dekken.

17. Verzoeksters gemachtigden antwoordden bij brief van 4 november 1996. Bij de berekening van de op lange termijn te verwachten opbrengsten van verzoeksters bedrijf gebruikten zij dezelfde uurtarieven en dezelfde gegevens betreffende de uitgaven als die welke reeds op 4 juli 1996 aan verweerder waren meegedeeld.

18. In een brief van 3 december 1996 deelde verweerder verzoekster mee, dat hij bereid was haar een verblijfsvergunning te verlenen op grond van de Europa-overeenkomst met Bulgarije.

19. Hij verzocht haar het door haar ingediende verzoek om rechterlijke toetsing in te trekken. In een brief van 15 januari 1997 deelden verzoeksters gemachtigden een aantal voorwaarden mee waaronder verzoekster bereid was haar verzoek in te trekken.

20. Bij brief van 21 januari 1997 gaf verweerder te kennen, dat hij niet met die voorwaarden akkoord ging. Hij meende dat de door verzoekster verlangde rechterlijke toetsing haar hoe dan ook niets zou opleveren. Het feit dat hij in zijn brief van 3 december 1996 op basis van zijn discretionaire bevoegdheid verzoekster een verblijfsvergunning in het vooruitzicht had gesteld, deed zijns inziens niets af aan de wettigheid van de eerdere afwijzende besluiten.

21. Op 22 januari 1997 werd verzoeksters verzoek om rechterlijke toetsing door de verwijzende rechter ingewilligd.

III — De prejudiciële vragen

22. Aangezien verzoekster stelt dat zij een recht van vestiging en van verblijf ontleent aan de Europa-overeenkomst met Bulgarije — voor de tekst van de in de prejudiciële vragen genoemde artikelen zij verwezen naar de punten 26 en 27 van deze conclusie — heeft de High Court of Justice (England & Wales) het Hof de volgende vragen van uitlegging van deze overeenkomst voorgelegd:

„1) Verleent artikel 45 van de Europa-overeenkomst waarbij een associatie wordt tot stand gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lid-

staten, enerzijds, en de Republiek Bulgarije (PB 1994, L 358, blz. 3), anderzijds, een recht van vestiging aan een Bulgaars onderdaan die volgens de nationale vreemdelingenwetgeving wordt behandeld als iemand die het grondgebied van die lidstaat illegaal is binnengekomen?

2) Zo ja, heeft artikel 45 van de associatieovereenkomst rechtstreekse werking in de nationale rechtsorde van de lidstaten, niettegenstaande het bepaalde in artikel 59 van die overeenkomst?

3) Indien de tweede vraag bevestigend wordt beantwoord,

i) in hoeverre kan een lidstaat zijn wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende toelating en verblijf, tewerkstelling, arbeidsvoorwaarden, de vestiging van natuurlijke personen en het verrichten van diensten toepassen op personen die zich op artikel 45 van de associatieovereenkomst beroepen, zonder daarbij de voorwaarde aan het einde van de eerste volzin van artikel 59, lid 1, van die overeenkomst en, onder andere, het evenredigheidsbeginsel te schenden?

ii) Is op grond van artikel 59 weigering mogelijk van een verzoek dat krachtens artikel 45 van de associatieovereenkomst wordt ingediend door iemand wiens eerste binnenkomst op het grondgebied van die lidstaat op andere gronden illegaal was, en zo ja, onder welke omstandigheden?

4) Indien het antwoord op de tweede vraag bevestigend luidt, staan artikel 45 en/of artikel 59 van de associatieovereenkomst dan toe, dat een bepaling van nationaal recht wordt toegepast volgens welke de bevoegde nationale autoriteiten van een Bulgaars onderdaan die zijn recht om zich als zelfstandige te vestigen wil uitoefenen, het bewijs mogen verlangen,

a) dat zijn aandeel in de opbrengst van het bedrijf (los van elke andere bron van inkomsten) voldoende zal zijn om in het levensonderhoud en de huisvesting van hemzelf en van te zijnen laste komende personen te voorzien, zonder arbeid in loondienst (in tegenstelling tot zelfstandige arbeid) te verrichten of een beroep op openbare middelen te doen, en

b) dat hij, totdat zijn bedrijf hem een dergelijk inkomen (los van elke andere bron van inkomsten) verschaft, over voldoende andere inkomsten zal beschikken om in het levensonderhoud en de huisvesting van hemzelf en van te zijnen laste komende personen te

voorzien, zonder arbeid in loondienst (in tegenstelling tot zelfstandige arbeid) te verrichten of een beroep op openbare middelen te doen?

