

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

21 juli 2011 *

In zaak C-186/10,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Court of Appeal (England and Wales), Civil Division (Verenigd Koninkrijk) bij beslissing van 31 maart 2010, ingekomen bij het Hof op 15 april 2010, in de procedure

Tural Oguz

tegen

Secretary of State for the Home Department,

in tegenwoordigheid van:

Centre for Advice on Individual Rights in Europe,

* Procestaal: Engels.

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: J.N. Cunha Rodrigues (rapporteur), kamerpresident, A. Arabadjiev, A. Rosas, A. Ó Caoimh en P. Lindh, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,
griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 9 februari 2011,

gelet op de opmerkingen van:

- T. Oguz, vertegenwoordigd door J. Walsh en P. Haywood, barristers,
- Centre for Advice on Individual Rights in Europe, vertegenwoordigd door S. Cox en C. Banner, barristers, en L. Barratt, solicitor,
- de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door S. Ossowski als gemachtigde, bijgestaan door R. Palmer, barrister,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door E. Paasivirta en M. Wilderspin als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 14 april 2011,

het navolgende

Arrest

- ¹ Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol, op 23 november 1970 te Brussel ondertekend, en namens de Gemeenschap gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij verordening (EEG) nr. 2760/72 van de Raad van 19 december 1972 (PB L 293, blz. 1; hierna: „aanvullend protocol”).
- ² Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen T. Oguz, Turks staatsburger en de Secretary of State for the Home Department (minister van Binnenlandse Zaken; hierna: „Secretary of State”) over het besluit van laatstgenoemde, waarbij de verlenging van de verblijfsvergunning van betrokkene in het Verenigd Koninkrijk als zelfstandige is geweigerd.

Toepasselijke bepalingen

De wettelijke regeling van de Unie

Associatie EEG-Turkije

- 3 Overeenkomstig artikel 2, lid 1, van de Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, die op 12 september 1963 te Ankara is ondertekend enerzijds door de Republiek Turkije en anderzijds door de EEG-lidstaten en de Gemeenschap, en namens deze laatste bij besluit 64/732/EEG van de Raad van 23 december 1963 is gesloten, goedgekeurd en bevestigd (PB 1964, 217, blz. 3685; hierna: „associatieovereenkomst EEG-Turkije”), heeft de associatieovereenkomst tot doel, de gestadige en evenwichtige versterking van de commerciële en economische betrekkingen tussen de partijen te bevorderen, ook op het gebied van de arbeidskrachten, door de geleidelijke totstandbrenging van het vrije verkeer van werknemers, alsmede door de opheffing van beperkingen van de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten, met het oog op de verbetering van de levensstandaard van het Turkse volk en om in een later stadium de toetreding van de Turkse Republiek tot de Gemeenschap te vergemakkelijken.
- 4 Het aanvullend protocol, dat overeenkomstig artikel 62 ervan deel uitmaakt van de associatieovereenkomst EEG-Turkije, bepaalt in artikel 1 de voorwaarden waaronder, de wijze waarop en het tempo waarin de in artikel 4 van de associatieovereenkomst bedoelde overgangsfase zal verlopen.
- 5 Artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol bevat een standstillclausule in de volgende bewoordingen:

„1. De overeenkomstsluitende partijen voeren onderling geen nieuwe beperkingen in met betrekking tot de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten.”

Nationale regeling

- 6 De immigratiewet van 1971 (Immigration Act 1971) bepaalt:

„[...]

3. Algemene bepaling inzake regeling en controle

- 1) Tenzij bij of krachtens deze wet anders is bepaald, wanneer iemand geen Brits staatsburger is,
 - a) mag hij het Verenigd Koninkrijk niet binnenkomen, tenzij hij daartoe overeenkomstig bepalingen van of krachtens deze wet een vergunning heeft verkregen;
 - b) kan hem voor beperkte of onbeperkte duur een vergunning tot binnenkomst in het Verenigd Koninkrijk worden verleend (of een vergunning tot verblijf in het Verenigd Koninkrijk, wanneer hij zich er reeds bevindt);
 - c) wanneer hem een beperkte vergunning tot binnenkomst of tot verblijf in het Verenigd Koninkrijk is verleend, kan deze vergunning verbonden zijn aan één of meer van de volgende voorwaarden, namelijk:
 - (i) een voorwaarde ter beperking van zijn tewerkstelling of werkzaamheid in het Verenigd Koninkrijk;

[...]

