ARREST VAN HET HOF

21 september 1999 *

In zaak C-378/97,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG) van de Arrondissementsrechtbank te Rotterdam, in de aldaar dienende strafzaak tegen

F. A. Wijsenbeek,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 7 A en 8 A EG-Verdrag (thans, na wijziging, de artikelen 14 EG en 18 EG),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, P. J. G. Kapteyn, J.-P. Puissochet en P. Jann, kamerpresidenten, J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, J. L. Murray, D. A. O. Edward, H. Ragnemalm, L. Sevón (rapporteur) en M. Wathelet, rechters,

advocaat-generaal: G. Cosmas
griffier: D. Louterman-Hubeau, hoofdadministrateur

* Procestaal: Nederlands.

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— F. A. Wijsenbeek, vertegenwoordigd door J. L. Janssen van Raay, advocaat te Rotterdam,

— de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door J. G. Lammers, waarnemend juridisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde,

— de Spaanse regering, vertegenwoordigd door N. Díaz Abad, abogado del Estado, als gemachtigde,

— de Ierse regering, vertegenwoordigd door M. A. Buckley, Chief State Solicitor, als gemachtigde,

— de Finse regering, vertegenwoordigd door H. Rotkirch, ambassadeur, hoofd van de dienst juridische zaken bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, en T. Pynnä, juridisch adviseur bij dat ministerie, als gemachtigden,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door S. Ridley, van het Treasury Solicitor's Department, als gemachtigde, bijgestaan door P. Sales en M. Hoskins, Barristers,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door P. J. Kuijper, juridisch adviseur, als gemachtigde,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van F. A. Wijsenbeek, verschenen in persoon en voorts vertegenwoordigd door J. L. Janssen van Raay; de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. A. Fierstra, hoofd van de afdeling Europees recht bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde; de Spaanse regering, vertegenwoordigd door S. Ortíz Vaamonde, abogado del Estado, als gemachtigde; de Ierse regering, vertegenwoordigd door D. McGuinness, Barrister; de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door P. Sales en M. Hoskins, en de Commissie, vertegenwoordigd door P. J. Kuijper, ter terechtzitting van 12 januari 1999,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 16 maart 1999,

het navolgende

Arrest

1 Bij vonnis van 30 oktober 1997, ingekomen bij het Hof op 5 november daaraanvolgend, heeft de Arrondissementsrechtbank te Rotterdam krachtens artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG) twee prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van de artikelen 7 A en 8 A EG-Verdrag (thans, na wijziging, de artikelen 14 EG en 18 EG).

2 Die vragen zijn gerezen in een strafzaak tegen F. A. Wijsenbeek, aan wie te last wordt gelegd dat hij, in strijd met de toepasselijke Nederlandse wetgeving, bij zijn aankomst in Nederland heeft geweigerd zijn paspoort te tonen en zijn Nederlandse nationaliteit aannemelijk te maken.

De toepasselijke regelingen

3 Ingevolge artikel 23, lid 1, sub a, van het Vreemdelingenbesluit van 19 september 1966 (*Stb.* 1966, 387) zijn vreemdelingen die Nederland inreizen, verplicht desgevraagd aan een ambtenaar, belast met de grensbewaking, het in hun bezit zijnde document voor grensoverschrijding te vertonen en te overhandigen.

4 Artikel 25 van het Vreemdelingenbesluit bepaalt, dat Nederlanders die Nederland inreizen, verplicht zijn desgevraagd aan een ambtenaar, belast met de grensbewaking, de in hun bezit zijnde reis- en identiteitspapieren te vertonen en te overhandigen en zo nodig op andere wijze hun Nederlanderschap aannemelijk te maken.

5 Het Vreemdelingenbesluit is vastgesteld krachtens artikel 3, lid 1, van de Vreemdelingenwet (Wet van 13 januari 1965, houdende nieuwe regelen betreffende: a. de toelating en uitzetting van vreemdelingen, b. het toezicht op vreemdelingen die in Nederland verblijf houden, c. de grensbewaking, *Stb.* 1965, 40). Krachtens artikel 44 Vreemdelingenwet wordt iedere overtreding van het Vreemdelingenbesluit met straf bedreigd.