5) Indien op de vorige vragen wordt geantwoord, dat een Bulgaars onderdaan die illegaal het grondgebied is binnengekomen, aan de Europa-overeenkomst een rechtstreeks werkend recht van vestiging ontleent,

a) met welke factoren moet de nationale rechter ingevolge die associatieovereenkomst dan rekening houden om uit te maken, of een schending van de rechtstreeks werkende rechten van de betrokkene door de bevoegde autoriteiten voldoende gekwalificeerd is om een recht op schadevergoeding tegen de betrokken lidstaat te doen ontstaan, en, in het bijzonder,

b) vormde de houding van de bevoegde nationale autoriteiten, gezien de stand van het gemeenschapsrecht op het relevante tijdstip (dus toen de besluiten van augustus/september 1996 tot afwijzing van verzoeksters aanvraag om een verblijfsvergunning als zelfstandige en/of het besluit om haar in bewaring te stellen, werden genomen), een ‚ernstige en kennelijke schending' van een hogere rechtsregel?"

IV — Relevante bepalingen van de Europa-overeenkomst met Bulgarije

23. De Europa-overeenkomst met Bulgarije [3] (hierna ook: „Europa-overeenkomst") werd gesloten gelet op „de verbintenis van de Gemeenschap en haar lidstaten en Bulgarije tot versterking van de politieke en economische vrijheden, die de grondslag van de associatie vormen". [4] In de zeventiende overweging van de preambule wordt voorts verklaard: „Erkennende dat het lidmaatschap van de Gemeenschap het einddoel van Bulgarije is en dat deze associatie, naar het oordeel van de partijen, ertoe zal bijdragen dit doel te verwezenlijken."

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

25. Artikel 1, lid 2, noemt de doelstellingen van de associatie, namelijk de totstandbrenging van een passend kader voor de politieke dialoog tussen de partijen bij de overeenkomst, de geleidelijke totstandbrenging van een vrijhandelszone tussen de Gemeenschap en Bulgarije, die in essentie al het handelsverkeer tussen de partijen

3 — Aangehaald in voetnoot 2.

4 — Vierde overweging van de preambule.

omvat, de bevordering van de uitbreiding van de handel en van harmonische economische betrekkingen tussen de partijen, het leggen van de grondslag voor economische, financiële, culturele en sociale samenwerking, het verlenen van steun voor de inspanningen van Bulgarije om zich economisch te ontwikkelen en de overschakeling naar een markteconomie te voltooien, en de totstandbrenging van een passend kader voor de geleidelijke integratie van Bulgarije in de Gemeenschap.

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

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

Zo bepaalt artikel 45:

„1. Elke lidstaat verleent vanaf de inwerkingtreding van deze overeenkomst[5] voor de vestiging van Bulgaarse vennootschappen en onderdanen en voor de exploitatie van op zijn grondgebied gevestigde Bulgaarse vennootschappen en onderdanen een behandeling die niet minder gunstig is dan die welke aan de eigen vennootschappen en onderdanen wordt verleend, behalve voor wat betreft de in bijlage XVa[6] vermelde gebieden.

5. 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 daadwerkelijk 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 van een andere partij en geeft evenmin recht op toegang tot de arbeidsmarkt van de andere partij. Het bepaalde in dit hoofdstuk is niet van toepassing op degenen die niet uitsluitend zelfstandig zijn;

5 — Overeenkomstig artikel 124 van de Europa-overeenkomst is de op 8 maart 1993 ondertekende overeenkomst in werking getreden op 1 februari 1995, toen verzoekster zich dus al anderhalf jaar in het Verenigd Koninkrijk ophield.

6 — Bijlage XVa luidt: „Rechtshandelingen betreffende onroerend goed in grensgebieden in overeenstemming met de in bepaalde lidstaten van de Gemeenschap geldende wetgeving."
Aangezien de in de laatste zinsnede van artikel 45, lid 1, opgenomen uitzonderingsbepaling voor het onderhavige geding irrelevant is, kan deze verder buiten beschouwing blijven.

ii) [...]

b) — c) [...]

6. [...]"

28. Hoofdstuk IV van titel IV van de Europa-overeenkomst bevat algemene bepalingen. Artikel 59, lid 1, bepaalt:

„1. Voor de toepassing van titel IV 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. [...]"

V — Standpunten van partijen

29. Verzoekster stelt zich op het standpunt, dat artikel 45 van de Europa-overeenkomst een recht van vestiging toekent aan Bulgaarse onderdanen die voornemens zijn in een lidstaat een werkzaamheid als zelfstandige te beginnen of voort te zetten. Dit recht staat volgens haar los van de immigratierechtelijke status van de aanvrager. Het kan zeker niet afhankelijk worden gesteld van de afgifte van een verblijfs- of andersoortige vergunning, ter zake waarvan de lidstaat over een discretionaire bevoegdheid beschikt.

30. Artikel 45 van de Europa-overeenkomst behelst volgens verzoekster een duidelijke en nauwkeurig omschreven verplichting, voor welker uitvoering of werking geen verdere handeling vereist is, zodat het rechtstreekse werking heeft. Het bepaalde in artikel 59 van de Europa-overeenkomst doet hieraan niet af.