- 2) De Secretary of State legt op regelmatige tijdstippen (en zo spoedig mogelijk) aan het Parlement de regels voor of, desgevallend, de daarin aangebrachte wijzigingen, die hij heeft vastgesteld betreffende de te volgen procedure voor de toepassing van deze wet met het oog op de toegang tot en het verblijf in het Verenigd Koninkrijk van personen die krachtens de onderhavige wet een vergunning tot binnenkomst moeten hebben, waaronder begrepen alle regels betreffende de duur van de vergunning en de daaraan in verschillende omstandigheden te verbinden voorwaarden; [...]

- 3) Wanneer het recht op binnenkomst en op verblijf in het Verenigd Koninkrijk aan beperkingen is onderworpen,
 - a) kan de aan een persoon verleende vergunning worden gewijzigd door verkorting of verlenging van de duur of door intrekking van de beperking van de duur, dan wel door toevoeging, wijziging of intrekking van voorwaarden, met dien verstande dat wanneer de beperking van de duur wordt opgeheven, de aan de vergunning verbonden voorwaarden ophouden te bestaan;

[...]"

- 7 De voorschriften betreffende de controle van de immigratie (Statement of Immigration Rules for Control after Entry) (hierna: „immigratievoorschriften van 1972”) bepalen:

„Deel A. Wijziging van de vergunning tot binnenkomst of verblijf

Afdeling I. Algemene bepalingen

[...]

Algemene overwegingen

[...]

4. De volgende leden beschrijven de voornaamste categorieën van personen die in aanmerking komen voor een beperkte vergunning tot binnenkomst in het Verenigd Koninkrijk en voor wijziging daarvan, alsmede de bij behandeling van hun aanvraag of bij wijziging van hun verblijfsvergunning in acht te nemen beginselen. Bij de beslissing in dit verband moeten alle relevante feiten in aanmerking worden genomen. Het feit dat een aanvrager voldoet aan de in deze regels gestelde formele vereisten voor verblijf, of verlenging van het verblijf, gelet op de werkzaamheid die hij voornemens is uit te oefenen, is geen doorslaggevend element in zijn voordeel. Het is bijvoorbeeld van belang of de betrokken persoon de bij zijn vergunning tot binnenkomst in het Verenigd Koninkrijk gestelde tijdsduur en andere voorwaarden in acht heeft genomen; of het gezien zijn karakter, gedrag of sociale betrekkingen onwenselijk is hem te laten blijven; of hij een gevaar vormt voor de nationale veiligheid; en of hij, wanneer hij over een verblijfsvergunning tot binnenkomst beschikt voor de gehele periode waarop de aanvraag betrekking heeft, wellicht niet meer kan worden uitgewezen naar een ander land.

[...]

Ondernemers en zelfstandigen

21. Personen die als toerist in het Verenigd Koninkrijk zijn toegelaten, kunnen aan de Secretary of State een vergunning vragen om zich daar te vestigen teneinde een onderneming op te richten, hetzij als zelfstandige, hetzij als partner in een nieuwe of bestaande onderneming. Elk verzoek van die strekking moet in het licht van de relevante kenmerken ervan worden onderzocht. De verlening van een vergunning

is afhankelijk van een aantal factoren, waaronder het bewijs dat de aanvrager eigen vermogensbestanddelen inbrengt in de onderneming, evenredig aan zijn aandeel in de onderneming, dat hij zijn aandeel in de eventuele passiva van de onderneming zal kunnen dragen, en dat zijn aandeel in de winst zal volstaan om hem en zijn gezinsleden te onderhouden. De deelneming van de verzoeker in de onderneming mag niet neerkomen op een verkapt dienstverband, en het moet duidelijk zijn dat hij zijn zakelijke activiteiten niet zal behoeven aan te vullen met arbeid waarvoor een arbeidsvergunning nodig is. [...]"