6 Artikel 7 A EG-Verdrag luidt:

„De Gemeenschap stelt de maatregelen vast die ertoe bestemd zijn de interne markt geleidelijk tot stand te brengen in de loop van een periode die eindigt op 31 december 1992, overeenkomstig de bepalingen van het onderhavige artikel en van de artikelen 7 B, 7 C en 28, artikel 57, lid 2, artikel 59, artikel 70, lid 1, de artikelen 84, 99, 100 A en 100 B, onverminderd de andere bepalingen van dit Verdrag.

De interne markt omvat een ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is gewaarborgd volgens de bepalingen van dit Verdrag."

7 Artikel 8 A EG-Verdrag bepaalt:

„1. Iedere burger van de Unie heeft het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij dit Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld.

2. De Raad kan bepalingen vaststellen die de uitoefening van de in lid 1 bedoelde rechten vergemakkelijken; tenzij in dit Verdrag anders is bepaald, neemt de Raad, op voorstel van de Commissie en na instemming van het Europees Parlement, een besluit met eenparigheid van stemmen."

8 Bij de ondertekening van de slotakte van de Europese Akte op 17 en 28 februari 1986 aanvaardde de conferentie van de vertegenwoordigers van de regeringen onder meer een verklaring inzake artikel 8 A EEG-Verdrag, ingevoegd bij artikel 13 van de Europese Akte en thans artikel 7 A EG-Verdrag (hierna: „verklaring inzake artikel 8 A EEG-Verdrag"), alsmede een algemene verklaring inzake de artikelen 13 tot en met 19 van de Europese Akte (hierna: „verklaring inzake de artikelen 13 tot en met 19 van de Europese Akte").

9 De eerste van deze twee verklaringen luidt als volgt:

„De conferentie wenst met het bepaalde in artikel 8 A de vaste politieke wil tot uitdrukking te brengen om vóór 1 januari 1993 de besluiten te nemen nodig ter verwezenlijking van de in deze bepaling omschreven interne markt. Hierbij wordt

in het bijzonder gedacht aan besluiten nodig ter uitvoering van het programma van de Commissie zoals vervat in het witboek inzake de interne markt.

De vaststelling van de datum van 31 december 1992 schept geen automatische rechtsgevolgen."

10 De algemene verklaring inzake de artikelen 13 tot en met 19 van de Europese Akte luidt als volgt:

„Niets in deze bepalingen doet afbreuk aan het recht van de lidstaten om die maatregelen te treffen die zij noodzakelijk achten inzake controle van de immigratie uit derde landen en inzake bestrijding van terrorisme, misdaad, handel in drugs en illegale handel in kunstvoorwerpen en antiquiteiten."

11 De conferentie nam voorts nota van onder meer een politieke verklaring van de regeringen van de lidstaten inzake het vrije verkeer van personen, luidende als volgt:

„Teneinde het vrije verkeer van personen te bevorderen, werken de lidstaten samen, onverminderd de bevoegdheden van de Gemeenschap, met name voor wat betreft de binnenkomst, het verkeer en het verblijf van onderdanen van derde landen. Zij werken ook samen voor wat betreft de bestrijding van terrorisme, misdaad, drugs en illegale handel in kunstvoorwerpen en antiquiteiten."

12 Artikel 3, lid 1, 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 lidstaten en van hun familie binnen de Gemeenschap (PB L 257, blz. 13), en 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), luidt:

„De lidstaten laten de in artikel 1 bedoelde personen op vertoon van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort zonder meer op hun grondgebied toe."

13 Richtlijn 90/364/EEG van de Raad van 28 juni 1990 betreffende het verblijfsrecht (PB L 180, blz. 26), richtlijn 90/365/EEG van de Raad van 28 juni 1990 betreffende het verblijfsrecht van werknemers en zelfstandigen die hun beroepswerkzaamheid hebben beëindigd (PB L 180, blz. 28), en richtlijn 93/96/EEG van de Raad van 29 oktober 1993 inzake het verblijfsrecht voor studenten (PB L 317, blz. 59), verwijzen in hun artikel 2, lid 2, eerste alinea, met name naar artikel 3 van richtlijn 68/360.