31. Verzoekster meent dat de lidstaten hun nationale wettelijke regelingen betreffende toelating, verblijf en vestiging van natuurlijke personen slechts mogen toepassen op personen die zich beroepen op hun recht van vestiging en verblijf ex artikel 45 van de Europa-overeenkomst, voorzover een en ander niet leidt tot discriminatie op grond van nationaliteit of tot een beperking van die rechten. Een op artikel 45 van de Europa-overeenkomst gebaseerde aanvraag kan volgens haar dan ook niet met een beroep op artikel 59 worden afgewezen. Zelfs indien dit wel mogelijk was, zou daarbij in elk geval het evenredigheidsbeginsel moeten worden geëerbiedigd.

32. Verzoekster stelt voorts dat artikel 45 en/of artikel 59 van de Europa-overeenkomst een lidstaat niet toestaan om van een Bulgaars onderdaan het bewijs te verlangen, dat hij over voldoende eigen middelen beschikt en dus niet is aangewezen op openbare middelen, wanneer een dergelijk vereiste niet geldt voor eigen onderdanen.

33. Ten slotte is volgens verzoekster de schending van de artikelen 45 en 59 van de Europa-overeenkomst door de bevoegde Britse autoriteiten voldoende gekwalificeerd om haar een recht te geven op vergoeding van zowel de schade die is toegebracht aan haar bedrijf als de schade die zij heeft geleden doordat zij gedurende een maand gedetineerd is geweest.

34. Volgens de Britse regering verleent artikel 45 van de Europa-overeenkomst geen recht van vestiging aan Bulgaarse onderdanen die zich illegaal op het grondgebied van een lidstaat ophouden. Subsidiair stelt de Britse regering, dat artikel 45 van de Europa-overeenkomst geen rechtstreekse werking heeft, wat haars inziens blijkt uit het bestaan van artikel 59. Een Bulgaars onderdaan kan alleen dan aanspraak maken op gelijke behandeling op het gebied van vestiging, indien hij de nationale wettelijke bepalingen betreffende toelating en verblijf in de zin van artikel 59 van de Europa-overeenkomst heeft geëerbiedigd.

35. Volgens de Britse regering mag een lidstaat derhalve zijn regelingen op het gebied van toelating, verblijf en vestiging op Bulgaarse onderdanen blijven toepassen, zolang de uitoefening van het recht van vestiging daardoor maar niet onmogelijk wordt gemaakt of aanzienlijk wordt bemoeilijkt. Het discriminatieverbod en het evenredigheidsbeginsel worden dan niet geschonden. Op grond van artikel 59 van de Europa-overeenkomst kan een lidstaat dus van een Bulgaars onderdaan die zich, nadat hij op een andere gronden dan met het oog op vestiging is toegelaten, illegaal op het grondgebied van die lidstaat ophoudt, het bewijs verlangen, dat hij werkelijk voornemens is een werkzaamheid als zelfstandige te beginnen of voort te zetten en dat deze werkzaamheid rendabel zal zijn. In geval van een illegaal verblijf mag een op artikel 45 van de Europa-overeenkomst gebaseerde aanvraag volgens de Britse regering dan ook worden afgewezen.

36. De artikelen 45 en 59 van de Europa-overeenkomst staan volgens de Britse regering dan ook niet in de weg aan een bepaling van nationaal recht volgens welke de bevoegde autoriteiten van een Bulgaars onderdaan die zich met een beroep op artikel 45 van die overeenkomst op het grondgebied van een lidstaat wil vestigen, het bewijs mogen verlangen, dat zijn bedrijf hem voldoende inkomsten zal verschaffen dan wel dat hij over andere eigen middelen zal beschikken.

37. Met betrekking tot de schadevordering merkt de Britse regering op dat, gezien de stand van het gemeenschapsrecht op het relevante tijdstip, niet van een voldoende

gekwalificeerde schending van genoemde bepalingen kan worden gesproken.

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

VI — Standpuntbepaling

39. Met zijn vragen wil de verwijzende rechter kort gezegd te weten komen, of iemand aan artikel 45 van de Europa-overeenkomst een rechtstreeks toepasselijk recht van vestiging en, als uitvloeisel daarvan, een zelfstandig recht van verblijf kan ontlenen, met name wanneer hij bij de indiening van zijn aanvraag al drie jaar illegaal in de betrokken lidstaat verblijft en de Europa-overeenkomst pas tijdens dat illegale verblijf in werking is getreden.

