DOMSTOLENS DOM

21. september 1999 *

I sag C-378/97,

angående en anmodning, som Arrondissementsrechtbank, Rotterdam (Nederlandene), i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende straffesag mod

Florus Ariël Wijsenbeek

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 7 A og 8 A (efter ændring nu artikel 14 EF og 18 EF),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene P.J.G. Kapteyn, J.-P. Puissochet og P. Jann samt dommerne J.C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, J.L. Murray, D.A.O. Edward, H. Ragnemalm, L. Sevón (referende dommer) og M. Wathelet,

generaladvokat: G. Cosmas
justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

* Processprog: nederlandsk.

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Wijsenbeek ved advokat J.L. Janssen van Raay, Rotterdam

— den nederlandske regering ved stedfortrædende juridisk konsulent J.G. Lammers, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget

— den spanske regering ved statens advokat, N. Díaz Abad, som befuldmægtiget

— den irske regering ved Chief State Solicitor M.A. Buckley, som befuldmægtiget

— den finske regering ved ambassadør H. Rotkirch, chef for Den Juridiske Tjeneste, og juridisk konsulent T. Pynnä, begge Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede

— Det Forenede Kongeriges regering ved S. Ridley, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, bistået af barristers P. Sales og M. Hoskins

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent P.J. Kuijper, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 12. januar 1999 er afgivet mundtlige indlæg af Wijsenbeek selv og af hans advokat, J.L. Janssen van Raay, af den nederlandske regering ved chef for Afdelingen for Europa-ret M.A. Fierstra, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, af den spanske regering ved statens advokat S. Ortíz Vaamonde, som befuldmægtiget, af den irske regering ved barrister D. McGuinness, af Det Forenede Kongeriges regering ved P. Sales og M. Hoskins samt af Kommissionen ved P.J. Kuijper,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 16. marts 1999,

afsagt følgende

Dom

1 Ved dom af 30. oktober 1997, indgået til Domstolen den 5. november 1997, har Arrondissementsrechtbank, Rotterdam, i henhold til EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) stillet to præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af EF-traktatens artikel 7 A og 8 A (efter ændring nu artikel 14 EF og 18 EF).

2 Disse spørgsmål er blevet rejst under en straffesag, der er indledt mod Wijsenbeek for ved sin indrejse til Nederlandene at have nægtet at forevise pas og godtgøre, at han er nederlandsk statsborger, hvilket er i strid med den gældende nederlandske lovgivning.

De relevante retsregler

3 Vreemdelingenbesluit (bekendtgørelse om udlændinge af 19.9.1966, Stb. 1966, 387, herefter »bekendtgørelsen«) bestemmer i artikel 23, stk. 1, litra a), at udlændinge, som indrejser til Nederlandene, skal forevise og fremlægge det dokument, de råder over for at passere grænsen, hvis de anmodes herom af en embedsmand, der varetager grænsebevogtningen.

4 Bekendtgørelsens artikel 25 bestemmer, at nederlandske statsborgere, som indrejser til Nederlandene, på anmodning skal forevise og fremlægge identitetspapirer og rejsedokumenter i deres besiddelse for den embedsmand, som varetager grænsebevogtningen, og om nødvendigt på enhver anden måde godtgøre, at de er nederlandske statsborgere.

5 Bekendtgørelsen er udstedt i henhold til artikel 3, stk. 1, i Wet van 13. januari 1965, houdende nieuwe regelen betreffend: a. de toelating en uitzetting van vreemdelingen, b. het toezicht op vreemdelingen die in Nederland verblijf houden, c. de grensbewaking [nederlandsk lov af 13.1.1965 om nye bestemmelser vedrørende: a) udlændinges indrejse og udvisning, b) tilsyn med udlændinge, der opholder sig i Nederlandene, c) grænsebevogtning, Stb. 1965, 40]. I henhold til denne lovs artikel 44 er enhver overtrædelse af bekendtgørelsen strafbar.

