ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

17 februari 2005 *

In zaak C-215/03,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door de Rechtbank te 's-Gravenhage bij beslissing van 12 mei 2003, ingekomen bij het Hof op 19 mei 2003, in de procedure

Salah Oulane

tegen

Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: P. Jann, kamerpresident, N. Colneric, J. N. Cunha Rodrigues (rapporteur), M. Ilešič en E. Levits, rechters,

* Procestaal: Nederlands.

advocaat-generaal: P. Léger,
griffier: M.-F. Contet, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 9 september 2004,

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— S. Oulane, vertegenwoordigd door M. N. R. Nasrullah, advocaat,

— de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, vertegenwoordigd door R. van Asperen, advocaat,

— de Belgische regering, vertegenwoordigd door A. Snoecx als gemachtigde,

— de Franse regering, vertegenwoordigd door A. Bodard-Hermant als gemachtigde,

— de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door A. Cingolo als gemachtigde,

— de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door J. van Bakel en H. G. Sevenster als gemachtigden,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Condou-Durande en R. Troosters als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 21 oktober 2004,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 4, lid 2, van richtlijn 73/148/EEG van de Raad van 21 mei 1973 inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van onderdanen van de lidstaten binnen de Gemeenschap ter zake van vestiging en verrichten van diensten (PB L 172, blz. 14).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen S. Oulane, Frans onderdaan, en de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. Oulane is in bewaring gesteld met het oog op uitzetting op grond dat hij geen identiteitskaart of paspoort had overgelegd waaruit zijn hoedanigheid van gemeenschapsonderdaan bleek.

Rechtskader

Gemeenschapsrecht

3 Artikel 4, lid 2, van richtlijn 73/148 bepaalt:

„Voor de personen die diensten verrichten en degenen te wier behoeve de dienst wordt verricht, komt het verblijfsrecht overeen met de duur van de dienstverrichting.

Indien deze duur meer dan drie maanden bedraagt, geeft de lidstaat waar de dienstverrichting plaatsheeft, ten bewijze van dit recht een verblijfsvergunning af.

Indien deze duur drie maanden of minder bedraagt, geldt de identiteitskaart of het paspoort, waarmee de betrokkene het grondgebied heeft betreden, als verblijfsvergunning. De lidstaat kan evenwel de betrokkene de verplichting opleggen kennis te geven van zijn aanwezigheid op het grondgebied."

4 Artikel 6 van richtlijn 73/148 bepaalt:

„Voor de afgifte van de verblijfskaart en van de verblijfsvergunning kan de lidstaat van de aanvragers slechts verlangen:

a) het document waarmee zij zijn grondgebied hebben betreden te overleggen;

b) aan te tonen dat zij behoren tot een van de in de artikelen 1 en 4 bedoelde categorieën."

Nationaal recht

5 De Vreemdelingenwet van 23 november 2000 (Stb. 2000, 495; hierna: „wet") bepaalt in artikel 50:

„1. De ambtenaren belast met de grensbewaking en de ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen, zijn bevoegd, hetzij op grond van feiten en omstandigheden die, naar objectieve maatstaven gemeten, een redelijk vermoeden van illegaal verblijf opleveren hetzij ter bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding, personen staande te houden ter vaststelling van hun identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie. Degene die stelt Nederlander te zijn, maar dat niet kan aantonen, kan worden onderworpen aan de dwangmiddelen als bedoeld in het tweede en vijfde lid [...]

2. Indien de identiteit van de staande gehouden persoon niet onmiddellijk kan worden vastgesteld, mag hij worden overgebracht naar een plaats bestemd voor verhoor. Hij wordt aldaar niet langer dan gedurende zes uren opgehouden, met dien verstande, dat de tijd tussen middernacht en negen uur voormiddags niet wordt meegerekend [...]"