1) *De eerste en de tweede vraag*

40. Om te beginnen moet — zoals ook de Commissie en de Ierse regering hebben voorgesteld — de volgorde van de prejudiciële vragen worden gewijzigd: in de eerste plaats moet worden nagegaan, of verzoekster zich überhaupt voor een nationale rechterlijke instantie rechtstreeks op artikel 45 van de Europa-overeenkomst kan beroepen, en of zij aan deze bepaling het door haar verlangde verblijfsrecht kan ontlenen. Wanneer dit namelijk al niet het geval is, hebben alle overige vragen nog slechts een hypothetisch karakter.

a) De bevoegdheid van het Hof

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

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

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

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

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

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

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

47. Dit betekent dat 's Hofs rechtspraak betreffende de overeenkomst met Turkije, althans waar het de bevoegdheid tot uitlegging van bepalingen van de Europa-overeenkomst betreft, analoog kan worden

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

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

toegepast, zodat het Hof bevoegd moet worden geacht de in casu gestelde vragen te beantwoorden.

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

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

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

50. Aangezien de rechten die verzoekster doet gelden, zo zij al bestaan, enkel uit artikel 45, lid 1, van de Europa-overeenkomst kunnen worden afgeleid, zal ik uitsluitend deze bepaling op haar rechtstreekse werking onderzoeken, zij het met inachtneming van de werking van andere bepalingen van de overeenkomst.

51. Artikel 45, lid 1, van de Europa-overeenkomst moet in het licht van de door het Hof geformuleerde beginselen worden onderzocht:

Zoals ook door met name de Belgische, de Italiaanse, de Spaanse en de Franse regering wordt aangevoerd, is het in artikel 45, lid 1, van de Europa-overeenkomst beschreven recht van vestiging, maar ook het recht van vestiging als zodanig, een duidelijke en ondubbelzinnige regel van gelijke behandeling, die onvoorwaardelijk en rechtstreeks toepasselijk is. Deze regel verbiedt de lidstaten om na de inwerkingtreding van de overeenkomst Bulgaarse onderdanen die zich overeenkomstig de bepalingen van de overeenkomst wensen te vestigen, minder gunstig te behandelen dan hun eigen onderdanen.

52. In tegenstelling tot andere bepalingen van de Europa-overeenkomst is artikel 45, lid 1, geen bepaling met een zuiver programmatisch karakter, voor de rechtstreekse toepasselijkheid waarvan nadere besluiten van de Associatieraad[12] vereist zijn. Dit geldt bijvoorbeeld wel voor het vrij

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

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

12 — Artikel 3, lid 2, van de Europa-overeenkomst bepaalt met betrekking tot de Associatieraad: „Op ministerieel niveau vindt de dialoog plaats in het kader van de Associatieraad, die de algemene verantwoordelijkheid draagt voor alle aangelegenheden die de partijen de Associatieraad voorleggen." Nadere bepalingen over de Associatieraad zijn te vinden in de artikelen 105 tot en met 110 van de overeenkomst.

verkeer van werknemers (artikel 40, lid 1) en het vrij verrichten van diensten (artikel 56, lid 3), aangezien daar uitdrukkelijk wordt gesproken van maatregelen die nog moeten worden genomen.

53. Noch uit de bewoordingen van artikel 45, lid 1, van de Europa-overeenkomst, noch uit de op deze bepaling toepasselijke artikelen valt op te maken, dat de Associatieraad op dit gebied nog besluiten dient te nemen. Dit lag anders bij de bepalingen van de associatieovereenkomst met Turkije, waarin met betrekking tot het vrije verkeer van Turkse werknemers werd gezegd, dat het exacte tijdschema en de volgorde van omzetting van de desbetreffende bepalingen in besluiten van de Associatieraad moesten worden vastgelegd. [13] Tal van bepalingen van de associatieovereenkomst met Turkije kregen pas rechtstreekse werking door de uitvoeringsbesluiten van de Associatieraad. [14]

54. Ook het doel en de aard van de Europa-overeenkomst met Bulgarije verzetten zich niet tegen de rechtstreekse toepasselijkheid van artikel 45, lid 1. De onmiddellijke doelstellingen van de overeenkomst, die ook staan opgesomd in artikel 1, lid 2 — zie hiervoor, punt 25 — kunnen worden afgeleid uit de preambule.

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

56. Ook het feit dat artikel 45, lid 1, van de Europa-overeenkomst de lidstaat van ontvangst geen discretionaire bevoegdheid toekent waar het de verlening van een recht van vestiging aan een Bulgaars onderdaan betreft, wijst erop dat deze bepaling rechtstreeks werkt.

57. Anders dan verzoekster stelt, staan de door artikel 45, lid 1, van de Europa-overeenkomst verleende rechten echter niet gelijk met het recht van vestiging krachtens artikel 52 EG-Verdrag (thans artikel 43 EG), waarvan het Hof de rechtstreekse werking steeds heeft erkend. [16] Dit is voor de onderhavige zaak evenwel niet meer

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

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

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

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

relevant. Ten eerste zijn de bewoordingen van de twee bepalingen niet identiek [17], en ten tweede wordt het verschil in behandeling verklaard door het verschil in de doelstellingen van de overeenkomst en van het Verdrag.