6 EF-traktatens artikel 7 A bestemmer følgende:

»Fællesskabet vedtager foranstaltninger med henblik på gradvis oprettelse af det indre marked i løbet af perioden indtil den 31. december 1992 i henhold til bestemmelserne i denne artikel og i artikel 7 B, 7 C og 28, artikel 57, stk. 2, artikel 59, artikel 70, stk. 1, samt artikel 84, 99, 100 A og 100 B, og med forbehold af de øvrige bestemmelser i denne traktat.

Det indre marked indebærer et område uden indre grænser med fri bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital i overensstemmelse med bestemmelserne i denne traktat.«

7 Traktatens artikel 8 A bestemmer følgende:

»1. Enhver unionsborger har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i denne traktat og i gennemførelsesbestemmelserne hertil.

2. Rådet kan vedtage bestemmelser, der skal gøre det lettere at udøve de rettigheder, der er nævnt i stk. 1; medmindre andet er fastsat i denne traktat, træffer Rådet afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter samstemmende udtalelse fra Europa-Parlamentet.«

8 Ved undertegnelsen af slutakten til den europæiske fælles akt (herefter »den fælles akt«) den 17. og 28. februar 1986 vedtog konferencen af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer bl.a. en erklæring om artikel 8 A i EØF-traktaten, som blev indsat ved artikel 13 i den fælles akt og blev til artikel 7 A i EF-traktaten (herefter »erklæringen om artikel 8 A i EØF-traktaten«), samt en generel erklæring om artikel 13-19 i den fælles akt (herefter »erklæringen om artikel 13-19 i den fælles akt«).

9 Den første af disse to erklæringer lyder således:

»Konferencen ønsker med artikel 8 A at give udtryk for stærk politisk vilje til, at der inden den 1. januar 1993 træffes de nødvendige afgørelser for gennemførelsen af det indre marked, der er omhandlet i denne bestemmelse, og navnlig

de afgørelser, der er nødvendige for gennemførelsen af Kommissionens program, således som det foreligger i hvidbogen vedrørende det indre marked.

Fastsættelsen af datoen den 31. december 1992 indebærer ikke nogen automatisk retsvirkning.«

10 Ved erklæringen om artikel 13-19 i den fælles akt erklærer konferencen følgende:

»Intet i disse bestemmelser berører medlemsstaternes ret til at træffe foranstaltninger, som de anser for nødvendige for at kontrollere immigration fra tredjelande og for at bekæmpe terrorisme, kriminalitet, narkotikahandel og ulovlig handel med kunstværker og antikviteter.«

11 Desuden har konferencen bl.a. taget en politisk erklæring fra medlemsstaternes regeringer om fri bevægelighed for personer til efterretning; heri hedder det:

»Med henblik på at fremme den frie bevægelighed for personer samarbejder medlemsstaterne, med forbehold af Fællesskabets beføjelser, navnlig for så vidt angår indrejse, færden og ophold for statsborgere fra tredjelande. De samarbejder ligeledes, for så vidt angår bekæmpelse af terrorisme, kriminalitet, narkotikahandel og ulovlig handel med kunstværker og antikviteter.«

12 I henhold til artikel 3, stk. 1, i Rådets direktiv 68/360/EØF af 15. oktober 1968 om afskaffelse af restriktioner om rejse og ophold inden for Fællesskabet for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer (EFT 1968 II, s. 477) og Rådets direktiv 73/148/EØF af 21. maj 1973 om ophævelse af rejse- og

opholdsbegrænsningerne inden for Fællesskabet for statsborgere i medlemsstaterne med hensyn til etablering og udveksling af tjenesteydelser (EFT L 172, s. 14) bestemmes følgende:

»Medlemsstaterne tillader, at de i artikel 1 nævnte personer rejser ind på deres område alene mod forevisning af et gyldigt identitetskort eller pas.«

13 Rådets direktiv 90/364/EØF af 28. juni 1990 om opholdsret (EFT L 180, s. 26), Rådets direktiv 90/365/EØF af 28. juni 1990 om opholdsret for lønmodtagere og selvstændige, der er ophørt med erhvervsaktivitet (EFT L 180, s. 28), og Rådets direktiv 93/96/EØF af 29. oktober 1993 om opholdsret for studerende (EFT L 317, s. 59) henviser i artikel 2, stk. 2, første afsnit, bl.a. til artikel 3 i direktiv 68/360.

