

DOMSTOLENS DOM

30. maj 1991 *

I sag C-68/89,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent A. Caeiro og B. J. Drijber, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Guido Berardis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Centre Wagner, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Nederlandene ved J. W. de Zwaan og M. Fierstra, assisterende juridiske konsulenter i Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Nederlandske Ambassade 5, rue C. M. Spoo,

sagsøgt,

støttet af

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved J. E. Collins, Treasury Solicitor, og David Pannick, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Det Forenede Kongeriges Ambassade, 14, boulevard Roosevelt,

intervenient,

angående en påstand om at det fastslås, at Kongeriget Nederlandene har tilsidesat sine forpligtelser efter EØF-Traktaten, idet det opretholder en lovgivning, hvoreft-

* Processprog: nederlandsk.

ter EØF-borgere, inden de får ret til indrejse i Nederlandene, af tjenestemændene i grænsekontrollen kan afkræves oplysninger om opholdets formål og varighed og om økonomiske midler, de er i besiddelse af,
har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, O. Due, afdelingsformændene G. C. Rodríguez Iglesias og M. Díez de Velasco, samt dommerne Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. Grévisse, M. Zuleeg og P. J. G. Kapteyn,

generaladvokat: G. Tesaurò

justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 22. januar 1991, hvorunder Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber var repræsenteret ved B. J. Drijber og P. van Nuffel, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 21. februar 1991,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved stævning, indgivet til Domstolens Justitskontor den 6. marts 1989, har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber anlagt sag i medfør af EØF-Traktatens artikel 169 med påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Nederlandene har tilsidesat sine forpligtelser efter Rådets direktiv 68/360/EØF af 15. oktober 1968 om afskaffelse af restriktioner om rejse og ophold inden for Fællesskabet for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer, efter Rådets direktiv 73/148/EØF af 21. maj 1973 om ophævelse af rejse- og opholdsbegrænsningerne inden for Fællesskabet for statsborgere i medlemsstaterne med hensyn til etablering

og udveksling af tjenesteydelser, samt efter EØF-Traktatens artikel 5, stk. 2, sammenholdt med artikel 3, litra c), og artikel 48, 52 og 59, idet det opretholder og anvender lovgivning, hvorefter borgerne i en anden medlemsstat, inden de får tilladelse til indrejse i Nederlandene, af tjenestemændene i grænsekontrollen kan afkræves oplysninger om opholdets formål og varighed og om de økonomiske midler, de er i besiddelse af.

- 2 I Nederlandene omhandles udlændinges ret til indrejse og grænsekontrollen af Vreemdelingenwet (udlændingeloven) af 13. januar 1965. Denne lov er uddybet ved Vreemdelingenbesluit (herefter benævnt »udlændingebekendtgørelsen«) af 19. september 1966, hvis artikel 23 har følgende ordlyd:

»1. Udlændinge, som rejser ind i Nederlandene, skal på begæring af en grænsekontrolltjenestemand:

a) forevise og overgive deres rejselegitimation

b) oplyse formålet med og varigheden af opholdet i Nederlandene

c) påvise, hvilke økonomiske midler de råder over eller kan råde over med henblik på indrejsen i Nederlandene.

2. ...

3. Bestemmelserne i stk. 1, litra c), finder ikke anvendelse på arbejdssøgende statsborgere fra en af Det Europæiske Økonomiske Fællesskabs medlemsstater.«

- 3 Da Kommissionen fandt, at disse bestemmelser er i strid med fællesskabsretten, har den anlagt nærværende sag mod Kongeriget Nederlandene i medfør af Traktatens artikel 169.
- 4 Ved kendelse af 4. oktober 1989 tillod Domstolen Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland at intervenere til støtte for Kongeriget Nederlandenes påstande.
- 5 Vedrørende sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb samt parternes anbringender og argumenter henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.
- 6 Kommissionen har gjort gældende, at udlændingebekendtgørelsens artikel 23 er i strid med fællesskabsretten, da det ifølge artikel 3, stk. 1, der findes enslydende i hvert af direktiverne 68/360/EØF og 73/148/EØF, af en statsborger i en medlemsstat, som rejser ind i en anden medlemsstat, kun må kræves, at denne foreviser et gyldigt identitetskort eller pas.
- 7 Kommissionen har dog understreget, at sagen kun vedrører den kontrol, som EØF-statsborgere kan blive underkastet ved den nederlandske grænse af andre grunde end hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed, og at kontrollen af bagage eller andre varer heller ikke er genstand for sagen.
- 8 Følgelig må de tilfælde, hvor de nationale myndigheders kontrol foretages af et af de nævnte hensyn eller vedrører de nævnte varer, lades helt ude af betragtning. I forbindelse med denne traktatbrudssag, som Kommissionen har anlagt mod Nederlandene, kan Domstolen derfor ikke tage stilling til de hensyn, der tillægges væsentlig betydning af Det Forenede Kongeriges regering, der mener, at der bør kunne stilles spørgsmål, som er begrundet i hensynet til den offentlige orden.