6 Artikel 59 van de wet bepaalt onder meer, dat indien het belang van de openbare orde of de nationale veiligheid zulks vordert, de vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft, met het oog op uiteenzetting in bewaring kan worden gesteld.

7 Artikel 8:13, lid 1, van het Vreemdelingenbesluit van 23 november 2000 (Stb. 2000, 497; hierna: „besluit") luidt als volgt:

„Uitzetting van een gemeenschapsonderdaan blijft achterwege zolang niet is gebleken dat hem geen verblijfsrecht toekomt of dat zijn verblijfsrecht is vervallen."

8 Punt B10/24 van de Vreemdelingencirculaire 2000 (Stcrt. 2000, 17) luidt:

„De vreemdeling die reeds in Nederland verblijft en stelt rechten te ontlenen aan het EG-Verdrag, maar geen geldige identiteitskaart of een geldig paspoort heeft overgelegd, wordt alsnog in de gelegenheid gesteld om dit document over te leggen. Hiervoor dient een redelijke termijn te worden gegeven van twee weken."

Het hoofdgeding

9 Op 3 december 2001 is Oulane door de Nederlandse autoriteiten aangehouden op verdenking van illegaal verblijf. Bij zijn verhoor heeft Oulane, die niet over een identiteitsbewijs beschikte, verklaard dat hij de Franse nationaliteit had, dat hij sinds ongeveer drie maanden in Nederland verbleef en dat hij daar met vakantie was.

Vervolgens is hij in bewaring gesteld met het oog op uitzetting, onder meer omdat de autoriteiten reden hadden te vermoeden dat hij zich aan uitzetting zou onttrekken.

10 Op 7 december daaraanvolgend heeft hij een Franse identiteitskaart overgelegd, waarop de autoriteiten hebben aangenomen dat hij gemeenschapsonderdaan was en als toerist kon worden aangemerkt. Bij besluit van 10 december 2001 heeft de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie de maatregel tot inbewaringstelling opgeheven.

11 Op 27 juli 2002 is Oulane door de spoorwegpolitie van het station Rotterdam Centraal aangehouden in een goederentunnel die niet openbaar toegankelijk was. Aangezien hij geen papieren bij zich had waaruit zijn identiteit kon blijken, is hij gehoord en in bewaring gesteld met het oog op uitzetting. Bij het verhoor heeft hij verklaard, dat hij sinds 18 dagen in Nederland was en dat hij naar Frankrijk wilde terugkeren. De Nederlandse autoriteiten hebben als grond voor de inbewaringstelling de bescherming van de openbare orde aangevoerd wegens het vermoeden dat betrokkene zich aan uitzetting zou onttrekken.

12 Op 2 augustus 2002 is hij naar Frankrijk uitgezet.

De prejudiciële vragen

13 Oulane heeft de rechtmatigheid van deze maatregelen van inbewaringstelling bestreden voor de Rechtbank te 's-Gravenhage en tevens schadevergoeding gevorderd.

14 De Rechtbank te 's-Gravenhage was van oordeel dat de oplossing van het geschil uitlegging van het gemeenschapsrecht vereiste en heeft dan ook besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen te stellen:

„Betreffende de eerste procedure:

1) Dient, door het wegvallen van toegangscontrole aan de binnengrenzen, het bepaalde in artikel 4, tweede lid, derde alinea, van richtlijn 73/148/EEG [...] zo opgevat te worden dat het daarin toegekende verblijfsrecht van een persoon, die stelt onderdaan van een andere lidstaat en toerist te zijn, door de autoriteiten van de lidstaat waarin die persoon zijn verblijfsrecht inroept, moet worden erkend eerst en vanaf het moment waarop door die persoon diens geldige identiteitskaart of geldige paspoort is getoond?

2) Indien het antwoord op vraag 1 bevestigend is, geeft de huidige stand van het gemeenschapsrecht, in het bijzonder voor wat betreft het non-discriminatiebeginsel en het vrije verkeer van diensten, aanleiding daarop een uitzondering te maken zodanig dat de autoriteiten van een lidstaat die persoon in de gelegenheid moeten stellen om alsnog diens geldige identiteitskaart of geldige paspoort te tonen?

