DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

17. februar 2005 *

I sag C-215/03,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Rechtbank te 's-Gravenhage (Nederlandene) ved afgørelse af 12. maj 2003, indgået til Domstolen den 19. maj 2003, i sagen:

Salah Oulane

mod

Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. Jann, og dommerne N. Colneric, J.N. Cunha Rodrigues (refererende dommer), M. Ilešič og E. Levits,

* Processprog: nederlandsk.

generaladvokat: P. Léger
justitssekretær: ekspeditionssekretær M.-F. Contet,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 9. september 2004,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Salah Oulane ved advocaat M.N.R. Nasrullah

— Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie ved advocaat R. van Asperen

— den belgiske regering ved A. Snoecx, som befuldmægtiget

— den franske regering ved A. Bodard-Hermant, som befuldmægtiget

— den italienske regering ved A. Cingolo, som befuldmægtiget

— den nederlandske regering ved J. van Bakel og H.G. Sevenster, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Condou-Durande og R. Troosters, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 21. oktober 2004,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 4, stk. 2, i Rådets direktiv 73/148/EØF af 21. maj 1973 om ophævelse af rejse- og opholdsbegrænsninger inden for Fællesskabet for statsborgere i medlemsstaterne med hensyn til etablering og udveksling af tjenesteydelser (EFT L 172, s. 14).

2 Anmodningen er indgivet i forbindelse med en sag mellem Salah Oulane, der er fransk statsborger, og Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (minister for udlændingespørgsmål og integration) vedrørende frihedsberøvelse af Salah Oulane med henblik på udvisning på grund af manglende forevisning af et identitetskort eller pas som bevis for, at han er fællesskabsborger.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

3 Artikel 4, stk. 2, i direktiv 73/148 bestemmer:

»For ydere og modtagere af tjenesteydelser svarer retten til ophold til ydelsens varighed.

Såfremt dette tidsrum overstiger tre måneder, udsteder den medlemsstat, i hvilken ydelsen udføres, et opholdsbevis, som godtgør denne ret.

Såfremt dette tidsrum ikke overstiger tre måneder, er det identitetskort eller pas, hvorpå den pågældende er rejst ind i landet, tilstrækkeligt for opholdet. Medlemsstaten kan dog kræve, at den pågældende anmelder sin tilstedeværelse på området.«

4 Artikel 6 i direktiv 73/148 bestemmer:

»For udstedelsen af opholdstilladelsen og opholdsbeviset kan medlemsstaten kun kræve af ansøgeren:

a) at han foreviser det dokument, hvorpå han er rejst ind på dens område;

b) at han godtgør at være omfattet af en af de i artiklerne 1 og 4 omhandlede kategorier.«

De nationale bestemmelser

5 Vreemdelingenwet (udlændingeloven) af 23. november 2000 (Stbl. 2000, nr. 495, herefter »loven«) bestemmer i artikel 50:

»1. Embedsmænd, som varetager grænsebevogtningen og kontrollen med udlændinge, kan enten på grundlag af faktiske omstændigheder, som bedømt efter objektive kriterier giver anledning til begrundet mistanke om ulovligt ophold, eller inden for rammerne af bekæmpelsen af ulovligt ophold efter indrejse anholde personer med henblik på at fastslå deres identitet, deres statsborgerskab og deres opholdsretlige status [...].

2. Hvis den anholdtes identitet ikke lader sig fastslå umiddelbart, kan den pågældende overføres til forhørslokaler og kan tilbageholdes dér i maksimalt seks timer, idet tidsrummet mellem kl. 24.00 og kl. 9.00 dog ikke medregnes [...]«

6 Lovens artikel 59 bestemmer bl.a., at såfremt hensyn til den offentlige orden eller til nationens sikkerhed kræver det, kan en udlænding, som ikke opholder sig lovligt, frihedsberøves med henblik på udvisning.