Retsforhandlingerne i hovedsagen

14 Wijsenbeek, der er nederlandsk statsborger, er tiltalt for ved sin indrejse i Nederlandene gennem lufthavnen i Rotterdam den 17. december 1993 at have nægtet at forevise og fremlægge sit pas for den embedsmand i det nationale gendarmeri, der varetog grænsebevogtningen, og at godtgøre sit statsborgerskab på nogen anden måde, hvilket er i strid med bekendtgørelsens artikel 25.

15 Wijsenbeek har erkendt de faktiske omstændigheder. Imidlertid nægter han at have begået nogen lovovertrædelse. Han har herved anført, at Rotterdams lufthavn, hvor han steg af et rutefly, der kom fra Strasbourg, alene anvendes af rutefly fra og til andre medlemsstater, og at bekendtgørelsens artikel 25 er i strid med traktatens artikel 7 A og 8 A.

16 Kantongerecht idømte ved dom af 8. maj 1995 Wijsenbeek en bøde på 65 NLG med forvandlingsstraf af en dags hæfte for overtrædelse af bekendtgørelsens artikel 25.

17 Wijsenbeek ankede denne afgørelse til Arrondissementsrechtbank, Rotterdam, som besluttede at udsætte sagen og stille Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal EF-traktatens artikel 7 A, stk. 2, som bestemmer, at det indre marked indebærer et område uden indre grænser med fri bevægelighed for personer, og EF-traktatens artikel 8 A, som giver enhver unionsborger ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, fortolkes således, at de er til hinder for, at en medlemsstats nationale lovgivning indeholder en forpligtelse, hvis tilsidesættelse er strafbar, til at forevise et pas, når en person (uanset om denne er borger i Den Europæiske Union) ankommer til en medlemsstat, og denne person ankommer til denne medlemsstat via de nationale lufthavne som rejsende fra en anden medlemsstat?

2) Er nogen anden bestemmelse i fællesskabsretten til hinder for en sådan forpligtelse?«

Formaliteten

18 Det er den irske regerings opfattelse, at spørgsmålene må afvises, dels fordi tvisten i hovedsagen, der vedrører anvendelse i Nederlandene af en nederlandsk bestemmelse på en nederlandsk statsborger, har rent intern karakter (jf. dom af 23.4.1991, sag C-41/90, Höfner og Elser, Sml. I, s. 1979, præmis 37), dels fordi forelæggelsesdommen ikke indeholder de faktiske oplysninger, der er nødvendige for at sætte Domstolen i stand til at besvare de stillede spørgsmål, bl.a. med

hensyn til spørgsmålet, om Wijsenbeek havde indledt sin rejse i en medlemsstat eller i et tredjeland.

19 Med hensyn til det sidstnævnte punkt har Kommissionen anført, at Wijsenbeek ved sin tilbagevenden til Nederlandene har udnyttet sin ret til fri bevægelighed inden for Fællesskabet, hvorfor han kan påberåbe sig den beskyttelse, der følger af fællesskabsretten (jf. dom af 7.7.1992, sag C-370/90, Singh, Sml. I, s. 4265).

20 Det bemærkes hertil for det første, at Wijsenbeek's udtalelse om, at hans fly kom fra Strasbourg, ikke er blevet bestridt.