3) Is het voor de beantwoording van [de tweede] vraag van betekenis dat het nationale recht van de lidstaat waarin die persoon zijn verblijfsrecht inroept, geen algemene identificatieplicht oplegt aan de eigen onderdanen?

4) Indien het antwoord op [de tweede] vraag bevestigend is, stelt de huidige stand van het gemeenschapsrecht eisen aan de tijdsduur waarbinnen die lidstaat

alsnog gelegenheid moet geven tot het tonen van een geldige identiteitskaart of geldig paspoort alvorens een bestuursrechtelijke sanctie in de vorm van een maatregel op te leggen ter zake van het veronderstelde illegaal verblijf?

5) Is een bestuursrechtelijke sanctie in de vorm van een maatregel als in [de vierde] vraag genoemd en die bestaat uit het opleggen van een maatregel van bewaring ter fine van uitzetting op de voet van het bepaalde in artikel 59 Vw 2000 alvorens de termijn als bedoeld in [die] vraag is verstreken, een sanctie die een onevenredig grote inbreuk vormt op het vrije verkeer van diensten?

6) Indien het antwoord op vraag 1 ontkennend is, is dan in de huidige stand van het gemeenschapsrecht sprake van een belemmering van het vrij verkeer van diensten, indien jegens een persoon die stelt onderdaan van een andere lidstaat en toerist te zijn, in de periode waarin en zolang hij niet, door middel van het tonen van een geldige identiteitskaart of geldig paspoort, zijn verblijfsrecht heeft aangetoond, een maatregel van bewaring ter fine van uitzetting op de voet van het bepaalde in artikel 59 Vw 2000 wordt opgelegd in het belang van de openbare orde, ook zonder gebleken actuele en ernstige bedreiging van die openbare orde?

7) Is, indien sprake is van een belemmering als genoemd in [de zesde] vraag, voor de vaststelling van de vraag of de belemmering gerechtvaardigd is, van belang de tijdsduur waarbinnen die lidstaat alsnog gelegenheid heeft gegeven tot het tonen van een geldige identiteitskaart of geldig paspoort?

8) Is, indien sprake is van een belemmering als genoemd in [de zesde] vraag, voor de vaststelling van de vraag of de belemmering gerechtvaardigd is, van belang of de lidstaat achteraf al dan niet schadevergoeding uitkeert over de periode waarin de persoon in bewaring verbleef en nog niet zijn nationaliteit door middel van het tonen van een geldig paspoort of een geldige identiteitskaart had

aangetoond, als zulks in die lidstaat gebruikelijk is bij onrechtmatige vreemdelingenbewaringen?

9) Staat in het geval een lidstaat zelf geen algemene identificatieplicht kent de huidige stand van het gemeenschapsrecht eraan in de weg, in het bijzonder gelet op het discriminatieverbod, dat een lidstaat bij binnenlands vreemdelingentoezicht ten aanzien van een persoon die stelt toerist te zijn, overgaat tot het opleggen van een maatregel als vreemdelingenbewaring ter fine van uitzetting op de voet van het bepaalde in artikel 59 Vw 2000, in de periode waarin en zolang die persoon niet door middel van het tonen van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort zijn gestelde verblijfsrecht aantoont?

Betreffende de tweede procedure:

10) Verzet de huidige stand van het gemeenschapsrecht zich ertegen dat zolang een onderdaan van een lidstaat zelf het verblijfsrecht als dienstontvanger niet inroept jegens de lidstaat op het grondgebied waarvan hij verblijft, die persoon door die lidstaat niet wordt beschouwd als een ingevolge het gemeenschapsrecht verblijfsrechtelijk beschermde onderdaan?

