gen na aankomst op het grondgebied het verblijf aan te melden, is daarom niet verenigbaar met de bepalingen van het gemeenschapsrecht betreffende het vrije verkeer van personen.

RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak C-265/88 *

I — Feiten en procesverloop

L. Messner, Duits onderdaan, is op 27 april 1987 Italië binnengekomen om zijn functie van consulent uit te oefenen bij het Italiaanse filiaal van de in Duitsland gevestigde onderneming „Jug. Knauf", waarbij hij zelf in dienst is.

Op 4 juni 1987 deed het commissariaat van de Staatspolitie te Volterra bij de gerechtelijke instantie aangifte, dat Messner artikel 142 van de „Testo unico legge di pubblica sicurezza" (gecoördineerde Italiaanse wet op de openbare veiligheid, goedgekeurd bij Koninklijk Besluit nr. 773 van 18 juni 1931; hierna: „Tulps") had overtreden, omdat hij niet binnen drie dagen na zijn binnenkomst in Italië de in dit artikel voorgeschreven verblijfsverklaring had ingevuld.

Van oordeel dat een juiste uitlegging van het EEG-Verdrag noodzakelijk was voor de oplossing van het geschil, heeft de Pretura di Volterra de behandeling van de zaak geschorst en het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag de navolgende prejudiciële vraag voorgelegd:

„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 motief 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 ?"

Overeenkomstig artikel 20 van 's Hofs Statuut EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend:

— op 27 december 1988 door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door G. Berardis, lid van haar juridische dienst;

* Procestaal: Italiaans.

— op 5 januari 1989 door de Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door I. Braguglia, avvocato dello stato.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, besloten de zaak naar de Eerste kamer te verwijzen en zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Samenvatting van de schriftelijke opmerkingen

De *Italiaanse regering* geeft in overweging, de vraag van de nationale rechter bevestigend te beantwoorden.

Artikel 142 van de Tulps, dat in het hoofdgeding aan de orde is, is een bepaling ter bescherming van de openbare orde en de openbare veiligheid. Op grond daarvan kunnen de nationale autoriteiten tijdig worden geïnformeerd over de bewegingen van vreemdelingen op het nationale grondgebied, hetgeen een belangrijke factor is voor de bescherming van de openbare orde en de openbare veiligheid, ter zake waarvan de Lid-Staten bevoegd zijn gebleven.

De in artikel 142 voorziene aanmeldingsplicht tast in geen enkel opzicht het vrije verkeer en het verblijfsrecht van de onderdanen van de andere Lid-Staten van de Gemeenschap aan. In het arrest van 7 juli 1976 (zaak 118/85, Watson en Belmann, Jurispr. 1976, blz. 1185) heeft het Hof erkend dat de in artikel 142 voorziene verplichting in beginsel verenigbaar is met het EEG-Verdrag en met het afgeleide gemeenschapsrecht. De redenen op grond waarvan het Hof tot deze conclusie is gekomen, gelden nog steeds en in onderhavige zaak dient deze conclusie te worden bevestigd.

De voor de aanmelding bij de instantie van openbare veiligheid voorziene termijn van drie dagen levert een correct evenwicht op tussen de eisen van de vreemdeling die het nationale grondgebied heeft betreden, en de informatie- en beschermingsdoelstelling waaraan de bepaling wil voldoen.

Ten slotte kan de strafsanctie voor de nietnaleving van de aanmeldingsplicht niet als een belemmering van het vrije personenverkeer worden beschouwd, aangezien zij het noodzakelijk evenwicht tussen sanctie en ernst van de overtreding, welke door het Hof in vorengenoemd arrest van 7 juli 1976 is beklemtoond, eerbiedigt. Bijgevolg staan de relevante bepalingen van het EEG-Verdrag en van het afgeleide gemeenschapsrecht niet eraan in de weg, dat een Lid-Staat voor onderdanen van andere Lid-Staten een aanmeldingsplicht handhaaft, zoals voorzien in vorengenoemd artikel 142.

De *Commissie* wijst er om te beginnen op dat het Hof over de gestelde vraag reeds uitspraak heeft gedaan in zijn vorengenoemd arrest van 7 juli 1976, waarin het heeft verklaard dat de aan onderdanen van andere Lid-Staten opgelegde verplichting om hun aanwezigheid op het nationale grondgebied aan te melden, in beginsel verenigbaar is met de bepalingen van de artike-

len 48 tot en met 66 EEG-Verdrag, mits de termijn waarbinnen aan die verplichting moet worden voldaan, op een redelijke tijdsduur is vastgesteld en de op niet-nakoming gestelde sancties niet onevenredig zijn aan de ernst van de overtreding en uitwijzing niet als sanctie is voorzien.