Het hoofdgeding

14 Wijsenbeek, van Nederlandse nationaliteit, wordt ervan verdacht, op 17 december 1993 bij zijn aankomst in Nederland via de luchthaven Rotterdam, in strijd met artikel 25 van het Vreemdelingenbesluit te hebben geweigerd zijn paspoort aan de ambtenaar van de Koninklijke Marechaussee, belast met de grensbewaking, te vertonen en te overhandigen en op andere wijze zijn nationaliteit aannemelijk te maken.

15 Wijsenbeek erkent de feiten, maar ontkent een overtreding te hebben begaan. Dienaangaande stelt hij, dat op de luchthaven van Rotterdam, waar hij aankwam met een geregelde vlucht uit Straatsburg, slechts geregelde vluchten van en naar andere lidstaten plaatsvinden, en dat artikel 25 van het Vreemdelingenbesluit in strijd is met de artikelen 7 A en 8 A van het Verdrag.

16 De Kantonrechter veroordeelde Wijsenbeek bij vonnis van 8 mei 1995 wegens overtreding van artikel 25 van het Vreemdelingenbesluit tot een geldboete van 65 HFL, subsidiair één dag hechtenis.

17 Wijsenbeek ging van deze beslissing in hoger beroep bij de Arrondissementsrechtbank te Rotterdam, die de behandeling heeft geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen heeft gesteld:

„Moeten de artikelen 7 A, tweede alinea, EG-Verdrag, dat bepaalt dat de interne markt een ruimte zonder binnengrenzen omvat waarin het vrije verkeer van personen is gewaarborgd, en 8 A EG-Verdrag, dat iedere burger van de Unie het recht geeft vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, aldus worden uitgelegd, dat zij zich verzetten tegen de in een nationale regeling van een lidstaat opgenomen strafrechtelijk bedreigde verplichting tot het tonen van een paspoort bij het binnenkomen van een lidstaat door een persoon (al dan niet zijnde een burger van de Europese Unie), wanneer die persoon deze lidstaat binnenkomt via de nationale luchthaven reizend vanuit een andere lidstaat?

Verzet enige andere bepaling van het gemeenschapsrecht zich tegen een dergelijke verplichting?"

De ontvankelijkheid

18 De Ierse regering is van mening, dat de vragen niet-ontvankelijk zijn, in de eerste plaats omdat het hoofdgeding, dat betrekking heeft op de toepassing in Nederland van een Nederlandse bepaling op een Nederlands onderdaan, een zuiver nationale aangelegenheid is (zie arrest van 23 april 1991, Höfner en Elser, C-41/90, Jurispr. blz. I-1979, punt 37), en in de tweede plaats omdat het verwijzingsvonnis niet de nodige feitelijke gegevens bevat om het Hof in staat te

stellen de gestelde vragen te beantwoorden, met name wat het punt betreft, of Wijsenbeek zijn reis in een lidstaat of in een derde land had aangevangen.

19 Over dit laatste punt merkt de Commissie op, dat Wijsenbeek bij zijn terugkeer in Nederland gebruik heeft gemaakt van het recht van vrij verkeer binnen de Gemeenschap, zodat hij aanspraak kan maken op bescherming door het gemeenschapsrecht (zie arrest van 7 juli 1992, Singh, C-370/90, Jurispr. blz. I-4265).

20 In de eerste plaats moet worden vastgesteld, dat de verklaring van Wijsenbeek, dat zijn vlucht uit Straatsburg kwam, niet wordt betwist.

21 Het Hof is door het verwijzingsvonnis en door de schriftelijke en mondelinge opmerkingen voldoende voorgelicht en is bijgevolg in staat, de regels van gemeenschapsrecht uit te leggen in het licht van de situatie die in het hoofdgeding aan de orde is (zie, onder meer, arrest van 3 maart 1994, Vaneetveld, C-316/93, Jurispr. blz. I-763, punt 14).