11) Dient het begrip dienstontvanger als bedoeld in het vrij verkeer van diensten zo begrepen te worden dat, ook indien iemand zich gedurende een langere periode, mogelijk langer dan zes maanden, in een andere lidstaat ophoudt, aldaar is aangehouden voor een strafbaar feit, geen vaste woon- of verblijfplaats weet te noemen en voorts geld noch bagage bezit, het verblijf in een andere lidstaat al voldoende grond oplevert om te moeten veronderstellen dat toeristische of andere aan kort verblijf verbonden diensten, zoals bijvoorbeeld logies en het nuttigen van maaltijden, worden ontvangen?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

De eerste vraag

15 Met haar eerste vraag wenst de verwijzende rechterlijke instantie in hoofdzaak te vernemen of artikel 4, lid 2, derde alinea, van richtlijn 73/148 aldus moet worden uitgelegd dat voor de erkenning door een lidstaat van het verblijfsrecht van een ontvanger van diensten die onderdaan is van een andere lidstaat, vereist is dat die onderdaan een identiteitskaart of een paspoort overlegt.

16 Om te beginnen zij eraan herinnerd, dat het beginsel van het vrije verkeer van personen een van de grondslagen van de Gemeenschap vormt. Derhalve moeten de bepalingen waarin het verankerd is, ruim worden uitgelegd (zie onder meer arrest van 9 november 2000, Yiadom, C-357/98, Jurispr. blz. I-9265, punt 24).

17 Volgens vaste rechtspraak wordt het recht voor de onderdanen van een lidstaat om het grondgebied van een andere lidstaat binnen te komen en er te verblijven met de in het Verdrag genoemde oogmerken, rechtstreeks toegekend door het Verdrag of, al naar het geval, door de ter uitvoering daarvan vastgestelde bepalingen (arresten van 8 april 1976, Royer, 48/75, Jurispr. blz. 497, punt 31, en 5 maart 1991, Giagounidis, C-376/89, Jurispr. blz. I-1069, punt 12).

18 Bijgevolg moet de afgifte van een verblijfsvergunning aan een onderdaan van een lidstaat niet als een rechtscheppende handeling worden beschouwd, maar als een handeling waarbij een lidstaat de individuele positie van een onderdaan van een andere lidstaat uit het oogpunt van de bepalingen van gemeenschapsrecht vaststelt (zie onder meer arrest van 23 maart 2004, Collins, C-138/02, Jurispr. blz. I-2703, punt 40).

19 Wat meer in het bijzonder de onderdanen van een lidstaat betreft die als ontvanger van diensten in een andere lidstaat verblijven, bepaalt richtlijn 73/148 in artikel 6, dat de lidstaat van ontvangst voor de afgifte van de verblijfstitel de overlegging kan verlangen van het document waarmee zij zijn grondgebied hebben betreden. Bovendien blijkt uit artikel 4, lid 2, derde alinea, van deze richtlijn dat indien de duur van de dienstverrichting drie maanden of minder bedraagt, de identiteitskaart of het paspoort als verblijfsvergunning geldt.

20 Deze voorwaarden zijn niet gewijzigd in het kader van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB L 158, blz. 77).

21 Hieruit volgt dat een lidstaat van ontvangers van diensten die onderdaan van een andere lidstaat zijn, het bewijs van hun identiteit en hun nationaliteit mag verlangen indien zij op zijn grondgebied wensen te verblijven.

22 Zoals de Commissie van de Europese Gemeenschappen terecht opmerkt, heeft de verplichting een geldig paspoort of een geldige identiteitskaart over te leggen, in de eerste plaats tot doel, de oplossing van problemen in verband met het bewijs van het verblijfsrecht niet alleen voor de burgers, maar ook voor de nationale autoriteiten te vereenvoudigen, en in de tweede plaats, vast te leggen welke voorwaarden een lidstaat de betrokkenen maximaal mag opleggen voor de erkenning van hun verblijfsrecht.