7 Artikel 8:13, stk. 1, i Vreemdelingenbesluit (udlændingebekendtgørelse om gennemførelse af loven) af 23. november 2000 (Stbl. 2000, nr. 497, herefter »bekendtgørelsen«) bestemmer:

»Der vil ikke ske udvisning af en fællesskabsborger, så længe det ikke er fastslået, at denne person ikke har ret til ophold, eller hans ret til ophold er udløbet.«

8 Endelig bestemmer punkt B10/24 i Vreemdelingencirculaire 2000 (udlændingecirkulære, Stcrt. 2000, s. 17):

»En udlænding, som opholder sig i Nederlandene, og som gør rettigheder i medfør af EF-traktaten gældende, men ikke har forevist et gyldigt identitetskort eller pas, gives mulighed for at forevise dette dokument. Med henblik herpå indrømmes den pågældende en rimelig frist på to uger.«

Tvisten i hovedsagen

9 Den 3. december 2001 blev Salah Oulane anholdt af de nederlandske myndigheder på grund af mistanke om ulovligt ophold. Under afhøringen af ham oplyste Salah Oulane, som ikke var i besiddelse af nogen identitetspapirer, at han var fransk statsborger, og at han havde opholdt sig i Nederlandene i ca. tre måneder i

ferieøjemed. De nederlandske myndigheder iværksatte frihedsberøvelse med henblik på udvisning af Salah Oulane bl.a. med den begrundelse, at der var risiko for, at han ville søge at unddrage sig udvisning.

10 Den 7. december 2001 foreviste Salah Oulane et fransk identitetskort for myndighederne, som derefter anerkendte, at han var fællesskabsborger, og ikke længere anfægtede, at han var turist. Ved afgørelse af 10. december 2001 ophævede Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie frihedsberøvelsen.

11 Den 27. juli 2002 blev Salah Oulane anholdt af banegårdspolitiet ved Rotterdam Centraal i en godstunnel, hvortil der ikke er offentlig adgang. Da han ikke havde nogen papirer på sig, på grundlag af hvilke hans identitet kunne fastslås, blev han afhørt og frihedsberøvet med henblik på udvisning. Under afhøringen oplyste han, at han havde opholdt sig i Nederlandene i 18 dage, og at han agtede at vende tilbage til Frankrig. Som begrundelse for frihedsberøvelsen angav de nederlandske myndigheder hensynet til den offentlige orden, idet de henviste til, at der var en formodning for, at Salah Oulane ville søge at unddrage sig udvisning.

12 Den 2. august 2002 blev Salah Oulane udvist til Frankrig.

De præjudicielle spørgsmål

13 Salah Oulane har anlagt sag ved Rechtbank te 's-Gravenhage til prøvelse af lovligheden af disse frihedsberøvelser og har tillige nedlagt påstand om erstatning.

14 Da Rechtbank te 's-Gravenhage finder, at afgørelsen af tvisten forudsætter en fortolkning af fællesskabsretten, har den udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Vedrørende den første sag:

1) Skal artikel 4, stk. 2, tredje afsnit, i direktiv 73/148 [...] efter ophævelsen af indrejsekontrollen ved de indre grænser fortolkes således, at den deri fastsatte opholdsret for en person, som angiver at være statsborger i en anden medlemsstat og turist, først skal anerkendes af myndighederne i den medlemsstat, hvori den pågældende gør sin opholdsret gældende, fra tidspunktet for forevisning af et gyldigt identitetskort eller pas?

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende: Er der på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin, navnlig under hensyn til princippet om forbud mod forskelsbehandling og princippet om fri udveksling af tjenesteydelser, grund til at gøre undtagelse herfra, således at myndighederne i en medlemsstat skal give den pågældende mulighed for efterfølgende at forevise et gyldigt identitetskort eller pas?

3) Har det betydning for besvarelsen af spørgsmål 2, at national ret i den medlemsstat, hvori den pågældende gør en opholdsret gældende, ikke indeholder en generel identifikationspligt for statens egne statsborgere?

4) Såfremt spørgsmål 2 besvares bekræftende: Stilles der på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin krav med hensyn til længden af den frist, som

medlemsstaten skal indrømme til efterfølgende forevisning af et gyldigt identitetskort eller pas, inden den kan anordne en administrativ sanktion i form af en foranstaltning ved mistanke om ulovligt ophold?