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

59. Uit het voorgaande volgt derhalve, dat artikel 45, lid 1, van de Europa-overeenkomst, gelet op zowel zijn bewoordingen als zijn doel en aard, rechtstreekse werking heeft waar het gaat om het recht van vestiging van Bulgaarse onderdanen die een werkzaamheid als zelfstandige wensen uit te oefenen. Daarmee is echter nog niets gezegd over een eventueel recht van verblijf. Om te kunnen beoordelen in hoeverre artikel 45, lid 1, een zelfstandig en van het nationale recht onafhankelijk verblijfsrecht verleent, moet de draagwijdte van deze bepaling worden onderzocht.

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

c) De draagwijdte van artikel 45, lid 1, van de Europa-overeenkomst

60. Zowel tijdens de schriftelijke als tijdens de mondelinge behandeling heeft verzoekster in wezen betoogd, dat haar met het in artikel 45, lid 1, van de Europa-overeenkomst geformuleerde recht van vestiging een impliciet recht van verblijf in de betrokken lidstaat wordt toegekend, zulks ongeacht het feit dat zij zich ten tijde van de indiening van de op artikel 45, lid 1, gebaseerde aanvraag al drie jaar in strijd met de nationale immigratieregels in het gastland ophield.

61. De argumenten waarmee verzoekster wil aantonen dat het illegale karakter van haar verblijf in de lidstaat bij de beoordeling van een op artikel 45, lid 1, van de Europa-overeenkomst gebaseerde aanvraag geen rol mag spelen, overtuigen niet. Zij gaan eraan voorbij, dat in het kader van deze bepaling een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen het recht van verblijf en het recht van vestiging.

62. Volgens de ondubbelzinnige tekst van artikel 45, lid 1, van de Europa-overeenkomst heeft deze bepaling uitsluitend betrekking op het recht van Bulgaarse onderdanen om zich in een lidstaat te vestigen. Nergens in de overeenkomst wordt gesproken van een impliciet verblijfsrecht als uitvloeisel van dat recht van vestiging.

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

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

65. Artikel 45, lid 1, van de Europa-overeenkomst moet in overeenkomstige zin worden uitgelegd. Anders dan verzoekster beweert, kan bedoelde rechtspraak op de Europa-overeenkomst worden getransponeerd. De stelling dat de Europa-overeenkomst op dit punt verder gaat dan de associatieovereenkomst met Turkije, is onhoudbaar, zoals de volgende vergelijking van de twee overeenkomsten op het punt van het recht van vestiging laat zien:

— De associatieovereenkomst met Turkije

66. Volgens artikel 2, lid 1, en de tweede overweging van de preambule heeft de associatieovereenkomst ten doel, de gestadige en evenwichtige versterking van de commerciële en economische betrekkingen tussen de partijen te bevorderen. Wanneer de werking van de overeenkomst het toelaat de algehele aanvaarding door Turkije van de uit het Verdrag tot oprichting van de Gemeenschap voortvloeiende verplichtingen te overwegen, onderzoeken de overeenkomstsluitende partijen de mogelijkheid van een toetreding van Turkije tot de Gemeenschap (artikel 28 van de overeenkomst).

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

68. Het merendeel van de tot dusver uit de associatieovereenkomst met Turkije afgeleide rechten is evenwel gebaseerd op de

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

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

zeer concrete besluiten van de Associatieraad.

— De Europa-overeenkomst met Bulgarije

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

70. Ingevolge artikel 45, lid 1, van de Europa-overeenkomst dienen de lidstaten voor de vestiging van Bulgaarse onderdanen een behandeling te verlenen die niet minder gunstig is dan die welke aan de eigen onderdanen wordt verleend.

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

72. Artikel 59 van de Europa-overeenkomst, dat geen tegenhanger heeft in de associatieovereenkomst met Turkije, maakt in dit verband door de uitdrukkelijke vermelding van de begrippen „toelating" en „verblijf" des te meer duidelijk, dat deze onderwerpen binnen de bevoegdheidssfeer van de lidstaten blijven vallen, zoals reeds uit de rechtspraak betreffende de associatieovereenkomst met Turkije blijkt.

73. Met name de tot dusver in het kader van de associatieovereenkomst met Turkije vastgestelde besluiten van de Associatieraad laten echter zien, dat deze overeenkomst op het gebied van het vrij verkeer en het recht van vestiging duidelijk verder ontwikkeld is dan de Europa-overeenkomst. Ook hieruit blijkt dat aan Bulgaarse onderdanen die een werkzaamheid als zelfstandige wensen uit te oefenen, niet meer rechten kunnen worden toegekend dan op basis van de associatieovereenkomst met Turkije aan Turkse onderdanen kunnen worden verleend.