22 In de tweede plaats heeft Wijsenbeek, toen hij aankwam op een luchthaven van de lidstaat waarvan hij de nationaliteit heeft, met een vlucht uit een andere lidstaat, gebruik gemaakt van zijn recht van vrij verkeer, dat door het Verdrag aan de onderdanen van de lidstaten wordt toegekend. Indien bedoelde onderdanen, die het recht hebben zich in de andere lidstaten vrij te verplaatsen (zie arrest van 24 november 1998, Bickel en Franz, C-274/96, Jurispr. blz. I-7637, punt 15), zich in hun land van herkomst niet op dit recht konden beroepen, zou dit niet zijn volle werking kunnen ontplooien (zie, in die zin, arrest Singh, reeds aangehaald, punten 21 en 23).

23 De gestelde vragen hebben dus betrekking op de uitlegging van het gemeenschapsrecht en het Hof is bijgevolg in beginsel verplicht er uitspraak over te doen (zie arrest van 15 december 1995, Bosman, C-415/93, Jurispr. blz. I-4921, punt 59).

De prejudiciële vragen

24 Met zijn vragen, die tezamen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of artikel 7 A of artikel 8 A van het Verdrag een lidstaat verbiedt, een persoon, al dan niet burger van de Europese Unie, onder strafbedreiging te verplichten zijn nationaliteit aannemelijk te maken wanneer hij het grondgebied van deze lidstaat via een binnengrens van de Gemeenschap betreedt.

25 Wijsenbeek betoogt, dat met ingang van 1 januari 1993, dat wil zeggen na afloop van de periode die op 31 december 1992 eindigt, artikel 7 A van het Verdrag rechtstreekse werking heeft en dat de lidstaten op dat gebied thans geen enkele bevoegdheid meer hebben, daar artikel 3, sub c, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 3, lid 1, sub c, EG) en artikel 7 A van het Verdrag een volledige overdracht van bevoegdheden aan de Gemeenschap inhouden.

26 Hij stelt, dat deze bepalingen, alsmede de richtlijnen 68/360 en 73/148 een rechtstreeks verbod van grenscontroles aan de binnengrenzen inhouden. Daar volgens het Hof iedere toerist een ontvanger van diensten is, zou het ook van oordeel moeten zijn, dat na 1 januari 1993 eenieder die een grens passeert, een consument is. Voor een redelijke uitlegging van artikel 7 A van het Verdrag zou, in aansluiting bij hetgeen geldt voor het vrije verkeer van goederen, het vrije verkeer van personen ten minste inhouden, dat de binnengrenzen zonder enige controle kunnen worden gepasseerd en dat de personencontrole aan de buitengrenzen plaatsvindt.

27 De Spaanse en de Ierse regering, alsook de regering van het Verenigd Koninkrijk zijn van mening, dat noch artikel 7 A noch artikel 8 A van het Verdrag rechtstreekse werking heeft, zodat Wijsenbeek zich er voor de nationale rechter niet op kan beroepen. De Nederlandse regering en de Commissie betogen, dat artikel 7 A van het Verdrag geen rechtstreekse werking heeft. Alle genoemde regeringen en de Commissie stellen zich op het standpunt, dat bij afschaffing van de controles aan de binnengrenzen van de Gemeenschap flankerende maatregelen noodzakelijk zijn.

28 Volgens de Commissie betreft de afschaffing van die controles alle personen. Zouden immers de personencontroles aan de binnengrenzen worden gehandhaafd voor onderdanen van niet-lidstaten, dan zou men dezen moeten onderscheiden van onderdanen van de lidstaten en zouden laatstgenoemden dus ook gecontroleerd moeten worden. Er zouden derhalve bijzondere communautaire maatregelen aan de buitengrenzen noodzakelijk zijn, om te voorkomen dat een lidstaat te maken krijgt met ongewenste vreemdelingen uit derde landen, die via een andere lidstaat binnenkomen.

29 De Nederlandse regering merkt in dit verband op, dat die communautaire maatregelen aan de buitengrenzen met name een gelijkwaardig niveau van grensbewaking omvatten, geharmoniseerde toegangsvoorwaarden, een gemeenschappelijk visumbeleid, regels met betrekking tot asielzoekers die in meer lidstaten een asielaanvraag hebben lopen, een intensivering van de samenwerking op het gebied van politie en justitie, en de inrichting van een gemeenschappelijk stelsel van geautomatiseerde informatie-uitwisseling.

