ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)
12 december 1989 *

In zaak C-265/88,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van de Pretura di Volterra, in de aldaar dienende strafzaak tegen

L. Messner,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 3, sub c, en 56, lid 1, EEG-Verdrag,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: Sir Gordon Slynn, kamerpresident, R. Joliet en G. C. Rodríguez Iglesias, rechters,

advocaat-generaal: J. Mischo
griffier: D. Louterman, hoofdadministrateur

gelet op de opmerkingen ingediend door:

— de regering van de Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door I. Braguglia, avvocato dello stato,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door G. Berardis, lid van haar juridische dienst,

* Procestaal: Italiaans.

gezien het rapport ter terechtzitting, zoals gewijzigd na de mondelinge behandeling op 29 juni 1989,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 12 oktober 1989,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 14 september 1988, ingekomen ten Hove op 28 september 1988, heeft de Pretura di Volterra krachtens artikel 177 EEG-Verdrag een prejudiciële vraag gesteld over de uitlegging van de artikelen 3, sub c, en 56, lid 1, EEG-Verdrag, betreffende het vrije verkeer van personen.

2 Deze vraag is gerezen in een strafgeding dat is ingesteld tegen L. Messner, een Duits onderdaan, die ervan wordt beschuldigd, niet binnen drie dagen na zijn aankomst op het Italiaanse grondgebied zijn verblijf te hebben aangemeld, zoals voorgeschreven in de Italiaanse wetgeving. Ten aanzien van onderdanen van Lid-Staten wordt deze verplichting opgelegd aan werknemers in loondienst en verrichters en ontvangers van diensten, die niet langer dan drie maanden in Italië beogen te verblijven. Niet-nakoming van deze verplichting wordt bestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of met een boete van ten hoogste 400 000 LIT.

3 Omdat hij twijfelde aan de verenigbaarheid van deze wettelijke regeling met het gemeenschapsrecht, heeft de nationale rechter de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de navolgende prejudiciële vraag gesteld:

„Kan artikel 3, sub c, juncto artikel 56, lid 1, EEG-Verdrag, aldus worden uitgelegd, dat Italië onderdanen van andere Lid-Staten onder strafbedreiging kan verplichten, binnen drie dagen na hun aankomst op Italiaans grondgebied een verblijfsverklaring in te vullen, in aanmerking genomen dat geen enkel concreet mo-

tief van openbare orde, veiligheid of gezondheid kan worden geacht ten grondslag te liggen aan een dergelijke feodale verplichting, die duidelijk van vexatoire aard en opzet is en een xenofobe achtergrond heeft ?"

4 Voor een nadere uiteenzetting van de feiten, het procesverloop en de bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen 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.

5 In de door de nationale rechter gestelde vraag gaat het er in wezen om, of het feit dat een Lid-Staat onderdanen van andere Lid-Staten, die hun recht op vrij verkeer uitoefenen, onder strafbedreiging de verplichting oplegt hun verblijf binnen drie dagen na aankomst op het grondgebied aan te melden, verenigbaar is met de bepalingen van het gemeenschapsrecht betreffende het vrije personenverkeer.

6 In het arrest van 7 juli 1976 (zaak 118/75, Watson en Belmann, Jurispr. 1976, blz. 1185) heeft het Hof reeds geoordeeld dat, ofschoon het gemeenschapsrecht een vrij verkeer van personen tot stand heeft gebracht en aan iedere onder zijn werkingssfeer vallende persoon het recht geeft op toegang tot het grondgebied van de Lid-Staten voor een in het Verdrag voorzien doel, daarmee de Lid-Staten niet de bevoegdheid is ontnomen maatregelen te treffen die de nationale instanties nauwkeurige kennis moeten verschaffen van de migratie van en naar hun grondgebied.

7 Het Hof heeft eraan herinnerd, dat volgens artikel 8, lid 2, van richtlijn 68/360/EEG van de Raad 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 volgens

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 Lid-Staten binnen de Gemeenschap ter zake van vestiging en verrichten van diensten (PB 1973, L 172, blz. 14), de bevoegde instanties van de Lid-Staten de onderdanen van andere Lid-Staten kunnen verplichten de instanties van de betrokken staat van hun aanwezigheid in kennis te stellen.