74. In het naar verhouding korte tijdsbestek waarbinnen de toetreding van Bulgarije tot de Gemeenschap een feit zou moeten zijn, ziet verzoekster een argument om aan de Europa-overeenkomst een ruimere draagwijdte toe te kennen dan aan de associatieovereenkomst met Turkije. Daar-

bij verliest zij echter uit het oog, dat absoluut onderscheid moet worden gemaakt tussen de politieke en de juridische betekenis van een overeenkomst.

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

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

77. Ook uit de in artikel 45, lid 5, van de Europa-overeenkomst gegeven definitie van het begrip „vestiging" [23] blijkt duidelijk, dat volgens deze overeenkomst een strikt onderscheid moet worden gemaakt tussen Bulgaarse werknemers en Bulgaarse zelfstandigen, met als gevolg dat rechten die eventueel voor werknemers gelden, in geen geval zonder meer ook aan zelfstandigen toekomen.

78. Dat uit het ingevolge artikel 45, lid 1, van de Europa-overeenkomst aan Bulgaarse onderdanen toekomende recht van vestiging geen impliciet verblijfsrecht kan

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

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

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

23 — Artikel 45, lid 5, bepaalt onder meer: „[...] De toegang tot werkzaamheden anders dan in loondienst en de exploitatie van een handelsonderneming door onderdanen strekt zich niet uit tot het zoeken naar of het aannemen van werk op de arbeidsmarkt en geeft evenmin recht op toegang tot de arbeidsmarkt van een andere partij. Het bepaalde in dit hoofdstuk is niet van toepassing op degenen die niet uitsluitend zelfstandig zijn; [...]"

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

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

80. Derhalve kan worden vastgesteld, dat bij de huidige stand van de uitvoering van de Europa-overeenkomst met Bulgarije een strikt onderscheid moet worden gemaakt tussen het door artikel 45, lid 1, van deze overeenkomst verleende recht van vestiging en een eventueel recht van verblijf.

d) Illegaal verblijf vóór inwerkingtreding van de Europa-overeenkomst

81. Verzoekster heeft de nationale autoriteiten misleid door bij binnenkomst in het Verenigd Koninkrijk valse verklaringen af te leggen. In dit verband is van belang, dat haar verblijf al illegaal was toen de Europa-overeenkomst nog niet in werking was getreden. [25] In zoverre is het ook niet relevant, welke rechten verzoekster aan haar oorspronkelijke werk- en verblijfsvergunning zou hebben kunnen ontlenen. Artikel 45, lid 1, van de Europa-overeenkomst biedt geen aanknopingspunten voor de stelling, dat eerdere schendingen van het nationale recht door deze bepaling ongedaan kunnen worden gemaakt.

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

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

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

25 — Zie hiervoor, voetnoot 5.

84. Anders zou artikel 45, lid 1, Bulgaarse onderdanen ertoe kunnen bewegen, in eerste instantie onder valse voorwendselen een lidstaat binnen te komen, om vervolgens met omzeiling van de nationale voorschriften een verblijfsvergunning aan te vragen, op de verlening waarvan de betrokken lidstaat — wegens het op grond van een associatieovereenkomst bestaande recht — dan geen invloed meer zou hebben.

85. De draagwijdte van artikel 45, lid 1, van de Europa-overeenkomst is dus in zoverre beperkt, dat enkel Bulgaarse onderdanen die zich reeds legaal, dat wil zeggen in overeenstemming met de nationale bepalingen betreffende toelating en verblijf, in de staat van ontvangst ophouden, aan deze bepaling een tot de vestiging in die staat beperkt recht op gelijke behandeling ontlenen.

86. Nu dus vaststaat dat artikel 45, lid 1, van de Europa-overeenkomst uitsluitend een recht van vestiging, maar geen recht van verblijf verleent, is ook de eventuele werking van artikel 59 beperkt tot het recht van vestiging. De vraag is evenwel, in hoeverre deze bepaling de lidstaten beperkingen kan opleggen bij de uitwerking van het recht van vestiging.

87. Volgens artikel 59 van de Europa-overeenkomst belet geen enkele bepaling van de overeenkomst een lidstaat zijn wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende toelating en verblijf, tewerkstelling, arbeidsvoorwaarden, de vestiging van natuurlijke personen en het verrichten van diensten toe te passen, mits hij dat niet op zodanige wijze doet dat de voor een partij uit een specifieke bepaling van de overeenkomst voortvloeiende voordelen teniet worden gedaan of worden beperkt.

88. Een vergelijking met de tekst van artikel 45, lid 1, van de Europa-overeenkomst laat zien, dat artikel 59 uitsluitend tot de Gemeenschap, de lidstaten en Bulgarije is gericht en dat individuele Bulgaarse onderdanen aan deze bepaling dus geen rechtstreekse rechten kunnen ontlenen. Dit verklaart ook waarom artikel 59 van de Europa-overeenkomst geen invloed heeft op de reeds vastgestelde rechtstreekse toepasselijkheid van artikel 45, lid 1.