- 8 Vaststaat dat de immigratievoorschriften van 1972, die van kracht waren ten tijde van de inwerkingtreding van het aanvullend protocol ten aanzien van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, met name op 1 januari 1973, de toepasselijke bepalingen zijn voor Turkse staatsburgers, wanneer zij zich kunnen beroepen op de in artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol neergelegde standstill-clausule. Volgens de verwijzende rechter zijn die voorschriften wat de behandeling van aanvragen tot een verblijfsvergunning betreft van personen die voornemens zijn een zelfstandige economische activiteit in die lidstaat uit te oefenen, immers gunstiger dan de voorschriften van 2008 betreffende de immigratiecontrole (Statement of Immigration Rules 2008) (hierna: „immigratievoorschriften van 2008”), die golden ten tijde van de feiten van het hoofdgeding.

Het hoofdgeding en de prejudiciële vraag

- 9 Oguz verkreeg op 27 oktober 2000 een vergunning om als student het Verenigd Koninkrijk binnen te komen. De verblijfsvergunning van betrokkene in die hoedanigheid werd verschillende malen verlengd. De laatste verlenging is op 31 augustus 2006 verstrekt. Die vergunningen waren verleend onder de voorwaarde dat Oguz „geen commerciële of beroepsactiviteit zou uitoefenen zonder de toestemming van de Secretary of State for the Home Department”.

- ¹⁰ Op 18 augustus 2006 heeft het ministerieel agentschap dat aanvragen voor arbeidsvergunningen in het Verenigd Koninkrijk [Work Permits (VK)] behandelt, Trade Link Company Limited (hierna: „Trade Link”) ervan in kennis gesteld dat het de aanvraag van die onderneming strekkende tot het afgeven van een arbeidsvergunning aan Oguz had aanvaard. Vervolgens werd de verblijfsvergunning van deze laatste als houder van een arbeidsvergunning voor een periode van vijf jaar verlengd vanaf 29 augustus 2006. Voor die nieuwe vergunning golden dezelfde voorwaarden als voor de vergunning die hem was verleend bij zijn aankomst in het Verenigd Koninkrijk.
- ¹¹ Op 16 november 2006 werd Oguz door Trade Link op de hoogte gebracht van zijn ontslag, met onmiddellijke ingang, wegens economische redenen. Op 14 november 2007 werd een nieuwe aanvraag voor een arbeidsvergunning, die door betrokkene was ingediend met het oog op het uitoefenen van een functie als commercieel directeur bij een krant, door de bevoegde autoriteiten geweigerd op grond dat de functieomschrijving te beperkend was geweest en ingezeten werknemers wellicht ervan had weerhouden naar de functie te solliciteren.
- ¹² Op 20 maart 2008 heeft Oguz om een nieuwe verblijfsvergunning als zelfstandige in het Verenigd Koninkrijk verzocht, overeenkomstig de immigratievoorschriften van 1972.
- ¹³ Uit die aanvraag, die strekte tot het uitoefenen van een activiteit als consultant op het terrein van financiële diensten en marketing, bleek dat Oguz op dat ogenblik reeds een zelfstandige activiteit uitoefende. Achteraf bevestigde betrokkene dat hij zijn onderneming in februari 2008 had opgericht en sinds maart van datzelfde jaar beheerde. Op 2 september 2008 heeft hij de autoriteiten echter ervan op de hoogte gebracht dat hij zijn activiteit als zelfstandige op 11 augustus 2008 had beëindigd en dat hij voornemens was om die activiteit slechts te hervatten wanneer over zijn aanvraag zou zijn beslist.