30 Aangezien bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht, anders dan ter zake van het vrije verkeer van goederen, er geen gemeenschappelijk communautair beleid bestaat ten aanzien van, met name, het binnenkomen van onderdanen van derde landen in de lidstaten, behoudt volgens de regering van het Verenigd Koninkrijk elke lidstaat het recht, zijn eigen immigratiebeleid vast te stellen (zie ook de algemene verklaring inzake de artikelen 13 tot en met 19 van de Europese Akte) en van eenieder die zijn grondgebied wil betreden, te verlangen dat hij een geldige identiteitskaart of geldig paspoort toont, omdat dit de enige manier is om onderdanen van derde landen te onderscheiden van gemeenschapsonderdanen.

31 De Ierse regering en de Commissie wijzen erop, dat blijkens de aan de Europese Akte gehechte verklaringen, waaronder de verklaring inzake artikel 8 A EEG-Verdrag, die door de conferentie van de vertegenwoordigers van de regeringen is vastgesteld om te voorkomen dat dit artikel met ingang van 1 januari 1993 rechtstreekse werking zou krijgen, artikel 7 A van het Verdrag niet onvoorwaardelijk is en een zekere beoordelingsvrijheid bij de uitvoering ervan laat.

32 Volgens de Nederlandse en de Ierse regering en de Commissie volgt voorts uit het arrest van 20 oktober 1993, Baglieri (C-297/92, Jurispr. blz. I-5211, punt 16), dat bij gebreke van een door de Raad ter zake vastgestelde maatregel de lidstaten niet automatisch de verplichting hebben de grenscontroles meteen al de dag na 31 december 1992 af te schaffen.

33 De Nederlandse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk betogen, dat ook indien artikel 7 A van het Verdrag rechtstreekse werking zou kunnen hebben, het de controles aan de binnengrenzen niet zou verbieden. Dit artikel gaat niet verder dan de andere verdragsbepalingen. Volgens beide regeringen verlenen de verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van personen, te weten de artikelen 48, 52 en 59 EG-Verdrag (thans, na wijziging, de artikelen 39 EG, 43 EG en 49 EG), en de ingevolge deze bepalingen vastgestelde regeling, te weten de richtlijnen 90/364, 90/365 en 93/96, rechtstreekse rechten enkel aan gemeenschapsonderdanen, maar hebben onderdanen van derde landen geen zelfstandig recht van vrij verkeer (zie arrest Singh, reeds aangehaald). Aangezien het niet mogelijk is ten aanzien van slechts één categorie van personen grenscontroles te verrichten, wordt het recht van de lidstaten te verlangen dat eenieder een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort toont, uitdrukkelijk erkend door artikel 3, lid 1, van de richtlijnen 68/360 en 73/148.

34 Wat artikel 8 A van het Verdrag betreft, zijn de Ierse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk van mening, dat het evenals artikel 7 A van het Verdrag nadere maatregelen vereist, die nog niet zijn vastgesteld.

35 Volgens de Commissie daarentegen kan aan de rechtstreekse werking van artikel 8 A, lid 1, van het Verdrag geen twijfel bestaan. Het recht om vrij te reizen en te verblijven op het grondgebied van de lidstaten, wordt in die bepaling rechtstreeks en zonder voorbehoud aan iedere burger van de Unie toegekend, zonder dat er van enige beoordelingsvrijheid sprake is. De omstandigheid dat dit recht onderworpen is aan de „beperkingen en voorwaarden die bij dit Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld", doet daaraan niets af (zie arresten van 21 juni 1974, Reyners, 2/74, Jurispr. blz. 631; 3 december 1974, Van Binsbergen, 33/74, Jurispr. blz. 1299, en 4 december 1974, Van Duyn, 41/74, Jurispr. blz. 1337). De uitvoeringsmaatregelen die de Raad krachtens artikel 8 A,

lid 2, van het Verdrag kan treffen, hebben tot doel de uitoefening van de in lid 1 bedoelde rechten te vergemakkelijken, en bevestigen de rechtstreekse werking van laatstgenoemde bepaling.