23 Wanneer dat bewijs in alle gevallen alleen maar kan worden geleverd door de overlegging van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort, gaat zulks echter klaarblijkelijk verder dan de doelstellingen van richtlijn 73/148.

24 De overlegging van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort ten bewijze van de hoedanigheid van gemeenschapsonderdaan vormt immers een administratieve formaliteit die er enkel toe strekt, de nationale autoriteiten een recht te doen vaststellen dat rechtstreeks uit de hoedanigheid van de betrokken persoon voortvloeit.

25 Indien de betrokkene geen geldig paspoort of geldige identiteitskaart overlegt, maar zijn nationaliteit niettemin ondubbelzinnig kan aantonen met andere middelen, mag de lidstaat van ontvangst zijn verblijfsrecht niet betwisten op de enkele grond dat de betrokkene niet een van bovengenoemde documenten heeft overgelegd (zie in die zin, in de context van onderdanen van derde landen, arrest van 25 juli 2002, MRAX, C-459/99, Jurispr. blz. I-6591, punt 62).

26 Derhalve moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 4, lid 2, derde alinea, van richtlijn 73/148 aldus moet worden uitgelegd dat een lidstaat voor de erkenning van het verblijfsrecht van een ontvanger van diensten die onderdaan is van een andere lidstaat, niet mag verlangen dat die onderdaan een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort overlegt, wanneer het bewijs van zijn identiteit en nationaliteit ondubbelzinnig met andere middelen kan worden geleverd.

27 Gelet op het antwoord op de eerste vraag, behoeven de tweede en de vierde vraag geen beantwoording.

De derde vraag

28 Met haar derde vraag, die haar belang behoudt ook zonder dat de tweede vraag wordt beantwoord, wenst de verwijzende rechterlijke instantie in hoofdzaak te vernemen of het gemeenschapsrecht zich ertegen verzet dat van een onderdaan van een lidstaat in een andere lidstaat wordt verlangd dat hij een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort overlegt ten bewijze van zijn nationaliteit, wanneer die staat geen algemene identificatieplicht oplegt aan eigen onderdanen.

29 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat volgens de nationale rechtspraak de Nederlandse wetgeving geen algehele en algemene identificatieplicht oplegt, maar beperkte, situationeel bepaalde identificatieplichten. Een van die plichten heeft betrekking op het vreemdelingentoezicht.

30 Volgens deze rechtspraak moet een persoon die bij een controle verklaart de Nederlandse nationaliteit te bezitten, zijn identiteit aannemelijk maken. Behalve door overlegging van een geldige identiteitskaart, een geldig paspoort of zelfs een in Nederland afgegeven rijbewijs, kan die identiteit ook aannemelijk worden door raadpleging van de gegevens die beschikbaar zijn bij de plaatselijke Nederlandse autoriteiten. Een burger daarentegen die verklaart onderdaan van een andere lidstaat te zijn, maar geen geldige identiteitskaart of een geldig paspoort kan overleggen, zal

door de nationale autoriteiten in bewaring worden gesteld totdat hij die documenten toont.

31 Zoals de verwijzende rechterlijke instantie opmerkt, dienen bijgevolg onderdanen van andere lidstaten die in Nederland verblijven voor de in het Verdrag bedoelde doeleinden, in de praktijk altijd een identiteitsbewijs bij zich te hebben, terwijl deze verplichting niet geldt voor Nederlandse onderdanen.

32 Het ligt voor de hand, dat een dergelijke regeling een verschil in behandeling tussen Nederlandse onderdanen en onderdanen van andere lidstaten impliceert. Een dergelijk verschil in behandeling is ingevolge het Verdrag verboden.