- 14 De aanvraag van Oguz werd bij beslissing van de Secretary of State van 21 oktober 2008 op grond van de immigratievoorschriften van 2008 afgewezen. Bovendien werd de verblijfsvergunning van betrokkene ingetrokken op de grond dat hij niet langer voldeed aan de eraan verbonden voorwaarden.
- 15 Deze weigeringsbeslissing werd gemotiveerd door het feit dat verzoeker in het hoofdingeding een activiteit als zelfstandige had opgericht in strijd met de voorwaarden waaraan zijn vorige verblijfsvergunning als houder van een arbeidsvergunning was verbonden, en dat hij de Secretary of State niet had ingelicht dat hij niet langer in dienst was van Trade Link. Dergelijke inbreuken zouden als bedrog en misbruik worden aangemerkt, zodat hij geen aanspraak op de in artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol neergelegde standstillclausule kon maken.
- 16 Verzoeker in het hoofdingeding heeft op 4 november 2008 bij de Asylum and Immigration Tribunal (rechtbank voor asiel en immigratie) tegen de bedoelde beslissing beroep ingesteld. Bij beslissing van 19 januari 2009 heeft de Immigration Judge (immigratierechter) dat beroep verworpen. Hij heeft vastgesteld dat Oguz niet frauduleus had gehandeld en dat de Secretary of State op 1 juni 2007 over de beëindiging van het dienstverband met Trade Link was ingelicht. Oguz had echter de voorwaarden in zijn verblijfsvergunning als houder van een arbeidsvergunning geschonden door een onderneming op te richten en te beheren, en om die reden kon hij geen beroep op de standstillclausule doen.
- 17 Oguz heeft een verzoek tot herziening van de bedoelde beslissing ingediend. Bij beslissing van 26 juni 2009 heeft de Senior Immigration Judge (hogere immigratierechter) geoordeeld dat de Immigration Judge geen blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting en hij bijgevolg heeft geoordeeld dat het beroep van Oguz terecht was verworpen.

- 18 Op 11 november 2009 heeft Oguz toestemming verkregen om beroep in te stellen bij de Court of Appeal (England and Wales), Civil Division. Het Centre for Advice on Individual Rights in Europe, een liefdadigheidsinstelling met als doel het verstrekken van informatie en advies op het vlak van mensenrechten, heeft toestemming verkregen om in de procedure voor de verwijzende rechter tussen te komen.
- 19 Bij deze rechterlijke instantie is de vraag gerezen of de door het Hof in zijn arrest van 27 september 2001, Kondova (C-235/99, Jurispr. blz. I-6427), gegeven motivering naar analogie op de feiten in het hoofdgeding kan worden toegepast. In die omstandigheden heeft de Court of Appeal (England and Wales), Civil Division, beslist de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de volgende prejudiciële vraag:

„Kan een Turkse staatsburger wiens verblijfsvergunning in het Verenigd Koninkrijk is verbonden aan de voorwaarde dat hij geen enkele commerciële of beroepsactiviteit zal uitoefenen, maar die in strijd met deze voorwaarde een zelfstandige activiteit heeft opgestart en vervolgens de nationale autoriteiten om een verlenging van zijn verblijfsvergunning verzoekt op grond dat hij inmiddels een onderneming heeft opgericht, zich op artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol beroepen [...]?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

- 20 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol aldus moet worden uitgelegd dat het kan worden ingeroepen door een Turks staatsburger wiens verblijfsvergunning in een lidstaat is verbonden aan de voorwaarde dat hij geen enkele commerciële of beroepsactiviteit zal uitoefenen, maar die in strijd met deze voorwaarde toch een activiteit als zelfstandige opstart

en vervolgens de nationale autoriteiten om een verlenging van zijn verblijfsvergunning verzoekt op grond dat hij inmiddels een onderneming heeft opgericht.

- ²¹ Uit de bij het Hof ingediende stukken blijkt dat, indien Oguz zich niet op de standstillclausule in artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol kon beroepen, zijn aanvraag voor een nieuwe verblijfsvergunning als zelfstandige in elk geval zou zijn verworpen op grond van de immigratievoorschriften van 2008. De eventuele toepassing van bedoelde standstillclausule zou de bevoegde autoriteiten evenwel verplichten om de aanvraag van verzoeker in het hoofdgeding te behandelen overeenkomstig de immigratievoorschriften van 1972.
- ²² Artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol brengt mee dat vanaf de inwerkingtreding van de rechtshandeling die deze bepaling bevat, de lidstaat van ontvangst geen nieuwe beperkingen mag invoeren van de uitoefening van de vrijheid van vestiging, waaronder die betreffende de materiële en/of procedurele voorwaarden inzake de eerste toelating op het grondgebied van de betrokken lidstaat van Turkse staatsburgers die voornemens zijn gebruik te maken van die economische vrijheden (zie arresten van 20 september 2007, *Tum en Dari*, C-16/05, Jurispr. blz. I-7415, punt 69, en 29 april 2010, *Commissie/Nederland*, C-92/07, Jurispr. blz. I-3683, punt 47).
- ²³ Volgens vaste rechtspraak heeft die bepaling rechtstreekse werking in de lidstaten, zodat de Turkse onderdanen op wie de bepaling van toepassing is, zich voor de rechte van de lidstaten kunnen beroepen op de rechten die zij verleent om de ermee strijdige bepalingen van nationaal recht buiten toepassing te stellen. Deze bepaling bevat immers in duidelijke, nauwkeurige en onvoorwaardelijke bewoordingen een ondubbelzinnige standstillclausule, volgens welke de overeenkomstsluitende partijen een verplichting aangaan die juridisch neerkomt op een verplichting om iets na te laten (zie arresten van 11 mei 2000, *Savas*, C-37/98, Jurispr. blz. I-2927, punten 46-54, en 19 februari 2009, *Soysal en Savatli*, C-228/06, Jurispr. blz. I-1031, punt 45).