21 Følgelig har forelæggelsesdommen samt de skriftlige og mundtlige indlæg givet Domstolen tilstrækkelige oplysninger til, at den kan give en fortolkning af fællesskabsrettens regler i henseende til de forhold, som er genstand for hovedsagen (jf. bl.a. dom af 3.3.1994, sag C-316/93, Vaneetveld, Sml. I, s. 763, præmis 14).

22 Når Wijsenbeek er steget af et fly, der kommer fra en anden medlemsstat, i en lufthavn i den medlemsstat, hvor han er statsborger, har han for det andet udnyttet sin ret til fri bevægelighed, en ret, som medlemsstaternes statsborgere efter traktaten besidder. Såfremt disse, som har ret til fri bevægelighed i de øvrige medlemsstater (jf. dom af 24.11.1998, sag C-274/96, Bickel og Franz, Sml. I, s. 7637, præmis 15), ikke var i stand til at påberåbe sig denne ret i deres oprindelsesstat, kan denne ret ikke få fuld gennemslagskraft (jf. herved Singh-dommen, præmis 21 og 23).

23 De stillede spørgsmål vedrører således fortolkningen af fællesskabsretten, og Domstolen er følgelig i princippet forpligtet til at træffe afgørelse herom (jf. dom af 15.12.1995, sag C-415/93, Bosman, Sml. I, s. 4921, præmis 59).

De præjudicielle spørgsmål

24 Den forelæggende rets spørgsmål, som skal behandles under et, går nærmere bestemt ud på, om traktatens artikel 7 A eller 8 A forbyder en medlemsstat under strafansvar at forpligte en person, uanset om denne er borger i Den Europæiske Union, til at godtgøre sit statsborgerskab ved indrejse på denne medlemsstats område via en indre grænse i Fællesskabet.

25 Wijsenbeek har anført, at traktatens artikel 7 A fra den 1. januar 1993, dvs. ved afslutningen af den periode, der udløb den 31. december 1992, har direkte virkning, og at medlemsstaterne herefter ikke længere besidder nogen kompetence på dette område, fordi EF-traktatens artikel 3, litra c) [efter ændring nu artikel 3, stk. 1, litra c), EF], og traktatens artikel 7 A indebærer en fuldstændig overførsel af beføjelser til Fællesskabet.

26 Wijsenbeek har anført, at disse bestemmelser samt direktiv 68/360 og 73/148 direkte forbyder kontrolforanstaltninger ved de indre grænser. Da Domstolen antager, at enhver turist er modtager af tjenesteydelser, må den ligeledes antage, at enhver person, som efter den 1. januar 1993 overskrider en grænse, er forbruger. Ud fra en rimelig fortolkning af traktatens artikel 7 A indebærer fri bevægelighed for personer ifølge Wijsenbeek, i lighed med hvad der gælder for frie varebevægelser, i det mindste, at de indre grænser kan overskrides uden kontrol, og at kontrollen af personer finder sted ved de ydre grænser.

27 Den spanske og den irske regering samt Det Forenede Kongeriges regering er af den opfattelse, at hverken traktatens artikel 7 A eller dens artikel 8 A har direkte virkning, hvorfor Wijsenbeek ikke kan påberåbe sig dem for de nationale domstole. Den nederlandske regering og Kommissionen har anført, at traktatens artikel 7 A ikke har direkte virkning. De mener alle, at en afskaffelse af kontrollen ved Fællesskabets indre grænser kræver ledsageforanstaltninger.

28 Ifølge Kommissionen berører en afskaffelse af denne kontrol alle personer, idet opretholdelsen af kontrollen af tredjelandes statsborgere ved de indre grænser indebærer, at disse må skelnes fra statsborgere fra medlemsstater, hvorfor sidstnævnte ligeledes må kontrolleres. Særlige fællesskabsforanstaltninger ved de ydre grænser er derfor nødvendige, for at ingen af medlemsstaterne skal belastes med uønskede udlændinge, der kommer fra et tredjeland, og som indrejser via en anden medlemsstat.

