DOMSTOLENS DOM

den 21 september 1999 *

I mål C-378/97,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget (nu artikel 234 EG), från Arrondissementsrechtbank te Rotterdam (Nederländerna), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga brottmålet mot

Florus Ariël Wijsenbeek,

angående tolkningen av artiklarna 7a och 8a i EG-fördraget (nu artiklarna 14 EG och 18 EG i ändrade lydelser),

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G.C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena P.J.G. Kapteyn, J.-P. Puissochet och P. Jann samt domarna J.C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, J.L. Murray, D.A.O. Edward, H. Ragnemalm, L. Sevón (referent) och M. Wathelet,

generaladvokat: G. Cosmas,

justitiesekreterare: avdelningsdirektören D. Louterman-Hubeau,

* Rättegångsspråk: nederländska.

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— Florus Ariël Wijsenbeek, genom advokaten J.L. Janssen van Raay, Rotterdam,

— Nederländernas regering, genom ställföreträdande juridiske rådgivaren J.G. Lammers, utrikesministeriet, i egenskap av ombud,

— Spaniens regering, genom N. Díaz Abad, abogado del Estado, i egenskap av ombud,

— Irlands regering, genom A. Buckley, Chief State Solicitor, i egenskap av ombud,

— Finlands regering, genom ambassadören H. Rotkirch, chef vid utrikesministeriets rättsavdelning, och lagstiftningsrådet T. Pynnä, samma ministerium, båda i egenskap av ombud,

— Förenade kungarikets regering, genom S. Ridley, Treasury Solicitor's Department, i egenskap av ombud, biträdd av P. Sales och M. Hoskins, barristers,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom juridiske rådgivaren P.J. Kuijper, i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 12 januari 1999 av: Florus Ariël Wijsenbeek, företrädd av honom själv och advokaten J.L. Janssen van Raay, Nederländernas regering, företrädd av A. Fierstra, chef för utrikesministeriets avdelning för europarättsliga frågor, i egenskap av ombud, Spaniens regering, företrädd av S. Ortíz Vaamonde, abogado del Estado, i egenskap av ombud, Irlands regering, företrädd av D. McGuinness, barrister, Förenade kungarikets regering, företrädd av P. Sales och M. Hoskins, samt kommissionen, företrädd av P.J. Kuijper,

och efter att den 16 mars 1999 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Arrondissementsrechtbank te Rotterdam har genom beslut av den 30 oktober 1997, som inkom till domstolens kansli den 5 november 1997, i enlighet med artikel 177 i EG-fördraget (nu artikel 234 EG) ställt två frågor om tolkningen av artiklarna 7a och 8a i EG-fördraget (nu artiklarna 14 EG och 18 EG i ändrade lydelser).

2 Frågorna har uppkommit i ett brottmål där Florus Ariël Wijsenbeek är åtalad för att vid inresa i Nederländerna ha vägrat att visa upp sitt pass och att styrka sitt nederländska medborgarskap i strid med gällande nederländsk lagstiftning.

Tillämpliga bestämmelser

3 I artikel 23.1 a i Vreemdelingenbesluit (förordning om utlänningar av den 19 september 1966, *Stb.* 1966, 387, nedan kallad förordningen) föreskrivs att utlänningar vid inresa i Nederländerna skall visa upp och överlämna de handlingar som de innehar för gränspassager, om detta begärs av en gränskontrollant.

4 Enligt artikel 25 i förordningen skall nederländska medborgare vid inresa i Nederländerna på begäran av en gränskontrollant visa upp och överlämna sina identitets- och resehandlingar och vid behov styrka sitt nederländska medborgarskap på annat sätt.

5 Förordningen har antagits på grundval av artikel 3.1 i 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 (nederländsk lag av den 13 januari 1965 med nya bestämmelser om a) utlänningars inresa och utvisning av utlänningar, b) kontroll av utlänningar som är bosatta i Nederländerna, c) gränsövervakning, *Stb.* 1965, 40). Enligt artikel 44 i denna lag är alla överträdelser av förordningen påföljdsbelagda.

6 Artikel 7a i EG-fördraget har följande lydelse:

"Gemenskapen skall besluta om åtgärder i syfte att gradvis upprätta den inre marknaden under tiden fram till och med den 31 december 1992 i enlighet med bestämmelserna i denna artikel och i artiklarna 7b, 7c, 28, 57.2, 59, 70.1, 84, 99, 100a och 100b och utan att det påverkar tillämpningen av övriga bestämmelser i detta fördrag.

Den inre marknaden skall omfatta ett område utan inre gränser, där fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital säkerställs i enlighet med bestämmelserna i detta fördrag."