Vervolgens onderzoekt de Commissie de voor de naleving van de verplichting gestelde termijnen en de op niet-nakoming gestelde sancties, ten einde na te gaan of in casu de grenzen van redelijkheid en evenredigheid niet zijn overschreden.

Wat de gestelde termijn betreft, bij de huidige stand van ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt, waarin het personenverkeer voortdurend toeneemt, kan naleving van de termijn van drie dagen zeer moeilijk worden.

De termijn is dan ook te kort om de vreemdeling voldoende tijd te gunnen om te achterhalen, welke verschillende administratieve formaliteiten in verband met zijn verblijf in de staat van ontvangst moeten worden vervuld.

Ten slotte lijkt de termijn van drie dagen zelfs niet nodig om het toezicht op de aanwezigheid van vreemdelingen op het nationale grondgebied te verzekeren, omdat al diegenen die een vreemdeling in Italië onderdak verschaffen, binnen 24 uur de aankomst of het vertrek van de reiziger moeten aanmelden. Dank zij dergelijke bepalingen beschikt de Italiaanse staat reeds over alle noodzakelijke inlichtingen betreffende de aanwezigheid van vreemdelingen op zijn grondgebied, onafhankelijk van de persoonlijke aanmelding van de vreemdeling.

De Commissie verbindt daaraan de conclusie, dat de termijn van drie dagen waarbinnen vreemdelingen hun aanwezigheid in Italië moeten kenbaar maken, niet gerechtvaardigd is.

Ten aanzien van de sancties op het niet binnen de gestelde termijn nakomen van de aanmeldingsplicht, herinnert de Commissie eraan, dat het Hof in zijn arrest van 7 juli 1976 heeft verklaard dat ofschoon de nationale instanties overtreding van de bepalingen betreffende de voor vreemdelingen geldende aanmeldingsplicht met gelijksoortige straffen kunnen bedreigen als van toepassing zijn op overtredingen van vergelijkbare ernst, gepleegd door hun eigen onderdanen, het niettemin niet gerechtvaardigd is daarop een straf te stellen die zozeer onevenredig is aan de ernst van de overtreding, dat zij een hinderpaal voor het vrije personenverkeer wordt.

Volgens de Commissie zijn de voorziene sancties niet alleen zwaarder dan die welke worden opgelegd in geval van gelijkwaardige schendingen van het nationale recht, maar ook onevenredig aan de ernst van de overtreding.

Zo is de sanctie die zowel aan vreemdelingen als aan Italianen wordt opgelegd wegens de niet-nakoming van de verplichte inschrijving in het register van de gemeente van verblijf na immigratie van de vreemdeling, slechts ten hoogste 10 000 LIT, terwijl de sanctie die aan de vreemdeling wordt opgelegd die zich niet binnen drie dagen nadat hij het Italiaans grondgebied heeft betreden, heeft aangemeld, tot 80 000 LIT kan oplopen.

Ten aanzien van de hechtenis tot drie maanden die een onderdaan van een Lid-Staat kan worden opgelegd die zijn aanwezigheid op het Italiaanse grondgebied niet

binnen drie dagen na zijn aankomst heeft aangemeld, acht de Commissie het moeilijk vol te houden dat dit geen buitensporige sanctie is die per definitie een belemmering voor het vrije personenverkeer oplevert.

Bovendien kunnen de burgers van de Gemeenschap niet als de overige vreemdelingen worden behandeld, aangezien dank zij de ontwikkeling van de interne markt en de steeds nauwere samenwerking tussen de nationale overheden, maatregelen die vroeger gerechtvaardigd konden lijken voor de bescherming van de openbare orde, zulks niet meer zijn wanneer zij worden toegepast op door het gemeenschapsrecht beschermde personen.

Concluderend geeft de Commissie in overweging op de vraag van de nationale rechter te antwoorden, dat het gemeenschapsrecht zich niet verzet tegen nationale voorschriften die de onderdanen van andere Lid-Staten verplichten hun verblijf aan te melden, mits de termijnen waarbinnen aan die verplichting moet worden voldaan, redelijk zijn en de op niet-nakoming gestelde sancties niet onevenredig zijn of een belemmering voor het vrije personenverkeer kunnen opleveren.

III — Mondelinge behandeling

In de loop van de mondelinge behandeling heeft de vertegenwoordiger van de Italiaanse regering te kennen gegeven, dat de hoogte van de boetes die worden opgelegd aan degenen die de verplichting niet nakomen om hun aanwezigheid op het Italiaanse grondgebied kenbaar te maken, in het kader van een algemene verhoging van de boetes overeenkomstig artikel 113 van wet nr. 689 van 24 november 1981 (gewoon supplement op Gazzetta ufficiale nr. 329 van 30.11.1981) is verhoogd tot ten hoogste 400 000 LIT.

G. C. Rodríguez Iglesias
rechter-rapporteur