5) Udgør en administrativ sanktion i form af en foranstaltning af den under spørgsmål 4 beskrevne karakter, som består i frihedsberøvelse med henblik på udvisning i henhold til [lovens] artikel 59 [...], og som pålægges inden udløbet af den i spørgsmål 4 anførte frist, et uforholdsmæssigt indgreb i retten til fri udveksling af tjenesteydelser?

6) Såfremt spørgsmål 1 besvares benægtende: Skal det på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin betragtes som en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser, såfremt en person, som angiver at være statsborger i en anden medlemsstat og turist, inden sin forevisning af et gyldigt identitetskort eller pas til godtgørelse af opholdsret, er blevet frihedsberøvet med henblik på udvisning i henhold til [lovens] artikel 59 [...] af hensyn til den offentlige orden, uanset at der ikke foreligger nogen aktuel og alvorlig risiko for den offentlige orden?

7) Såfremt det antages, at der foreligger en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser (spørgsmål 6): Er den frist, som medlemsstaten indrømmer til efterfølgende at forevise et gyldigt identitetskort eller pas, af betydning ved efterprøvelsen af, om hindringen er begrundet?

8) Såfremt det antages, at der foreligger en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser (spørgsmål 6): Er det af betydning ved efterprøvelsen af, om hindringen er begrundet, at medlemsstaten ifølge sin almindelige praksis efterfølgende yder erstatning for ulovlig frihedsberøvelse i henhold til udlændingeloven for det tidsrum, i hvilket den pågældende var frihedsberøvet,

og endnu ikke havde godtgjort sit statsborgerskab ved forevisning af et gyldigt identitetskort eller pas?

9) Er en medlemsstat, hvori der ikke gælder en almindelig identifikationspligt, på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin, navnlig henset til princippet om forbud mod forskelsbehandling, afskåret fra i medfør af udlændingelovgivningen at frihedsberøve en person, der angiver at være turist, i henhold til [lovens] artikel 59 [...] med henblik på udvisning, inden den pågældende ved forevisning af et gyldigt identitetskort eller pas har godtgjort den påståede opholdsret?

Vedrørende den anden sag:

10) Er fællesskabsretten til hinder for, at en medlemsstat ikke betragter en statsborger i en anden medlemsstat, der opholder sig på statens område, som indehaver af en fællesskabsretligt sikret opholdsret, så længe den pågældende ikke selv har påberåbt sig en opholdsret som modtager af tjenesteydelser?

11) Skal begrebet modtager af tjenesteydelser, således som dette forstås i relation til retten til fri udveksling af tjenesteydelser, fortolkes således, at også i det tilfælde, hvor den pågældende person (i) opholder sig i den anden medlemsstat i et længere tidsrum, eventuelt over seks måneder, (ii) anholdes dér som mistænkt for et strafbart forhold, (iii) ikke kan oplyse fast bopæl eller opholdssted og (iv) hverken har penge eller bagage, er denne persons ophold i en anden medlemsstat tilstrækkeligt grundlag for at antage, at den pågældende person modtager tjenesteydelser af turistmæssig eller anden karakter i forbindelse med et kortvarigt ophold, f.eks. ydelser omfattende indkvartering eller beværtning?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Om det første spørgsmål

15 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 4, stk. 2, tredje afsnit, i direktiv 73/148 skal fortolkes således, at en medlemsstats anerkendelse af opholdsret for en modtager af tjenesteydelser, der er statsborger i en anden medlemsstat, er betinget af, at den pågældende foreviser et identitetskort eller et pas.

16 Det bemærkes indledningsvis, at princippet om personers frie bevægelighed er et af Fællesskabets grundlag, og at de bestemmelser, som fastslår dette princip, derfor skal fortolkes vidt (jf. bl.a. dom af 9.11.2000, sag C-357/98, Yiadom, Sml. I, s. 9265, præmis 24).

17 Ifølge fast retspraksis er retten for en medlemsstats statsborgere til at rejse ind på en anden medlemsstats område og opholde sig dér i de af traktaten hjemlede øjemed, en ret, som er direkte afledt af traktaten eller efter omstændighederne af bestemmelser udstedt til dennes gennemførelse (dom af 8.4.1976, sag 48/75, Royer, Sml. s. 497, præmis 31, og af 5.3.1991, sag C-376/89, Giagounidis, Sml. I, s. 1069, præmis 12).