36 Met betrekking tot de reikwijdte van artikel 8 A van het Verdrag wijst de Commissie erop, dat het recht van vrij verkeer en verblijf een autonoom materieel recht is, waarvoor de specifieke beperkingen en voorwaarden gelden die bij het Verdrag en de regelingen tot uitvoering daarvan zijn vastgesteld. Dit aan de burgers van de Unie toegekende nieuwe recht moet ruim worden uitgelegd, terwijl de uitzonderingen en beperkingen erop een restrictieve uitlegging dienen te krijgen. Zolang evenwel geen specifieke communautaire regels voor de controles aan de buitengrenzen van de Gemeenschap zijn vastgesteld en worden toegepast, aldus de Commissie, vormt het vereiste van artikel 3, lid 1, van richtlijn 68/360, om aan de binnengrenzen een geldig paspoort of een geldige identiteitskaart te tonen, geen ongerechtvaardigde of onevenredige belemmering van het recht van vrij verkeer binnen de Gemeenschap.

37 Volgens de Nederlandse en de Finse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk blijkt uit de formulering van artikel 8 A van het Verdrag, dat ook dit artikel geen reis- en verblijfsrecht in het leven roept dat verder gaat dan de bestaande bepalingen van het Verdrag en de regelingen ter uitvoering daarvan. Artikel 8 A heeft dus geen toegevoegde waarde ten opzichte van artikel 7 A van het Verdrag. Aangezien de in artikel 8 A bedoelde rechten slechts gelden voor personen die de nationaliteit van een lidstaat hebben, dienen volgens de regering van het Verenigd Koninkrijk identiteitscontroles aan de grenzen hoe dan ook toelaatbaar te zijn.

38 De Finse regering voegt daaraan toe, dat een lidstaat het recht heeft het niet tonen van de vereiste reisdocumenten strafbaar te stellen, mits de toepasselijke straf, in verhouding tot de aard van de overtreding, niet zo zwaar is, dat zij in de praktijk een belemmering voor het vrije verkeer van personen zou vormen (zie arrest van 14 juli 1977, Sagulo e.a., 8/77, Jurispr. blz. 1495, punt 12).

39 Het Hof herinnert eraan, dat volgens artikel 7 A, eerste alinea, van het Verdrag de Gemeenschap de maatregelen vaststelt die ertoe bestemd zijn de interne markt vóór 31 december 1992 geleidelijk tot stand te brengen, overeenkomstig de in dat artikel aangehaalde verdragsbepalingen. Ingevolge artikel 7 A, tweede alinea, van het Verdrag omvat de interne markt een ruimte zonder binnengrenzen, waarin het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is gewaarborgd volgens de bepalingen van het Verdrag.

40 Dit artikel kan niet aldus worden uitgelegd, dat wanneer de Raad vóór 31 december 1992 geen maatregelen heeft vastgesteld die de lidstaten verplichten de personencontroles aan de binnengrenzen van de Gemeenschap af te schaffen, die verplichting automatisch bij het verstrijken van die termijn ontstaat. Zoals de advocaat-generaal in punt 77 van zijn conclusie heeft opgemerkt, onderstelt een dergelijke verplichting immers de harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten inzake het externe grensverkeer van de Gemeenschap, het immigratie- en visumbeleid, de asielverlening, en de informatie-uitwisseling over deze zaken (zie, in die zin, inzake sociale zekerheid, arrest Baglieri, reeds aangehaald, punten 16 en 17).

41 Waar voorts artikel 8 A, lid 1, van het Verdrag aan de burgers van de Unie het recht toekent vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, geschiedt dit onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij het Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld. Volgens artikel 8 A, lid 2, van het Verdrag kan de Raad bepalingen vaststellen die de uitoefening van deze rechten vergemakkelijken.