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

90. Anders dan verzoekster stelt, kan uit het feit dat artikel 59 en artikel 45, lid 1, van de Europa-overeenkomst beide in titel IV van de overeenkomst staan, geenszins worden afgeleid, dat artikel 45, lid 1, een verblijfsrecht verleent en dat dit niet door maatregelen van de lidstaten mag worden beperkt. Uit de plaatsing van artikel 59 in

diezelfde titel blijkt integendeel des te meer, dat de lidstaten ook in verband met het recht van vestiging bevoegd blijven, de toelating en het verblijf van Bulgaarse onderdanen te regelen.

91. Bovendien kwamen de overeenkomstsluitende partijen bij de ondertekening van de aan de slotakte van de overeenkomst gehechte „Gemeenschappelijke verklaring betreffende artikel 59 van de overeenkomst" overeen, dat het feit dat er een visum wordt vereist voor natuurlijke personen van bepaalde partijen, dat wil zeggen uit bepaalde landen en niet uit andere, op zichzelf niet wordt beschouwd als iets dat uit een specifieke verbintenis voortvloeiende voordelen tenietdoet of daaraan afbreuk kan doen.

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

93. Verder blijkt uit artikel 46, lid 1, van de Europa-overeenkomst, dat met inachtneming van het bepaalde in artikel 45, lid 1, elke partij de vestiging en de activiteiten van vennootschappen en onderdanen op haar grondgebied kan regelen, voorzover deze regelingen zonder onderscheid van toepassing zijn. Niet alleen artikel 59, maar ook artikel 46, lid 1, van de Europa-overeenkomst laat dus zien, dat de lidstaten het recht van vestiging nog steeds voor een groot deel zelf kunnen regelen.

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

Artikel 45 van de Europa-overeenkomst waarbij een associatie wordt tot stand gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en de Republiek Bulgarije, anderzijds, verleent aan Bulgaarse onderdanen het rechtstreeks toepasselijke recht om op het gebied van vestiging op dezelfde voet te worden behandeld als onderdanen van de lidstaten van de Europese Gemeenschappen, maar kent aan Bulgaarse onderdanen niet een recht op toelating of een verblijfsrecht toe.

2) *De derde vraag*

95. Ofschoon de derde vraag in geval van een ontkennende beantwoording van de eerste vraag niet meer behoeft te worden beantwoord, moet toch subsidiair op deze vraag worden ingegaan. Met deze vraag wordt in wezen beoogd te vernemen, of de in de Europa-overeenkomst opgenomen bepalingen betreffende toelating en verblijf aan toepassing van de bepalingen van het Verenigd Koninkrijk in de weg staan, en in hoeverre de bepalingen betreffende toelating en verblijf in het kader van de verle-

ning van een recht van vestiging van toepassing zijn.

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

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

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

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

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

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

26 — Zie hiervoor, punt 33.

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

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

3) *De vierde vraag*

103. Ook de vierde vraag beantwoord ik slechts subsidiair, dit ter verduidelijking van het hier verdedigde standpunt.

104. De Britse bepalingen volgens welke het bewijs van een gegarandeerd inkomen mag worden verlangd, zijn eveneens in overeenstemming met het bepaalde in de Europa-overeenkomst. Op die manier kan worden aangetoond, dat de bedoelingen van de aanvrager oprecht zijn.

105. Artikel 45, lid 5, sub a, van de Europa-overeenkomst verleent Bulgaarse onderdanen enkel het recht zich als zelfstandige in een lidstaat te vestigen. Door het bewijs van voldoende inkomsten te verlangen, kan op objectieve wijze worden getoetst of aan dit zelfstandigheidscriterium is voldaan, zonder dat daarbij rechten van Bulgaarse onderdanen worden geschonden. Het is een doeltreffende manier om uit te sluiten, dat Bulgaarse aanvragers zich toegang tot de (Britse) arbeidsmarkt en daarmee tot arbeid in loondienst trachten te verschaffen.

106. Het nationale voorschrift staat ook niet op gespannen voet met de regel van gelijke behandeling in artikel 45, lid 1, van de Europa-overeenkomst. Voor Britse onderdanen enerzijds en Bulgaarse onderdanen anderzijds gelden verschillende sociale stelsels, waarmee in deze context rekening moet worden gehouden. Tot dusver bestaan er in het kader van de Europa-overeenkomst met Bulgarije geen op het recht van vestiging betrekking hebbende regelingen die de lidstaat verplichten om financieel afhankelijke zelfstandigen financieel te ondersteunen. Daarom moet het de lidstaat van ontvangst zijn toegestaan om na te gaan, of al dan niet valt te verwachten dat de aanvrager een beroep zal doen op financiële steun van de overheid.