33 Artikel 49 EG vormt immers op het gebied van het vrij verrichten van diensten een bijzondere uitdrukking van het in artikel 12 EG neergelegde beginsel van gelijke behandeling, dat iedere discriminatie op grond van nationaliteit verbiedt (zie arresten van 5 december 1989, Commissie/Italië, C-3/88, Jurispr. blz. 4035, punt 8, en 16 januari 2003, Commissie/Italië, C-388/01, Jurispr. blz. I-721, punt 13).

34 Het gemeenschapsrecht belet weliswaar niet, dat een lidstaat controleert of de verplichting, steeds een identiteitsbewijs te kunnen overleggen, wordt geëerbiedigd, maar dezelfde verplichting moet dan ook rusten op eigen onderdanen wat hun identiteitskaart betreft (arresten van 27 april 1989, Commissie/België, 321/87, Jurispr. blz. 997, punt 12, en 30 april 1998, Commissie/Duitsland, C-24/97, Jurispr. blz. I-2133, punt 13).

35 De derde vraag moet derhalve aldus worden beantwoord, dat artikel 49 EG zich ertegen verzet dat een onderdaan van een lidstaat in een andere lidstaat een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort dient over te leggen om zijn nationaliteit te bewijzen, wanneer de eigen onderdanen van die andere lidstaat niet aan een algemene identificatieplicht zijn onderworpen, maar hun identiteit met ieder naar nationaal recht toegestaan middel kunnen bewijzen.

De vijfde, de zesde, de zevende, de achtste en de negende vraag

36 Met zijn vijfde, zijn zesde, zijn zevende, zijn achtste en zijn negende vraag wenst de verwijzende rechter in hoofdzaak te vernemen, of een maatregel van bewaring van een onderdaan van een andere lidstaat met het oog op uitzetting, die wordt genomen wegens het niet tonen van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort, ook zonder dat de openbare orde wordt aangetast, een belemmering van het vrij verrichten van diensten vormt en, zo ja, of die belemmering gerechtvaardigd kan zijn.

37 Dienaangaande zij er onmiddellijk aan herinnerd, dat het in artikel 49 EG neergelegde beginsel van het vrij verrichten van diensten impliceert dat de ontvangers van diensten zich met het oog daarop naar een andere lidstaat kunnen begeven zonder daarbij door beperkingen te worden gehinderd, en dat toeristen te beschouwen zijn als ontvangers van diensten (arrest van 19 januari 1999, Calfa, C-348/96, Jurispr. blz. I-11, punt 16).

38 Zoals het Hof heeft geoordeeld blijven de lidstaten bevoegd, de niet-naleving van de verplichting een identiteitskaart of een paspoort over te leggen te bestraffen, mits de straffen vergelijkbaar zijn met die welke voor soortgelijke nationale overtredingen

gelden en evenredig zijn (zie in die zin arrest van 21 september 1999, Wijsenbeek, C-378/97, Jurispr. blz. I-6207, punt 44).

39 Het Koninkrijk der Nederlanden legt geen algemene identificatieplicht op aan eigen onderdanen. Deze kunnen hun identiteit met ieder middel bewijzen.

40 Voorts maken maatregelen van bewaring of van uitzetting die uitsluitend worden getroffen op grond dat de betrokkene de wettelijke formaliteiten op het gebied van het vreemdelingentoezicht niet heeft vervuld, inbreuk op het wezen zelf van het rechtstreeks door het gemeenschapsrecht verleende verblijfsrecht en zijn deze maatregelen kennelijk onevenredig aan de ernst van de inbreuk (zie arresten van 3 juli 1980, Pieck, 157/79, Jurispr. blz. 2171, punten 18 en 19, en 12 december 1989, Messner, C-265/88, Jurispr. blz. I-4209, punt 14, en arrest MRAX, reeds aangehaald, punt 78).

41 Een maatregel van bewaring kan slechts gebaseerd zijn op een uitdrukkelijke afwijkende bepaling, zoals artikel 8 van richtlijn 73/148, op grond waarvan de lidstaten beperkingen mogen aanbrengen op het verblijfsrecht van onderdanen van andere lidstaten voorzover die beperkingen gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid (zie in die zin arrest van 16 januari 2003, Commissie/Italië, reeds aangehaald, punt 19).