29 I denne forbindelse har den nederlandske regering anført, at disse fællesskabsforanstaltninger vedrørende de ydre grænser navnlig omfatter samme lige kontrolniveau ved grænserne, en harmonisering af indrejsebetingelserne, en fælles visapolitik, regler for asylansøgere, der indgiver ansøgninger i flere medlemsstater, en intensivering af samarbejdet inden for politi og retsvæsen samt oprettelsen af et fælles system for automatisk udveksling af oplysninger.

30 Det Forenede Kongeriges regering har anført, at da der på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin, i modsætning til hvad der gælder med hensyn til de frie varebevægelser, ikke er nogen fællesskabspolitik, der bl.a. omhandler tredjelandes statsborgeres indrejse til medlemsstaterne, kan hver medlemsstat fortsat føre sin egen immigrationspolitik (jf. også erklæringen om artikel 13-19 i den fælles akt) og kræve af enhver, som forsøger at indrejse på dens område, at vedkommende foreviser et gyldigt identitetskort eller pas, hvilket er den eneste måde, hvorpå statsborgere fra tredjelande kan skelnes fra fællesskabsstatsborgere.

31 Den irske regering samt Kommissionen har anført, at det fremgår af de erklæringer, der er knyttet til den fælles akt, navnlig erklæringen om artikel 8 A i EØF-traktaten, som blev vedtaget af konferencen af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer for at undgå, at denne artikel skulle få direkte virkning fra den 1. januar 1993, at traktatens artikel 7 A ikke er ubetinget, og at den giver et vist skøn med hensyn til dens gennemførelse.

32 Den nederlandske og den irske regering samt Kommissionen er i øvrigt af den opfattelse, at det af dom af 20. oktober 1993 (sag C-297/92, Baglieri, Sml. I, s. 5211, præmis 16) fremgår, at den omstændighed, at Rådet ikke har vedtaget regler, ikke automatisk indebærer, at der består en pligt for medlemsstaterne til at afskaffe kontrollen ved grænserne allerede dagen efter den 31. december 1992.

33 Den nederlandske regering og Det Forenede Kongeriges regering har anført, at selv om traktatens artikel 7 A kan have direkte virkning, forbyder den ikke kontrol ved de indre grænser. Denne artikel går ikke ud over traktatens øvrige bestemmelser. Ifølge disse to regeringer indrømmer traktatens bestemmelser om fri bevægelighed for personer, nemlig EF-traktatens artikel 48, 52 og 59 (efter ændring nu artikel 39 EF, 43 EF og 49 EF), og den lovgivning, der er indført i henhold hertil, nemlig direktiv 90/364, 90/365 og 93/96, alene fællesskabsborgere direkte rettigheder, mens statsborgere fra tredjelande ikke tillægges nogen selvstændig ret til fri bevægelighed (jf. Singh-dommen). Da det er umuligt kun at foretage kontrol ved grænsen for en enkelt persongruppe, er medlemsstaternes ret til at kræve, at enhver person foreviser et gyldigt identitetskort eller pas, ifølge disse regeringer udtrykkeligt hjemlet i artikel 3, stk. 1, i direktiv 68/360 og 73/148.

34 Hvad angår traktatens artikel 8 A har den irske regering og Det Forenede Kongeriges regering anført, at denne bestemmelse i lighed med traktatens artikel 7 A kræver supplerende foranstaltninger, som endnu ikke er truffet.

35 Kommissionen mener derimod, at den direkte virkning af traktatens artikel 8 A, stk. 1, er ubestridelig. Retten for enhver unionsborger til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område fastsættes direkte deri, uden forbehold og uden den mindste plads for skøn. Den omstændighed, at denne ret er underlagt »de begrænsninger og de betingelser, der er fastsat i denne traktat og i gennemførelsesbestemmelserne hertil«, påvirker på ingen måde dette resultat (jf. dom af 21.6.1974, sag 2/74, Reyners, Sml. s. 631, af 3.12.1974, sag 33/74, Van Binsbergen, Sml. s. 1299, og af 4.12.1974, sag 41/74, Van Duyn, Sml. s. 1337).