18 Følgelig skaber udstedelsen af et opholdsbevis til en statsborger ikke nogen ret, men er blot en foranstaltning, hvorved medlemsstaten fastslår den individuelle stilling for en statsborger i en anden medlemsstat i forhold til fællesskabsrettens regler (jf. bl.a. dom af 23.3.2004, sag C-138/02, Collins, Sml. I, s. 2703, præmis 40).

19 Hvad nærmere bestemt angår statsborgere i en medlemsstat, der opholder sig i en anden medlemsstat som modtagere af tjenesteydelser, bestemmer direktiv 73/148 i artikel 6, at værtsmedlemsstaten kan gøre udstedelsen af opholdsbeviset betinget af, at ansøgeren foreviser det dokument, hvorpå han er rejst ind på dens område. Det følger endvidere af samme direktivs artikel 4, stk. 2, tredje afsnit, at såfremt ydelsens varighed ikke overstiger tre måneder, er den pågældendes identitetskort eller pas tilstrækkeligt for opholdet.

20 Disse betingelser er ikke blevet ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EFT L 158, s. 77).

21 Det følger heraf, at en medlemsstat har ret til at forlange af modtagere af tjenesteydelser, der er statsborgere i andre medlemsstater, og som vil opholde sig på dens område, at de godtgør deres identitet og statsborgerskab.

22 Som Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber med rette har anført, har forpligtelsen til at forevise et gyldigt identitetskort eller pas dels til formål at forenkle løsningen af problemer med hensyn til at godtgøre retten til ophold ikke blot for borgerne, men også for de nationale myndigheder, dels at fastsætte et maksimum for de krav, som en medlemsstat kan stille til de pågældende for at anerkende deres opholdsret.

23 Kravet om, at opholdsretten i alle tilfælde kun kan godtgøres ved forevisning af et gyldigt identitetskort eller pas, går imidlertid klart videre, end hvad der er nødvendigt for at nå målet med direktiv 73/148.

24 Forevisning af et gyldigt identitetskort eller pas med henblik på at godtgøre, at den pågældende er fællesskabsborger, er således en administrativ formalitet, der alene har til formål, at de nationale myndigheder konstaterer en ret, som følger direkte af den pågældende persons status.

25 Hvis den pågældende person ikke foreviser et gyldigt identitetskort eller pas, men alligevel utvetydigt kan godtgøre sit statsborgerskab på anden måde, kan værtsmedlemsstaten ikke rejse tvivl om den pågældendes opholdsret alene med den begrundelse, at han ikke har forevist et af de to nævnte dokumenter (jf. i denne retning — vedrørende statsborgere i tredjelande — dom af 25.7.2002, sag C-459/99, MRAX, Sml. I, s. 6591, præmis 62).

26 Det første spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 4, stk. 2, tredje afsnit, i direktiv 73/148 skal fortolkes således, at en medlemsstats anerkendelse af opholdsret for en modtager af tjenesteydelser, der er statsborger i en anden medlemsstat, ikke kan betinges af, at denne statsborger foreviser et gyldigt identitetskort eller pas, såfremt hans identitet og statsborgerskab utvetydigt kan godtgøres på anden måde.

27 Henset til svaret på det første spørgsmål er det ufornødent at besvare det andet og det fjerde spørgsmål.

Om det tredje spørgsmål

28 Med det tredje spørgsmål, som også er relevant uden en besvarelse af det andet spørgsmål, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om fællesskabsretten er til hinder for, at medlemsstaternes statsborgere i en anden medlemsstat undergives en pligt til at forevise et gyldigt identitetskort eller pas for at godtgøre deres statsborgerskab, når denne medlemsstat ikke pålægger sine egne statsborgere en almindelig identifikationspligt.

29 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at der ifølge national retspraksis ikke er fastsat en universel og almindelig identifikationspligt i nederlandsk lovgivning, men en begrænset identifikationspligt i bestemte situationer. Der er tale om en sådan begrænset identifikationspligt i forbindelse med kontrollen med udlændinge.