8 Daaraan heeft het Hof de consequentie verbonden, dat een zodanige verplichting niet reeds op zich kan worden geacht inbreuk te maken op de regels betreffende het vrije personenverkeer. Het heeft evenwel opgemerkt, dat een dergelijke inbreuk zou kunnen voortvloeien uit de wettelijke formaliteiten, indien deze op zodanige wijze zijn geregeld, dat het door het Verdrag beoogde vrije verkeer wordt belemmerd of het krachtens het Verdrag aan de onderdanen der Lid-Staten toekomende recht om voor in het gemeenschapsrecht voorziene doeleinden het grondgebied van elke andere Lid-Staat te betreden en daar te verblijven, wordt beperkt (vorengenoemd arrest van 7 juli 1976, r. o. 18).

9 Blijkens hetzelfde arrest is zulks inzonderheid het geval, wanneer de termijn waarbinnen vreemdelingen hun aankomst moeten melden, niet redelijk is of wanneer de op niet-nakoming van deze verplichting gestelde sancties onevenredig zijn aan de ernst van de overtreding.

10 Ter zake zij opgemerkt, dat de in de prejudiciële vraag bedoelde termijn van drie dagen overdreven eng lijkt, aangezien de betrokkenen over voldoende tijd moeten kunnen beschikken om zich van de grens naar de plaats van hun bestemming te begeven, alsmede om uit te zoeken welke instantie bevoegd is en welke administratieve formaliteiten moeten worden vervuld.

11 Een dergelijke termijn lijkt niet onontbeerlijk om het belang van de staat van ontvangst bij een nauwkeurige kennis van de migratiebewegingen op zijn grondgebied veilig te stellen. Er is namelijk geen enkele reden om aan te nemen dat dit belang bij een langere termijn zou worden geschaad. Deze beoordeling wordt trouwens

bevestigd door het feit dat de meeste Lid-Staten van de Gemeenschap, die een dergelijke verplichting opleggen, de betrokkenen een veel langere termijn gunnen.

12 Daaruit volgt dat een termijn van drie dagen niet redelijk kan worden geacht.

13 Wat de bij overtreding van de betrokken wettelijke regeling voorziene sancties van gevangenisstraf of geldboete betreft, zij opgemerkt dat geen enkele sanctie geoorloofd is wanneer de voor de aangifte van het verblijf gestelde termijn niet redelijk is.

14 Zoals het Hof reeds in het arrest van 3 juli 1980 (zaak 157/79, Pieck, Jurispr. 1980, blz. 2171, r. o. 19) met betrekking tot de niet-nakoming van de ter vaststelling van het verblijfsrecht van een door het gemeenschapsrecht beschermde werknemer vereiste formaliteiten heeft geoordeeld, kunnen de nationale instanties op overtreding van dergelijke bepalingen weliswaar sancties stellen die vergelijkbaar zijn met die welke van toepassing zijn bij lichte overtredingen door eigen onderdanen, doch is het niet te rechtvaardigen dat een onevenredige straf wordt voorzien die een belemmering voor het vrije verkeer van werknemers zou veroorzaken. Dit is inzonderheid het geval bij gevangenisstraf.

15 Aan de nationale rechter dient derhalve te worden geantwoord, dat het feit dat een Lid-Staat onderdanen van andere Lid-Staten die hun recht op vrij verkeer uitoefenen, onder strafbedreiging de verplichting oplegt hun verblijf binnen drie dagen na hun aankomst op het grondgebied aan te melden, niet verenigbaar is met de bepalingen van het gemeenschapsrecht betreffende het vrije verkeer van personen.

Kosten

6 De kosten, door de Italiaanse regering en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. 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.

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

uitspraak doende op de door de Pretura di Volterra bij beschikking van 14 september 1988 gestelde vraag, verklaart voor recht:

Het feit dat een Lid-Staat onderdanen van andere Lid-Staten die hun recht op vrij verkeer uitoefenen, onder strafbedreiging de verplichting oplegt hun verblijf binnen drie dagen na hun aankomst op het grondgebied aan te melden, is niet verenigbaar met de bepalingen van het gemeenschapsrecht betreffende het vrije verkeer van personen.

Slynn Joliet Rodríguez Iglesias

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 12 december 1989.

De griffier

J.-G. Giraud

De president van de Eerste kamer

Sir Gordon Slynn