De gennemførelsesforanstaltninger, som Rådet kan træffe i henhold til traktatens artikel 8 A, stk. 2, har til formål at gøre det lettere at udøve de rettigheder, der er nævnt i stk. 1, og bekræfter sidstnævntes direkte virkning.

36 Med hensyn til rækkevidden af traktatens artikel 8 A har Kommissionen fremhævet, at retten til at færdes og opholde sig frit er en selvstændig materiel ret, som er pålagt de særlige begrænsninger og betingelser, der er fastsat i traktaten og i gennemførelsesbestemmelserne hertil. Denne nye ret, som indrømmes unionsborgerne, skal ifølge Kommissionen fortolkes udvidende, og dens begrænsninger og betingelser indskrænkende. Så længe der imidlertid ikke er indført og iværksat særlige fællesskabsbestemmelser om kontrollen ved Fællesskabets ydre grænser, udgør det i artikel 3, stk. 1, i direktiv 68/360 nævnte krav om forevisning af et gyldigt pas eller identitetskort ved de indre grænser ikke en uberettiget hindring for retten til frit at færdes i Fællesskabet og er ikke uforholdsmæssigt.

37 Den nederlandske og den finske regering samt Det Forenede Kongeriges regering har anført, at det fremgår af ordlyden af traktatens artikel 8 A, at denne heller ikke skaber en ret til at færdes og opholde sig, som går ud over traktatens bestående bestemmelser og gennemførelsesbestemmelserne hertil. Traktatens artikel 8 A indeholder altså intet yderligere element i forhold til traktatens artikel 7 A. Under alle omstændigheder må identitetskontrol ved de ydre grænser ifølge Det Forenede Kongeriges regering være tilladt, da de rettigheder, der gives ved artikel 8 A, kun gælder for personer, der er statsborgere i en medlemsstat.

38 Den finske regering har tilføjet, at en medlemsstat har ret til at straffe manglende fremlæggelse af de krævede rejsedokumenter med det forbehold, at den gældende straf, i betragtning af den begåede overtrædelses art, ikke må være så streng, at den faktisk udgør en hindring for den frie bevægelighed for personer (jf. dom af 14.7.1977, sag 8/77, Sagulo m.fl., Sml. s. 1495, præmis 12).

39 Det bemærkes, at traktatens artikel 7 A, stk. 1, bestemmer, at Fællesskabet vedtager foranstaltninger med henblik på gradvis oprettelse af det indre marked i løbet af perioden indtil den 31. december 1992 i henhold til de i denne bestemmelse nævnte bestemmelser i traktaten. I henhold til artikel 7 A, stk. 2, indebærer det indre marked et område uden indre grænser med fri bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital i overensstemmelse med bestemmelserne i denne traktat.

40 Denne artikel kan ikke fortolkes således, at den omstændighed, at Rådet ikke inden den 31. december 1992 har vedtaget regler, hvorefter der pålægges medlemsstaterne pligt til at afskaffe kontrollen af personer ved Fællesskabets indre grænser, automatisk indebærer, at der efter udløbet af denne periode består pligt hertil. Som generaladvokaten har anført i punkt 77 i sit forslag til afgørelse, forudsætter en sådan pligt harmonisering af medlemsstaternes lovgivninger om overskridelse af Fællesskabets ydre grænser, immigration, udstedelse af visa, asyl og udveksling af oplysninger om disse spørgsmål (jf. herved med hensyn til social sikring Baglieri-dommen, præmis 16 og 17).

41 I øvrigt bemærkes, at traktatens artikel 8 A, stk. 1, giver unionsborgerne ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaten og i gennemførelsesbestemmelserne hertil. Ifølge traktatens artikel 8 A, stk. 2, kan Rådet vedtage bestemmelser, der skal gøre det lettere at udøve disse rettigheder.

