

ARREST VAN HET HOF

30 mei 1991 *

In zaak C-68/89,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur A. Caeiro en door B. J. Drijber, lid van haar juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij G. Berardis, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door J. W. de Zwaan en M. Fierstra, beiden assistent juridisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Nederlandse ambassade, rue C. M. Spoo 5,

verweerder,

ondersteund door

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door J. E. Collins, Treasury Solicitor, en D. Pannick, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Britse ambassade, boulevard Roosevelt 14,

intervenient,

betreffende een verzoek om vast te stellen dat het Koninkrijk der Nederlanden, door wettelijke bepalingen te handhaven op grond waarvan EEG-onderdanen kun-

* Procestaal: Nederlands.

nen worden verplicht om, alvorens tot het Nederlandse grondgebied te worden toegelaten, aan ambtenaren belast met de grensbewaking vragen te beantwoorden over het doel en de duur van hun reis en over de financiële middelen waarover zij met het oog op hun reis beschikken, de krachtens het EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: O. Due, president, G. C. Rodríguez Iglesias en M. Díez de Velasco, kamerpresidenten, Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. Grévisse, M. Zuleeg en P. J. G. Kapteyn, rechters,

advocaat-generaal: G. Tesauro,

griffier: D. Louterman, hoofdadministrateur,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de opmerkingen van partijen ter terechtzitting van 22 januari 1991, waarop de Commissie van de Europese Gemeenschappen werd vertegenwoordigd door B. J. Drijber en P. van Nuffel als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 21 februari 1991,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij verzoekschrift neergelegd ter griffie van het Hof op 6 maart 1989, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 169 EEG-Verdrag beroep ingesteld tot vaststelling dat het Koninkrijk der Nederlanden, door wettelijke bepalingen te handhaven en toe te passen op grond waarvan onderdanen van een Lid-Staat kunnen worden verplicht om, alvorens tot het Nederlandse grondgebied te worden toegelaten, aan ambtenaren belast met de grensbewaking vragen te beantwoorden over het doel en de duur van hun reis en over de financiële middelen waarover zij met het oog op hun reis beschikken, de verplichtingen niet is

nagekomen die op hem rusten krachtens de richtlijnen van de Raad 68/360/EEG van 15 oktober 1968 inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van de werknemers der Lid-Staten en van hun familie binnen de Gemeenschap (PB 1968, L 257, blz. 13) en 73/148/EEG van 21 mei 1973 inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van onderdanen van de Lid-Staten binnen de Gemeenschap ter zake van vestiging en verrichten van diensten (PB 1973, L 172, blz. 14), alsmede artikel 5, tweede alinea, junctis de artikelen 3, aanhef en sub c, 48, 52 en 59 EEG-Verdrag.

- 2 De toelating van vreemdelingen en de grensbewaking zijn in Nederland geregeld in de Vreemdelingenwet van 13 januari 1965. Deze wet is nader uitgewerkt in het Vreemdelingenbesluit van 19 september 1966. Artikel 23 van dit besluit luidt als volgt:

„1. Vreemdelingen die Nederland inreizen zijn verplicht desgevraagd aan een ambtenaar, belast met de grensbewaking:

- a) het in hun bezit zijnde document voor grensoverschrijding te vertonen en te overhandigen;
- b) inlichtingen te verstrekken over het doel en de duur van hun voorgenomen verblijf in Nederland;
- c) aan te tonen over welke middelen zij met het oog op de toegang tot Nederland beschikken of kunnen beschikken.

2. (...)

3. Het bepaalde in het eerste lid, aanhef en onder c, is niet van toepassing op werkzoekende onderdanen van een Lid-Staat van de Europese Economische Gemeenschap.”

- 3 Van oordeel dat deze wettelijke bepalingen in strijd waren met het gemeenschapsrecht, heeft de Commissie tegen het Koninkrijk der Nederlanden de procedure van artikel 169 EEG-Verdrag ingeleid.
- 4 Bij beschikking van 4 oktober 1989 heeft het Hof het Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van het Koninkrijk der Nederlanden.
- 5 Voor een nadere uiteenzetting van de feiten, het procesverloop en de middelen en argumenten van partijen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier worden hierna slechts weergegeven, voor zover dat noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.
- 6 De Commissie betoogt, dat artikel 23 Vreemdelingenbesluit in strijd is met het gemeenschapsrecht, omdat volgens de — gelijklopende — artikelen 3, lid 1, van genoemde richtlijnen 68/360 en 73/148 van de onderdaan van een Lid-Staat die zich naar een andere Lid-Staat begeeft, alleen maar een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort kan worden verlangd.
- 7 De Commissie wijst er echter op, dat het onderhavige beroep uitsluitend betrekking heeft op de controle waaraan EEG-onderdanen aan de Nederlandse grens kunnen worden onderworpen anders dan om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid, en dat de controle van bagage of andere goederen hier evenmin in geding is.
- 8 De gevallen waarin de controles van de nationale autoriteiten plaatsvinden om een van die redenen of betrekking hebben op bagage of andere goederen, moeten hier derhalve volledig buiten beschouwing worden gelaten. In het kader van het onderhavige beroep wegens niet-nakoming, dat door de Commissie tegen het Koninkrijk der Nederlanden is ingesteld, kan het Hof zich dan ook niet uitspreken over de bezorgdheid van de regering van het Verenigd Koninkrijk, volgens welke ook vragen verband houdend met de vereisten van de openbare orde moeten kunnen worden gesteld.