- ²⁴ De Secretary of State betwist het recht van Oguz om zich voor de nationale rechterlijke instanties op artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol te beroepen met het oog op de toepassing op hem van de immigratievoorschriften van 1972, op grond dat een aanvraag tot een verblijfsvergunning uit hoofde van een economische activiteit als zelfstandige, na de schending van de aan het verblijf verbonden voorwaarde die betrokkene de uitoefening van diezelfde activiteit verbodt, rechtsmisbruik is. Dergelijk misbruik verzet zich ertegen dat verzoeker zich op de toepassing van de standstillclausule beroept.
- ²⁵ Volgens de rechtspraak van het Hof kunnen de justitiabelen in geval van bedrog of misbruik geen beroep op het Unierecht doen en kunnen de nationale rechterlijke instanties van geval tot geval op basis van objectieve gegevens rekening houden met misbruik of bedrog door de belanghebbenden en hun in voorkomend geval een beroep op de bepalingen van het betrokken recht ontzeggen. Betrokken rechterlijke instanties dienen evenwel bij de beoordeling van dergelijk gedrag ook de doelstellingen van de betrokken bepalingen van het recht van de Unie in aanmerking te nemen (zie arresten van 9 maart 1999, *Centros*, C-212/97, Jurispr. blz. I-1459, punt 25, en 21 november 2002, *X en Y*, C-436/00, Jurispr. blz. I-10829, punt 42).
- ²⁶ Opgemerkt zij dat artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol aan een Turks staatsburger geen materieel recht verleent, met name het recht op vestiging, dat door het nationaal recht geregeld blijft (zie in die zin arrest *Soysal en Savatli*, reeds aangehaald, punt 47).
- ²⁷ De standstillclausule in die bepaling heeft immers tot doel gunstige voorwaarden te scheppen voor de geleidelijke verwezenlijking van de vrijheid van vestiging bij wege van een volledig verbod voor de nationale autoriteiten om nieuwe belemmeringen voor de uitoefening van deze vrijheid in te voeren door de op een bepaalde datum geldende voorwaarden strenger te maken, zulks om de geleidelijke verwezenlijking van deze vrijheid tussen de lidstaten en de Republiek Turkije niet te bemoeilijken (zie arrest *Tum en Dari*, reeds aangehaald, punt 61, en arrest van 9 december 2010, *Toprak en Oguz*, C-300/09 en C-301/09, Jurispr. blz. I-12845, punt 53).

- 28 Een standstillclausule als die van artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol werkt niet als een materieel voorschrift door het relevante materiële recht, in de plaats waarvan zij zou treden, buiten toepassing te stellen, maar als een quasiprocedurele regeling die *ratione temporis* voorschrijft op basis van welke bepalingen van de regeling van een lidstaat de situatie van een Turks staatsburger die gebruik wil maken van de vrijheid van vestiging in een lidstaat, moet worden beoordeeld (arrest Tum en Dari, reeds aangehaald, punt 55).
- 29 Die standstillclausule beperkt zich in het hoofdgeding tot het aanwijzen van de bepalingen van de regeling van het Verenigd Koninkrijk inzake immigratie overeenkomstig welke de nationale autoriteiten de aanvraag van Oguz strekkende tot het verkrijgen van een nieuwe verblijfsvergunning als zelfstandige moeten behandelen, maar loopt niet vooruit op de behandeling ten gronde van deze aanvraag.
- 30 In zijn schriftelijke opmerkingen stelt verzoeker in het hoofdgeding dat een eventueel misbruik zijnentwege nog altijd in een latere fase in aanmerking kan worden genomen in het kader van de relevante bepalingen van nationaal recht, met name bij de toepassing van de immigratievoorschriften van 1972. Ter terechtzitting heeft de regering van het Verenigd Koninkrijk bevestigd dat lid 4 van die voorschriften in de mogelijkheid voorzien rechtsmisbruik te bestraffen.
- 31 De standstillclausule verhindert de lidstaten dus niet om misbruik inzake immigratie te bestraffen in het kader van het nationale recht.
- 32 De standstillclausule wordt dus geacht van toepassing te zijn in de fase voorafgaand aan de beoordeling van de grond van de zaak, daaronder begrepen de beoordeling van het eventuele bestaan van een rechtsmisbruik door betrokkene.