42 Maar zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, zolang geen specifieke gemeenschapsregels inzake de controles aan de buitengrenzen van de Gemeenschap zijn vastgesteld, die ook gemeenschappelijke of geharmoniseerde regels inzake, onder meer, voorwaarden voor toegang, visa- en asielverlening omvatten, onderstelt de uitoefening van die rechten, dat de betrokkene aannemelijk weet te maken dat hij de nationaliteit van een lidstaat bezit.

43 Derhalve volstaat de vaststelling, dat er ten tijde van de feiten van het hoofdgeding geen gemeenschappelijke of geharmoniseerde nationale regels bestonden inzake, onder meer, de controles aan de buitengrenzen, het immigratie- en visumbeleid en de asielverlening. Zelfs indien de onderdanen van de lidstaten krachtens artikel 7 A of artikel 8 A van het Verdrag een onvoorwaardelijk recht zouden hebben vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen, zouden deze laatste dus het recht behouden identiteitscontroles aan de binnengrenzen van de Gemeenschap te verrichten — met de verplichting voor de betrokkene een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort te tonen, zoals bedoeld in de richtlijnen 68/360, 73/148, 90/364, 90/365 en 93/96 — teneinde te kunnen vaststellen of de betrokkene onderdaan van een lidstaat is, die dus het recht heeft vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen, dan wel onderdaan van een derde land, die dat recht niet heeft.

44 Bij gebreke van een gemeenschapsregeling ter zake blijven de lidstaten voorts bevoegd de niet-naleving van een dergelijke verplichting strafbaar te stellen, mits de straffen vergelijkbaar zijn met die welke van toepassing zijn op soortgelijke nationale overtredingen. Zij kunnen evenwel geen onevenredige straf opleggen, die een belemmering van het vrije verkeer van personen zou opleveren, zoals gevangenisstraf (zie, met name, arresten van 12 december 1989, Messner, C-265/88, Jurispr. blz. 4209, punt 14, en 29 februari 1996, Skanavi en Chryssanthakopoulos, C-193/94, Jurispr. blz. I-929, punt 36). Hetzelfde geldt in het geval van niet-naleving van de verplichting een identiteitskaart of een paspoort te tonen bij de aankomst op het grondgebied van een lidstaat.

45 Mitsdien dient op de gestelde vragen te worden geantwoord, dat bij de stand van het gemeenschapsrecht op het tijdstip van de feiten van het hoofdgeding artikel 7 A noch artikel 8 A van het Verdrag eraan in de weg stond, dat een lidstaat een persoon, al dan niet burger van de Europese Unie, onder strafbedreiging verplichtte zijn nationaliteit bij binnenkomst in die lidstaat via een binnengrens van de Gemeenschap aannemelijk te maken, mits de straffen

vergelijkbaar zijn met die welke van toepassing zijn op soortgelijke nationale overtredingen, en niet onevenredig zijn en daardoor een belemmering van het vrije verkeer van personen opleveren.

Kosten

46 De kosten door de Nederlandse, de Spaanse, de Ierse en de Finse regering, alsmede door de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie 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,

uitspraak doende op de door de Arrondissementsrechtbank te Rotterdam bij vonnis van 30 oktober 1997 gestelde vragen, verklaart voor recht:

Bij de stand van het gemeenschapsrecht op het tijdstip van de feiten van het hoofdgeding stond artikel 7 A noch artikel 8 A EG-Verdrag (thans, na wijziging, de artikelen 14 EG en 18 EG) eraan in de weg, dat een lidstaat een persoon, al dan niet burger van de Europese Unie, onder strafbedreiging verplichtte zijn nationaliteit bij zijn binnenkomst in die lidstaat via een binnengrens van de

Gemeenschap aannemelijk te maken, mits de straffen vergelijkbaar zijn met die welke van toepassing zijn op soortgelijke nationale overtredingen, en niet onevenredig zijn en daardoor een belemmering van het vrije verkeer van personen opleveren.

Rodríguez Iglesias Kapteyn Puissochet

Jann Moitinho de Almeida Gulmann

Murray Edward Ragnemalm

Sevón Wathelet

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 21 september 1999.

De griffier

R. Grass

De president

G. C. Rodríguez Iglesias