- 9 De Nederlandse regering stelt, dat de richtlijnen 68/360 en 73/148 alleen van toepassing zijn op personen die krachtens het Verdrag over een verblijfsrecht beschikken. Bijgevolg zouden de Lid-Staten bevoegd zijn, aan de grenzen bij wijze van steekproef controles te verrichten, om na te gaan of onderdanen van andere Lid-Staten al dan niet een dergelijk verblijfsrecht hebben.
- 10 Om te beginnen moet worden opgemerkt dat, gelijk de Commissie terecht heeft bevestigd, onderdanen van de Lid-Staten van de Gemeenschap in het algemeen het recht van toegang tot het grondgebied van de andere Lid-Staten hebben bij de uitoefening van de diverse door het Verdrag toegekende vrijheden, met name de vrijheid van dienstverrichting, waarvoor volgens thans vaste rechtspraak zowel de verrichter als de ontvanger van diensten in aanmerking komen (zie laatstelijk het arrest van 2 februari 1989, zaak 186/87, Cowan, Jurispr. 1989, blz. 195).
- 11 Voorts moet eraan worden herinnerd dat, gelijk het Hof oordeelde in het arrest van 27 april 1989 (zaak 321/87, Commissie/België, Jurispr. 1989, blz. 997), de overlegging van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort de enige voorafgaande voorwaarde is waaraan de Lid-Staten de toelating op hun grondgebied van de in voornoemde richtlijnen bedoelde personen kunnen onderwerpen.
- 12 Aan deze enige voorwaarde van artikel 3 van de twee onderhavige richtlijnen kan niet de voorwaarde worden toegevoegd, dat betrokkene het bewijs levert dat hij tot een van de door de richtlijnen bedoelde categorieën personen behoort. Uit het systeem van deze richtlijnen, met name artikel 4 van richtlijn 68/360 en artikel 6 van richtlijn 73/148, volgt immers, dat de autoriteiten van een Lid-Staat pas bij de afgifte van een verblijfskaart of verblijfsvergunning onder de in die artikelen gestelde voorwaarden van de betrokkenen kunnen verlangen, dat zij het bewijs van hun verblijfsrecht leveren.
- 13 Meer in het algemeen kan de verplichting, aan ambtenaren belast met de grensbewaking vragen te beantwoorden, geen voorafgaande voorwaarde zijn voor de toelating van een onderdaan van een Lid-Staat op het grondgebied van een andere Lid-Staat.

- 14 De regering van het Verenigd Koninkrijk heeft er de nadruk op gelegd, dat vragen moeten kunnen worden gesteld om na te gaan, of de getoonde identiteitsbewijzen geldig zijn.
- 15 Dienaangaande kan worden volstaan met de opmerking, dat de rechtmatigheid van controles van de geldigheid van de getoonde documenten voortvloeit uit het in artikel 3 van de beide richtlijnen gestelde vereiste, dat de getoonde identiteitskaart of het getoonde paspoort „geldig” is.
- 16 Uit het voorgaande volgt dat het Koninkrijk der Nederlanden, door wettelijke bepalingen te handhaven en toe te passen op grond waarvan onderdanen van een Lid-Staat kunnen worden verplicht om, alvorens tot het Nederlandse grondgebied te worden toegelaten, aan ambtenaren belast met de grensbewaking vragen te beantwoorden over het doel en de duur van hun reis en over de financiële middelen waarover zij met het oog op hun reis beschikken, de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens de richtlijnen van de Raad 68/360 van 15 oktober 1968 en 73/148 van 21 mei 1973.
- 17 Niet-nakoming van de in de conclusies van de Commissie genoemde verdragsbepalingen behoeft hier niet te worden vastgesteld. Van die bepalingen was alleen artikel 3, aanhef en sub c, uitdrukkelijk genoemd in het met redenen omkleed advies, terwijl de Commissie bovendien geen afzonderlijk middel heeft aangevoerd waarin zij tot niet-nakoming van die bepalingen concludeert.

Kosten

- 18 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Aangezien het Koninkrijk der Nederlanden in het ongelijk is gesteld, moet het in de kosten worden verwezen. Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland zal zijn eigen kosten dragen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende, verstaat:

- 1) Door wettelijke bepalingen te handhaven en toe te passen op grond waarvan onderdanen van een Lid-Staat kunnen worden verplicht om, alvorens tot het Nederlandse grondgebied te worden toegelaten, aan ambtenaren belast met de grensbewaking vragen te beantwoorden over het doel en de duur van hun reis en over de financiële middelen waarover zij met het oog op hun reis beschikken, is het Koninkrijk der Nederlanden de verplichtingen niet nagekomen die op hem rusten krachtens de richtlijnen van de Raad 68/360/EEG van 15 oktober 1968 inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van de werknemers der Lid-Statens en van hun familie binnen de Gemeenschap en 73/148/EEG van 21 mei 1973 inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van onderdanen van de Lid-Statens binnen de Gemeenschap ter zake van vestiging en verrichten van diensten.
- 2) Het Koninkrijk der Nederlanden wordt verwezen in de kosten van de procedure. Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland zal zijn eigen kosten dragen.

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

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 30 mei 1991.

De griffier

J.-G. Giraud

De president

O. Due