30 Ifølge denne retspraksis skal en person, der under en kontrol angiver at være nederlandsk statsborger, sandsynliggøre sin identitet. Ud over ved forevisning af et gyldigt identitetskort eller pas eller selv et i Nederlandene udstedt kørekort kan identiteten sandsynliggøres ved indhentelse af tilgængelige oplysninger hos de lokale nederlandske myndigheder. Hvis en person derimod angiver at være statsborger i en anden medlemsstat, men ikke kan forevise et gyldigt identitetskort eller pas,

frihedsberøves den pågældende af de nationale myndigheder, indtil han fremlægger disse dokumenter.

31 Under disse omstændigheder bør statsborgere i andre medlemsstater, der opholder sig i Nederlandene i de i traktaten nævnte øjemed, i praksis — som anført af den forelæggende ret — altid have et identitetsbevis på sig, mens der ikke eksisterer en sådan forpligtelse for nederlandske statsborgere.

32 En sådan ordning indebærer en åbenbar forskellig behandling af nederlandske statsborgere og andre medlemsstaters statsborgere. En sådan forskellig behandling er forbudt ved traktaten.

33 Artikel 49 EF udgør således på området for fri udveksling af tjenesteydelser et særligt udtryk for ligebehandlingsprincippet i henhold til artikel 12 EF, som forbyder enhver forskelsbehandling på grundlag af nationalitet (jf. dom af 5.12.1989, sag C-3/88, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 4035, præmis 8, og af 16.1.2003, sag C-388/01, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 721, præmis 13).

34 Fællesskabsretten er ganske vist ikke til hinder for, at en medlemsstat fører kontrol med overholdelsen af forpligtelsen til altid at kunne forevise et identitetsbevis, men det forudsættes, at en tilsvarende forpligtelse påhviler landets egne statsborgere med hensyn til deres identitetskort (dom af 27.4.1989, sag 321/87, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 997, præmis 12, og af 30.4.1998, sag C-24/97, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2133, præmis 13).

35 Det tredje spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 49 EF er til hinder for, at medlemsstaternes statsborgere i en anden medlemsstat undergives en pligt til at forevise et gyldigt identitetskort eller pas for at godtgøre deres statsborgerskab, når denne medlemsstat ikke pålægger sine egne statsborgere en almindelig identifikationspligt, men lader dem godtgøre deres identitet ved hjælp af ethvert i national ret tilladt bevismiddel.

Om det femte, sjette, syvende, ottende og niende spørgsmål

36 Med det femte, sjette, syvende, ottende og niende spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om frihedsberøvelse af en statsborger i en anden medlemsstat med henblik på udvisning, som — selv om der ikke foreligger en krænkelse af den offentlige orden — er iværksat på grundlag af, at den pågældende ikke har forevist et gyldigt identitetskort eller pas, udgør en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser, og i bekræftende fald, om denne hindring kan begrundes.

37 Det bemærkes indledningsvis, at princippet om den frie udveksling af tjenesteydelser i artikel 49 EF indebærer, at modtagere af tjenesteydelser frit kan rejse ind i en anden medlemsstat for dér at oppebære en tjenesteydelse uden at blive hindret af restriktioner, og at også turister må anses for modtagere af tjenesteydelser (dom af 19.1.1999, sag C-348/96, Calfa, Sml. I, s. 11, præmis 16).

38 Som Domstolen har fastslået, står det medlemsstaterne frit for at pålægge sanktioner, såfremt forpligtelsen til at forevise et identitetskort eller pas ikke overholdes, såfremt sanktionerne er sammenlignelige med dem, der gælder for

lignende indenlandske overtrædelser, og de er forholdsmæssige (jf. i denne retning bl.a. dom af 21.9.1999, sag C-378/97, Wijsenbeek, Sml. I, s. 6207, præmis 44).

39 Imidlertid pålægger Kongeriget Nederlandene for det første ikke sine egne statsborgere en almindelig identifikationspligt, men lader dem godtgøre deres identitet ved hjælp af ethvert tilladt bevismiddel.