- 9 Den nederlandske regering har gjort gældende, at direktiverne 68/360 og 73/148 kun finder anvendelse på personer, som har ret til ophold i medfør af Traktaten. Medlemsstaterne er derfor berettigede til at udføre stikprøvekontrol ved grænserne for at fastslå, hvorvidt statsborgerne fra de andre medlemsstater har en sådan ret til ophold.

- 10 Det bemærkes indledningsvis, at statsborgerne i Fællesskabets medlemsstater, som Kommissionen med rette har understreget, i almindelighed har ret til at rejse ind på de andre medlemsstatsers område i forbindelse med udøvelsen af de forskellige rettigheder, der fastslås i Traktaten, bl.a. retten til fri udveksling af tjenesteydelser, som såvel tjenesteydere som modtagere af tjenesteydelser har i medfør af Domstolens nu faste praksis (jf. senest dom af 2.2.1989, sag 186/87, Cowan, Sml. s. 195).

- 11 Det bemærkes dernæst, at som Domstolen udtalte i dom af 27. april 1989 (sag 321/87, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 997), kan medlemsstaterne som betingelse for de af de nævnte direktiver omfattede personers ret til indrejse på deres område alene stille krav om forevisning af et gyldigt identitetskort eller pas.

- 12 Denne betingelse er den eneste betingelse i de to direktivers artikel 3, og det kan ikke yderligere kræves, at den pågældende person skal godtgøre at tilhøre en af de kategorier af personer, som er omfattet af direktiverne. Det fremgår nemlig af direktivernes opbygning, og især af artikel 4 i direktiv 68/360 og artikel 6 i direktiv 73/148, at det kun er i forbindelse med udstedelsen af et opholdsbevis eller en opholdstilladelse, at en medlemsstats myndigheder kan pålægge de pågældende at godtgøre deres ret til ophold og da på den i disse artikler foreskrevne måde.

- 13 Mere generelt bemærkes, at forpligtelsen til at besvare spørgsmål fra de tjenestemænd, der varetager grænsekontrollen, ikke må stilles som betingelse for, at en statsborger i en medlemsstat kan rejse ind på en anden medlemsstats område.

- 14 Det Forenede Kongeriges regering har anført, at der under alle omstændigheder må kunne stilles spørgsmål for at fastslå de foreviste identitetsbevisers gyldighed.
- 15 Hertil skal blot bemærkes, at berettigelsen til at foretage kontrol af det foreviste dokumentets gyldighed følger af kravet i direktivernes artikel 3 om, at det foreviste identitetskort eller pas er »gyldigt«.
- 16 Det følger af det anførte, at Kongeriget Nederlandene har tilsidesat sine forpligtelser efter direktiverne 68/360 og 73/148, idet det opretholder og anvender lovgivning, hvorefter borgere fra en anden medlemsstat, inden de får tilladelse til indrejse i Nederlandene, af tjenestemændene i grænsekontrollen kan afkræves oplysninger om opholdets formål og varighed og om de økonomiske midler, de er i besiddelse af.
- 17 Der bliver ikke spørgsmål om at fastslå en overtrædelse af de traktatbestemmelser, som er nævnt i Kommissionens påstand. For så vidt angår disse bestemmelser blev nemlig for det første kun artikel 3, litra c), udtrykkelig nævnt i den begrundede udtalelse, og for det andet har Kommissionen ikke som en selvstændig søgsmålsgrund anført, at der foreligger en overtrædelse af de omhandlede bestemmelser.

Sagens omkostninger

- 18 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den tabende part til at betale sagens omkostninger. Da Kongeriget Nederlandene har tabt sagen, bør det betale sagens omkostninger. Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland bærer sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

- 1) Kongeriget Nederlandene har tilsidesat sine forpligtelser efter Rådets direktiv 68/360/EØF af 15. oktober 1968 om afskaffelse af restriktioner om rejse og ophold inden for Fællesskabet for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer og efter Rådets direktiv 73/148/EØF af 21. maj 1973 om ophævelse af rejse- og opholdsbegrænsningerne inden for Fællesskabet for statsborgere i medlemsstaterne med hensyn til etablering og udveksling af tjenesteydelser, idet det opretholder og anvender en lovgivning, hvorefter borgere i en anden medlemsstat, inden de får tilladelse til indrejse i Nederlandene, af tjenestemændene i grænsekontrollen kan afkræves oplysninger om opholdets formål og varighed og om de økonomiske midler, de er i besiddelse af.
- 2) Kongeriget Nederlandene betaler sagens omkostninger. Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland bærer sine egne omkostninger.

Due	Rodríguez Iglesias	Díez de Velasco	Slynn
Kakouris	Joliet	Grévisse	Zuleeg
			Kapteyn

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 30. maj 1991.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

O. Due
Præsident