- 33 In dit verband heeft het Hof reeds geoordeeld dat de vraag of, op de datum van een verzoek tot vestiging op het grondgebied van een lidstaat van een Turkse staatsburger, zijn verblijf in die lidstaat al dan niet regelmatig is, irrelevant is voor de toepassing van de standstillclausule (zie arrest *Tum en Dari*, reeds aangehaald, punt 59).
- 34 Overeenkomstig deze rechtspraak is de omstandigheid dat een persoon als *Oguz* de aan zijn verblijfsvergunning verbonden voorwaarden niet heeft nageleefd, dus niet relevant voor de toepassing van artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol.
- 35 De verwijzende rechter heeft ook twijfels over de toepassing op het hoofdgeding van de overwegingen van het Hof in het reeds aangehaalde arrest *Kondova*.
- 36 In dit arrest betreffende de Europese associatieovereenkomst tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en de Republiek Bulgarije, anderzijds, namens de Gemeenschap gesloten en goedgekeurd bij besluit 94/908/EGKS, EG, Euratom van de Raad en de Commissie van 19 december 1994 (PB L 358, blz. 1; hierna: „overeenkomst EEG-Bulgarije”), heeft het Hof geoordeeld dat indien Bulgaarse onderdanen nu te allen tijde om vestiging in de lidstaat van ontvangst zouden mogen verzoeken ondanks een eerdere inbreuk op de nationale vreemdelingenwetgeving, dit de betrokkenen er dan toe zou kunnen brengen, illegaal op het grondgebied van die staat te blijven en zich pas aan het nationale controlestelsel te onderwerpen wanneer aan de materiële vereisten van die wetgeving is voldaan (arrest *Kondova*, reeds aangehaald, punt 77).
- 37 Het Hof heeft tevens benadrukt dat een dergelijke uitlegging artikel 59, lid 1, van de associatieovereenkomst EG-Bulgarije derhalve zijn nuttig effect dreigt te ontnemen en misbruik mogelijk dreigt te maken, doordat inbreuken op de nationale wettelijke regelingen inzake toelating en verblijf van vreemdelingen worden gedoogd (arrest *Kondova*, reeds aangehaald, punt 79).

38 Gelet op het voorgaande heeft het Hof geoordeeld dat een Bulgaarse 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 voor seizoenwerk, zichzelf dus buiten de beschermingssfeer van die associatieovereenkomst plaatst (arrest Kondova, reeds aangehaald, punt 80).

39 Onder verwijzing naar die rechtspraak voert de regering van het Verenigd Koninkrijk aan dat de in artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol neergelegde standstillclausule aldus moet worden uitgelegd dat zij niet kan worden misbruikt om zich aan een stelsel van voorafgaande nationale controle te onttrekken. In navolging van wat het Hof in het reeds aangehaalde arrest Kondova heeft gesteld, indien Turkse onderdanen te allen tijde om vestiging in de lidstaat van ontvangst zouden mogen verzoeken, zouden zij zich kunnen beroepen op de klantenkring en de goodwill die zij tijdens hun illegale verblijf in de lidstaat van ontvangst eventueel hadden opgebouwd, of op de financiële middelen die zij er hadden vergaard, daaronder begrepen eventueel door het uitoefenen van arbeid in loondienst, om zich zo bij de nationale autoriteiten aan te dienen als zelfstandigen die thans een rendabele werkzaamheid uitoefenen of kunnen uitoefenen en wiens rechten krachtens de associatieovereenkomst EEG-Turkije moeten te worden erkend.