40 For det andet griber en beslutning om fængsling eller en beslutning om udvisning, som udelukkende er begrundet i den pågældendes manglende opfyldelse af de formelle regler i lovgivningen vedrørende kontrol med udlændinge, ind i selve kernen af opholdsretten, som er direkte afledt af fællesskabsretten, hvilket er åbenbart uforholdsmæssigt henset til overtrædelsens grovhed (jf. dom af 3.7.1980, sag 157/79, Pieck, Sml. s. 2171, præmis 18 og 19, af 12.12.1989, sag C-265/88, Messner, Sml. s. 4209, præmis 14, og MRAX-dommen, præmis 78).

41 Frihedsberøvelse kan kun ske på grundlag af en udtrykkelig undtagelsesbestemmelse som artikel 8 i direktiv 73/148, der tillader medlemsstaterne at sætte begrænsninger for opholdsretten for andre medlemsstaters statsborgere, for så vidt som de er begrundede i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed (jf. i denne retning dom af 16.1.2003, Kommissionen mod Italien, præmis 19).

42 De præjudicielle spørgsmål har imidlertid som forudsætning, at der ikke forelå nogen aktuel og alvorlig risiko for den offentlige orden. Manglende opfyldelse af formelle regler i lovgivningen vedrørende udlændinges indrejse, flytning og ophold kan ikke i sig selv give anledning til en krænkelse af den offentlige orden og sikkerhed (jf. Royer-dommen, præmis 47, og MRAX-dommen, præmis 79).

43 Det skal i denne forbindelse tilføjes, at det, som generaladvokaten med rette har anført i punkt 103 i forslaget til afgørelse, er uden relevans, at der efterfølgende kan ydes erstatning på grund af ulovlig frihedsberøvelse.

44 På baggrund af det ovenfor anførte skal disse spørgsmål besvares med, at frihedsberøvelse af en statsborger i en anden medlemsstat med henblik på udvisning, som — selv om der ikke foreligger en krænkelse af den offentlige orden — er iværksat på grundlag af, at den pågældende ikke har forevist et gyldigt identitetskort eller pas, udgør en ubegrundet hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser og dermed er i strid med artikel 49 EF.

Om det tiende og ellevte spørgsmål

45 Med det tiende og ellevte spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om begrebet modtager af tjenesteydelser skal fortolkes således, at en statsborger i en medlemsstat kan antages at være modtager af tjenesteydelser af turistmæssig karakter i en anden medlemsstat alene på grund af, at den pågældende har opholdt sig på dennes område i et tidsrum på over seks måneder, uagtet at den pågældende ikke kan oplyse fast bopæl eller opholdssted og hverken har penge eller bagage.

46 Det fremgår af de sagsakter, som er fremlagt for Domstolen, at sagsøgeren i hovedsagen i forbindelse med frihedsberøvelsen under den anden sag ikke påberåbte sig at være modtager af tjenesteydelser, herunder i egenskab af turist. Han begrænsede sig således til at tilkendegive over for de nationale myndigheder, at han havde opholdt sig i Nederlandene i 18 dage og agtede at rejse tilbage til Frankrig.

47 Det bemærkes herved, at det tilkommer Domstolen at oplyse den nationale ret om alle de momenter, der angår fortolkning af fællesskabsretten, og som kan være til nytte ved afgørelsen af den sag, som verserer for denne, uanset om den henviser til dem i sine spørgsmål (jf. dom af 12.12.1990, sag C-241/89, SARPP, Sml. I, s. 4695, præmis 8, og af 7.9.2004, sag C-456/02, Trojani, Sml. I, s. 7573, præmis 38).

48 På baggrund af dette princip skal følgende fastslås.

49 Selv om opholdsretten for en medlemsstats statsborgere i en anden medlemsstat følger direkte af traktaten, kan værtsmedlemsstaten ikke desto mindre pålægge disse fællesskabsborgere at opfylde visse administrative formaliteter, for at denne ret anerkendes.

50 For modtagere af tjenesteydelser er reglerne for den praktiske fremgangsmåde ved denne anerkendelse fastsat i direktiv 73/148.