42 De prejudiciële vragen berusten evenwel op de premisse dat de openbare orde niet daadwerkelijk ernstig wordt bedreigd. De niet-vervulling van de wettelijke formaliteiten betreffende de toegang, de verplaatsing en het verblijf van vreemdelingen kan op zich de openbare orde en de openbare veiligheid niet aantasten (zie reeds aangehaalde arresten Royer, punt 47, en MRAX, punt 79).

43 In deze context zij hieraan toegevoegd dat, zoals de advocaat-generaal terecht opmerkt in punt 103 van zijn conclusie, het niet ter zake doet dat achteraf schadevergoeding kan worden toegekend wegens onrechtmatigheid van de bewaring.

44 Gelet op het voorgaande moet op deze vragen worden geantwoord dat een maatregel van bewaring van een onderdaan van een andere lidstaat met het oog op uitzetting, die wordt genomen wegens het niet tonen van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort, ook zonder dat de openbare orde wordt aangetast, een ongerechtvaardigde belemmering van het vrij verrichten van diensten vormt en bijgevolg artikel 49 EG miskent.

De tiende en de elfde vraag

45 Met zijn tiende en zijn elfde vraag wenst de verwijzende rechter in hoofdzaak te vernemen, of het begrip „dienstontvanger" aldus moet worden uitgelegd dat een onderdaan van een lidstaat kan worden geacht ontvanger van toeristische diensten in een andere lidstaat te zijn, op de enkele grond dat hij op het grondgebied van deze laatste lidstaat verblijft gedurende een periode van meer dan zes maanden, ook al kan hij geen vaste woon- of verblijfplaats aantonen en bezit hij geld noch bagage.

46 Uit het aan het Hof voorgelegde dossier blijkt dat verzoeker in het hoofdgeding zich bij zijn bewaring in het kader van de tweede procedure niet heeft beroepen op de hoedanigheid van ontvanger van diensten, met name als toerist. Tegenover de nationale autoriteiten heeft hij enkel verklaard, dat hij sinds 18 dagen in Nederland verbleef en dat hij wilde terugkeren naar Frankrijk.

47 Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat het Hof de nationale rechter alle uitleggingsgegevens met betrekking tot het gemeenschapsrecht dient te verschaffen die van nut kunnen zijn voor de beslechting van de voor hem dienende zaak, ongeacht of deze in zijn vragen worden genoemd (zie arresten van 12 december 1990, SARPP, C-241/89, Jurispr. blz. I-4695, punt 8, en 7 september 2004, Trojani, C-456/02, Jurispr. blz. I-7573, punt 38).

48 Uitgaande van dit beginsel moet het volgende worden vastgesteld.

49 Ofschoon het recht van een onderdaan van een lidstaat om in een andere lidstaat te verblijven, rechtstreeks voortvloeit uit het Verdrag, neemt dit niet weg dat de lidstaat van ontvangst van die communautaire onderdaan kan verlangen dat hij bepaalde administratieve formaliteiten vervult met het oog op erkenning van dat recht.

50 Met betrekking tot de ontvangers van diensten zijn de praktische modaliteiten van die erkenning neergelegd in richtlijn 73/148.

51 Blijkens artikel 4, lid 2, van deze richtlijn komt het verblijfsrecht overeen met de duur van de dienstverrichting. Indien deze duur meer dan drie maanden bedraagt, geeft de lidstaat waar de dienstverrichting plaatsheeft ten bewijze van dit recht een verblijfsvergunning af. Indien deze duur drie maanden of minder bedraagt, geldt de identiteitskaart of het paspoort waarmee de betrokkene het grondgebied heeft betreden, als verblijfsvergunning.