107. In dit verband wil ik in het bijzonder wijzen op de resolutie van de Raad van 30 november 1994 inzake de beperking van de toelating van onderdanen van derde landen tot het grondgebied van de lidstaten met het oog op de uitoefening van een zelfstandige activiteit [28], op grond waarvan de lidstaten een inkomensbewijs als het thans aan de orde zijnde mogen verlangen. In punt 7 van deel A wordt met zoveel woorden gezegd, dat met passende maatregelen moet worden voorkomen dat personen zich in een lidstaat vestigen zonder over de vereiste financiële middelen te beschikken.

28 — PB C 274 van 19 september 1996, blz. 7.

108. Ook 's Hofs arrest in de zaak Levin [29], waarop verzoekster zich beroept voor haar betoog dat van de aanvrager niet het bewijs mag worden verlangd dat hij zelf in zijn onderhoud zal kunnen voorzien, kan niet op de onderhavige zaak worden toegepast. In dat arrest besliste het Hof, dat het gemeenschapsrechtelijke begrip „werknemer" in de zin van het Verdrag niet beperkt is tot personen met een inkomen op of boven het bestaansminimum. Die beslissing was bedoeld om het communautaire werknemersbegrip, gelet op de taken en de doelstellingen van de Gemeenschap, af te bakenen, en om opheldering te verschaffen over fundamentele vragen betreffende het vrije verkeer van werknemers in de zin van artikel 48 EG-Verdrag (thans artikel 39 EG). Alleen al hierom kan die rechtspraak in casu niet worden toegepast.

109. In de eerste plaats hebben wij hier van doen met bepalingen betreffende zelfstandigen, en in de tweede plaats komen deze bepalingen voor in een Europa-overeenkomst, die, zoals gezegd, op dit gebied absoluut niet kan worden vergeleken met de regeling van het Verdrag. In dit verband zij nogmaals verwezen naar 's Hofs rechtspraak volgens welke bij de uitlegging van in gelijksoortige of identieke bewoordingen gestelde bepalingen van verschillende verdragen of overeenkomsten de doelstellingen en de context van elk van de regelingen met elkaar moeten worden vergeleken. [30] Bovendien staat artikel 59 van de Europa-overeenkomst de toepassing van nationale bepalingen betreffende toelating en verblijf juist toe.

110. Het is derhalve niet met de aard en het doel van de Europa-overeenkomst in strijd om, zoals in het Verenigd Koninkrijk gebeurt, van de aanvrager het bewijs te verlangen, dat hij zelf in zijn onderhoud zal kunnen voorzien.

4) *De vijfde vraag*

111. Terwijl de derde en de vierde vraag nog rechtstreeks verband hielden met de eerste twee vragen en daarom subsidiair zijn beantwoord, is dit bij de vijfde en laatste vraag niet het geval.

112. De vraag naar de voorwaarden waaronder een schending van de Europa-overeenkomst een recht op schadevergoeding doet ontstaan, hangt niet rechtstreeks samen met de eerste vier vragen en heeft, gelet op het antwoord op de eerste vraag, nog slechts een hypothetisch karakter.

113. Beantwoording van de vijfde vraag kan daarom achterwege blijven.

29 — Arrest van 23 maart 1982, Levin (53/81, Jurispr. blz. 1035).

30 — Arrest van 9 februari 1982, Polydor (270/80, Jurispr. blz. 329).

VII — Conclusie

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

„1) Artikel 45 van de Europa-overeenkomst waarbij een associatie wordt tot stand gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en de Republiek Bulgarije, anderzijds, verleent aan Bulgaarse onderdanen het rechtstreeks toepasselijke recht om op het gebied van vestiging op dezelfde voet te worden behandeld als onderdanen van de lidstaten van de Europese Gemeenschappen, maar kent aan Bulgaarse onderdanen niet een recht op toelating of een verblijfsrecht toe.

2) Een lidstaat kan zijn wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende toelating en verblijf ook toepassen op personen die aan artikel 45 van de Europa-overeenkomst een recht op gelijke behandeling op het gebied van vestiging ontlenen of ontleenden, mits hij dat niet op zodanige wijze doet dat de voor een partij uit een specifieke bepaling van de overeenkomst voortvloeiende voordelen worden tenietgedaan of beperkt.

3) De artikelen 45 en 59 van de Europa-overeenkomst dienen aldus te worden uitgelegd, dat zij niet in de weg staan aan de toepassing van een bepaling van nationaal recht volgens welke de bevoegde nationale autoriteiten van een Bulgaars onderdaan die zich als zelfstandige wil vestigen, het bewijs mogen verlangen, dat zijn inkomsten voldoende zullen zijn om in zijn onderhoud te voorzien."