51 Det fremgår af dette direktivs artikel 4, stk. 2, at retten til ophold svarer til ydelsens varighed. Såfremt dette tidsrum overstiger tre måneder, udsteder den medlemsstat, i hvilken ydelsen udføres, et opholdsbevis, som godtgør denne ret. Såfremt dette tidsrum ikke overstiger tre måneder, er det identitetskort eller pas, hvorpå den pågældende er rejst ind i landet, tilstrækkeligt for opholdet.

52 Herudover kan medlemsstaterne i henhold til artikel 6 i direktiv 73/148 for at udstede opholdstilladelsen kun kræve af ansøgeren — ud over, at han foreviser et af de førnævnte identitetsbeviser — at han godtgør at være omfattet af en af de i samme direktivs artikel 1 og 4 omhandlede kategorier.

53 Der erindres for det første om, at identiteten og statsborgerskabet kan godtgøres på anden måde (jf. denne doms præmis 25), og for det andet om, at da bestemmelsen ikke nærmere præciserer, hvilke former for bevis for, at den pågældende er omfattet af en af de i artikel 1 og 4 i direktiv 73/148 omhandlede kategorier, der accepteres, må det lægges til grund, at der kan fremlægges ethvert egnet bevis (jf. i denne retning dom af 5.2.1991, sag C-363/89, Roux, Sml. I, s. 273, præmis 15 og 16).

54 Uden at foregribe spørgsmål vedrørende den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed, tilkommer det statsborgerne i en medlemsstat i deres egenskab af modtagere af tjenesteydelser at fremlægge beviser, der gør det muligt at fastslå, at deres ophold er lovligt.

55 I tilfælde af, at en statsborger i en medlemsstat ikke er i stand til at godtgøre, at betingelserne for den pågældendes opholdsret som modtager af tjenesteydelser i direktiv 73/148's forstand er opfyldt, kan værtsmedlemsstaten iværksætte udvisning af den pågældende under iagttagelse af de grænser, som fællesskabsretten sætter.

56 Følgelig skal det tiende og ellevte spørgsmål besvares med, at det tilkommer statsborgere i en medlemsstat, der opholder sig i en anden medlemsstat som modtagere af tjenesteydelser, at fremlægge beviser, der gør det muligt at fastslå, at deres ophold er lovligt. I mangel af sådanne beviser kan værtsmedlemsstaten iværksætte udvisning under iagttagelse af de grænser, fællesskabsretten sætter.

Sagens omkostninger

57 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

1) **Artikel 4, stk. 2, tredje afsnit, i Rådets direktiv 73/148/EØF af 21. maj 1973 om ophævelse af rejse- og opholdsbegrænsninger inden for Fællesskabet for statsborgere i medlemsstaterne med hensyn til etablering og udveksling af tjenesteydelser skal fortolkes således, at en medlemsstats anerkendelse af opholdsret for en modtager af tjenesteydelser, der er statsborger i en anden medlemsstat, ikke kan betinges af, at denne statsborger foreviser et gyldigt identitetskort eller pas, såfremt hans identitet og statsborgerskab utvetydigt kan godtgøres på anden måde.**

2) **Artikel 49 EF er til hinder for, at medlemsstaternes statsborgere i en anden medlemsstat undergives en pligt til at forevise et gyldigt identitetskort eller**

pas for at godtgøre deres statsborgerskab, når denne medlemsstat ikke pålægger sine egne statsborgere en almindelig identifikationspligt, men lader dem godtgøre deres identitet ved hjælp af ethvert i national ret tilladt bevismiddel.

3) **Frihedsberøvelse af en statsborger i en anden medlemsstat med henblik på udvisning, som — selv om der ikke foreligger en krænkelse af den offentlige orden — er iværksat på grundlag af, at den pågældende ikke har forevist et gyldigt identitetskort eller pas, udgør en ubegrundet hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser og er dermed i strid med artikel 49 EF.**

4) **Det tilkommer statsborgere i en medlemsstat, der opholder sig i en anden medlemsstat som modtagere af tjenesteydelser, at fremlægge beviser, der gør det muligt at fastslå, at deres ophold er lovligt. I mangel af sådanne beviser kan værtsmedlemsstaten iværksætte udvisning under iagttagelse af de grænser, fællesskabsretten sætter.**

Underskrifter