52 Voor het overige mogen de lidstaten volgens artikel 6 van richtlijn 73/148 voor de afgifte van de verblijfsvergunning behalve de overlegging van een van de hiervoor vermelde identiteitsbewijzen van de betrokkene enkel het bewijs verlangen dat hij „[behoort] tot een van de in de artikelen 1 en 4 [van deze richtlijn] bedoelde categorieën".

53 Er zij aan herinnerd, dat het bewijs van de identiteit en van de nationaliteit ook kan worden geleverd met andere middelen (zie punt 25 van onderhavig arrest) en dat, bij gebreke van nadere bepalingen over de wijze waarop de betrokkene kan aantonen dat hij behoort tot een van de in de artikelen 1 en 4 van richtlijn 73/148 bedoelde categorieën, moet worden geconcludeerd dat zulks met ieder passend middel kan geschieden (zie in die zin arrest van 5 februari 1991, Roux, C-363/89, Jurispr. blz. I-273, punten 15 en 16).

54 Onverminderd de vereisten op het gebied van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid, staat het aan de onderdaan van een lidstaat, in zijn hoedanigheid van dienstontvanger, de bewijzen over te leggen op grond waarvan kan worden geconcludeerd dat zijn verblijf rechtmatig is.

55 Ingeval de onderdaan van een lidstaat niet kan bewijzen dat aan de voorwaarden voor het recht van verblijf als dienstontvanger in de zin van richtlijn 73/148 is voldaan, mag de lidstaat van ontvangst een maatregel van uitzetting treffen binnen de door het gemeenschapsrecht opgelegde grenzen.

56 Mitsdien moet op de tiende en de elfde vraag worden geantwoord dat de onderdaan van een lidstaat die in een andere lidstaat verblijft als ontvanger van diensten, de bewijzen dient over te leggen op grond waarvan kan worden geconcludeerd dat zijn verblijf rechtmatig is. Bij gebreke van die bewijzen kan de lidstaat van ontvangst een maatregel van uitzetting treffen binnen de door het gemeenschapsrecht opgelegde grenzen.

Kosten

57 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 van Justitie (Eerste kamer) verklaart voor recht:

1) **Artikel 4, lid 2, derde alinea, van richtlijn 73/148/EEG van de Raad van 21 mei 1973 inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van onderdanen van de lidstaten binnen de Gemeenschap ter zake van vestiging en verrichten van diensten, moet aldus worden uitgelegd dat een lidstaat voor de erkenning van het verblijfsrecht van een ontvanger van diensten die onderdaan is van een andere lidstaat, niet mag verlangen dat die onderdaan een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort overlegt, wanneer het bewijs van zijn identiteit en nationaliteit ondubbelzinnig met andere middelen kan worden geleverd.**

2) **Artikel 49 EG verzet zich ertegen dat een onderdaan van een lidstaat in een andere lidstaat een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort dient**

over te leggen om zijn nationaliteit te bewijzen, wanneer de eigen onderdanen van die andere lidstaat niet aan een algemene identificatieplicht zijn onderworpen, maar hun identiteit met ieder naar nationaal recht toegestaan middel kunnen bewijzen.

3) **Een maatregel van bewaring van een onderdaan van een andere lidstaat met het oog op uitzetting, die wordt genomen wegens het niet tonen van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort, ook zonder dat de openbare orde wordt aangetast, vormt een ongerechtvaardigde belemmering van het vrij verrichten van diensten en miskent bijgevolg artikel 49 EG.**

4) **De onderdaan van een lidstaat die in een andere lidstaat verblijft als ontvanger van diensten, dient de bewijzen over te leggen op grond waarvan kan worden geconcludeerd dat zijn verblijf rechtmatig is. Bij gebreke van die bewijzen kan de lidstaat van ontvangst een maatregel van uitzetting treffen binnen de door het gemeenschapsrecht opgelegde grenzen.**

Ondertekeningen