40 Een dergelijk argument kan niet worden gevolgd.

41 Allereerst zij benadrukt dat de feiten die tot het reeds aangehaalde arrest Kondova hebben geleid aanzienlijk verschilden van de feiten in het hoofdgeding.

- 42 Anders dan Oguz, die de regelmatige toelating had het Verenigd Koninkrijk binnen te komen en er te verblijven en die zich slechts in een met de bij nationale regelgeving vastgelegde voorwaarden strijdige situatie bevond toen hij 8 jaar na zijn binnenkomst in die lidstaat een onderneming had opgericht, had Kondova erkend dat zij, met het oog op haar toelating tot het Verenigd Koninkrijk, zowel de ambtenaar die belast was met het de behandeling van de aanvragen tot binnenkomstvergunning op het grondgebied van die lidstaat die haar in Bulgarije haar visum had afgegeven, bewust om de tuin had geleid, als de beambte van de immigratiedienst die haar bij aankomst in het Verenigd Koninkrijk had ondervraagd.
- 43 Vaststond dus dat Kondova door dit gedrag een inbreuk had gepleegd op de regelgeving inzake de eerste toelating van staatsburgers op het grondgebied van de betrokken lidstaat, die onder de bevoegdheid van deze lidstaat valt.
- 44 Overigens was ook het regelgevingskader in de zaak Kondova verschillend. Niet artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol, maar artikel 45, lid 1, van de associatieovereenkomst EG-Bulgarije vormde de materiële rechtsregel op grond waarvan een aanvraag tot vestiging ten gronde moest worden beoordeeld en die Kondova had geschonden. Volgens deze laatste bepaling moest iedere lidstaat aan de op zijn grondgebied gevestigde Bulgaarse staatsburgers een behandeling toekennen die niet minder gunstig is dan die welke het toekent aan zijn eigen staatsburgers. Gelet op het voorgaande en op het feit dat artikel 45, lid 1, van de associatieovereenkomst EG-Bulgarije geen standstillclausule bevat, moet deze bepaling worden beschouwd als verschillend van artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol.
- 45 In die omstandigheden, zoals de advocaat-generaal in de punten 58 en 59 van zijn conclusie heeft uiteengezet, is het niet verrassend dat het Hof in het arrest Kondova de mogelijkheid heeft bevestigd om een beroep op dit materiële recht om redenen van rechtsmisbruik te ontzeggen. De gevolgtrekking uit dat arrest kan echter niet naar analogie worden toegepast op een standstillbepaling zoals artikel 41, lid 1, van

het aanvullend protocol, aangezien die bepaling geen materieel recht van vestiging of gelijke behandeling met de staatsburgers van de betrokken lidstaat verleent.

- ⁴⁶ Gelet op het voorgaande moet op de gestelde vraag worden geantwoord, dat artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol aldus moet worden uitgelegd dat een Turks staatsburger aan wiens verblijfsvergunning in een lidstaat de voorwaarde is verbonden dat hij geen enkele commerciële of beroepsactiviteit zal uitoefenen, maar die in strijd met deze voorwaarde een activiteit als zelfstandige opstart en vervolgens de nationale autoriteiten om een verlenging van zijn verblijfsvergunning verzoekt op grond dat hij inmiddels een onderneming heeft opgericht, zich op artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol kan beroepen.

Kosten

- ⁴⁷ 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. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

Artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol, op 23 november 1970 te Brussel ondertekend, en namens de Gemeenschap gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij verordening (EEG) nr. 2760/72 van de Raad van 19 december 1972, moet aldus worden uitgelegd dat een Turks staatsburger aan wiens verblijfsvergunning in een lidstaat de voorwaarde is verbonden dat hij geen enkele commerciële activiteit of beroepsactiviteit zal uitoefenen, maar die in strijd met deze voorwaarde

een activiteit als zelfstandige opstart en vervolgens de nationale autoriteiten om een verlenging van zijn verblijfsvergunning verzoekt op grond dat hij inmiddels een onderneming heeft opgericht, zich op artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol kan beroepen.

ondertekeningen