42 Så længe der imidlertid ikke er vedtaget fællesskabsbestemmelser om kontrol ved Fællesskabets ydre grænser, som også forudsætter fælles eller harmoniserede regler om bl.a. betingelserne for indrejse, visa og asyl, forudsætter udøvelse af disse rettigheder, som Kommissionen med rette har fremhævet, at den pågældende person kan godtgøre at være statsborger i en medlemsstat.

43 Herefter bemærkes blot, at der på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen hverken forelå fælles regler eller harmonisering af medlemsstaternes lovgivninger, navnlig vedrørende kontrol ved de ydre grænser, immigrationspolitik, visa og asyl. Selv om medlemsstaternes statsborgere i henhold til traktatens artikel 7 A eller 8 A har en ubetinget ret til at færdes frit på medlemsstaternes område, bevarer medlemsstaterne retten til at foretage identitetskontrol ved Fællesskabets indre grænser og forpligte berørte personer til at forevise et gyldigt identitetskort eller pas, således som det bestemmes i direktiv 68/360, 73/148, 90/364, 90/365 og 93/96, for at kunne fastslå, om den pågældende er statsborger i en medlemsstat og dermed har ret til at færdes frit på medlemsstaternes område, eller er statsborger i et tredjeland, som ikke har denne ret.

44 Det skal tilføjes, at i mangel af fællesskabsbestemmelser på området har medlemsstaterne fortsat kompetence til at pålægge sanktioner, såfremt en sådan forpligtelse ikke overholdes, såfremt sanktionerne er sammenlignelige med dem, der gælder for lignende nationale overtrædelser. De kan desuden ikke anvende en uforholdsmæssig straf, der indebærer en hindring for den frie bevægelighed for personer, f.eks. fængselsstraf (jf. bl.a. dom af 12.12.1989, sag C-265/88, Messner, Sml. s. 4209, præmis 14, og af 29.2.1996, sag C-193/94, Skanavi og Chryssanthakopoulos, Sml. I, s. 929, præmis 36). De samme betragtninger gælder med hensyn til tilsidesættelse af forpligtelsen til at forevise et identitetskort eller pas ved indrejse på en medlemsstats område.

45 De stillede spørgsmål skal derfor besvares således, at henset til fællesskabsrettens udviklingstrin på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen var hverken traktatens artikel 7 A eller artikel 8 A til hinder for, at en medlemsstat under strafansvar forpligter en person, uanset om denne er borger i Den Europæiske Union, til at godtgøre sit statsborgerskab ved indrejse på denne medlemsstats område via en af Fællesskabets indre grænser, såfremt sanktionerne

er sammenlignelige med dem, der gælder for lignende nationale overtrædelser, og ikke er uforholdsmæssige, således at de indebærer en hindring for den frie bevægelighed for personer.

Sagens omkostninger

46 De udgifter, der er afholdt af den nederlandske, af den spanske, af den irske og af den finske regering samt af Det Forenede Kongeriges regering og af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Arrondissementsrechtbank, Rotterdam, ved dom af 30. oktober 1997, for ret:

Henset til fællesskabsrettens udviklingstrin på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen var hverken EF-traktatens artikel 7 A eller artikel 8 A (efter ændring nu artikel 14 EF og 18 EF) til hinder for, at en medlemsstat under strafansvar forpligter en person, uanset om denne er borger i Den Europæiske Union, til at godtgøre sit statsborgerskab ved indrejse på denne

medlemsstats område via en af Fællesskabets indre grænser, såfremt sanktionerne er sammenlignelige med dem, der gælder for lignende nationale overtrædelser, og ikke er uforholdsmæssige, således at de indebærer en hindring for den frie bevægelighed for personer.

Rodríguez Iglesias Kapteyn Puissochet

Jann Moitinho de Almeida Gulmann

Murray Edward Ragnemalm

Sevón Wathelet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 21. september 1999.

R. Grass G.C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær Præsident