7 Artikel 8a i fördraget har följande lydelse:

"1. Varje unionsmedborgare skall ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i detta fördrag och i bestämmelserna om genomförande av fördraget.

2. Rådet kan anta bestämmelser i syfte att underlätta utövandet av de rättigheter som avses i punkt 1; om inte annat anges i detta fördrag skall rådet besluta enhälligt på förslag av kommissionen och efter samtycke av Europaparlamentet."

8 Vid undertecknandet av slutakten till Europeiska enhetsakten (nedan kallad enhetsakten) den 17 och den 28 februari 1986 antog konferensen med företrädare för medlemsstaternas regeringar bland annat en förklaring om artikel 8a i EEG-fördraget, som infördes genom artikel 13 i enhetsakten och blev artikel 7a i EG-fördraget (nedan kallad förklaringen om artikel 8a i EEG-fördraget) samt en allmän förklaring om artiklarna 13—19 i enhetsakten (nedan kallad förklaringen om artiklarna 13—19 i enhetsakten).

9 Den första av dessa förklaringar har följande lydelse:

"Konferensen önskar genom artikel 8a uttrycka sin fasta politiska vilja att det före den 1 januari 1993 fattas de beslut som behövs för att förverkliga den inre marknad som beskrivs i denna artikel, och i synnerhet de beslut som är

nödvändiga för att genomföra kommissionens program såsom detta föreligger i vitboken om den inre marknaden.

Att tidpunkten har bestämts till den 31 december 1992 medför inte någon automatisk rättsverkan."

10 Genom förklaringen om artiklarna 13—19 i enhetsakten fastställde konferensen följande:

"Dessa bestämmelser berör inte på något sätt medlemsstaternas rätt att vidta de åtgärder som de anser nödvändiga för att kontrollera invandring från tredje land och för att bekämpa terrorism, brottslighet, narkotikahandel och otillåten handel med konstverk och antikviteter."

11 Vidare beaktade konferensen bland annat en politisk förklaring av medlemsstaternas regeringar om fri rörlighet för personer. Denna förklaring har följande lydelse:

"För att främja den fria rörligheten för personer skall medlemsstaterna — utan att det påverkar gemenskapens befogenheter — samarbeta, särskilt när det gäller inresa, rörelsefrihet och vistelse för medborgare från tredje land. De skall även samarbeta för att bekämpa terrorism, brottslighet, narkotikahandel och otillåten handel med konstverk och antikviteter."

12 I artikel 3.1 i rådets direktiv 68/360/EEG av den 15 oktober 1968 om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medlemsstaternas arbetstagare och deras familjer (EGT L 257, s. 13; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 44) samt i [i ungefärligen samma ordalag]

rådets direktiv 73/148/EEG av den 21 maj 1973 om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medborgare i medlemsstaterna i fråga om etablering och tillhandahållande av tjänster (EGT L 172, s. 14; svensk specialutgåva, område 6, volym 1, s. 135) föreskrivs följande:

"Medlemsstaterna skall tillåta de personer som avses i artikel 1 att resa in i territoriet mot uppvisande av enbart giltigt identitetskort eller pass".

13 I artikel 2.2 första stycket i rådets direktiv 90/364/EEG av den 28 juni 1990 om rätt till bosättning (EGT L 180, s. 26; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 58), i rådets direktiv 90/365/EEG av den 28 juni 1990 om rätt till bosättning för anställda och egna företagare som inte längre är yrkesverksamma (EGT L 180, s. 28; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 60) och i rådets direktiv 93/96/EEG av den 29 oktober 1993 om rätt till bosättning för studerande (EGT L 317, s. 59) hänvisas det bland annat till artikel 3 i direktiv 68/360.

Förfarandet vid den nationella domstolen

14 Nederländske medborgaren Florus Ariël Wijsenbeek är åtalad för att vid sin inresa i Nederländerna via Rotterdams flygplats den 17 december 1993 ha vägrat att visa upp och överlämna sitt pass till den nationella gränspolisen och att styrka sin nationalitet på annat sätt i strid med artikel 25 i förordningen.

15 Florus Ariël Wijsenbeek har vitsordat de faktiska omständigheterna men bestritt att han skulle ha begått något brott. Han har gjort gällande att Rotterdams flygplats, dit han anlände med ett reguljärflyg från Strasbourg, endast har reguljärflyg till och från andra medlemsstater och att artikel 25 i förordningen strider mot artiklarna 7a och 8a i fördraget.

16 Kantonrechter dömde den 8 maj 1995 Florus Ariël Wijsenbeek till böter om 65 HFL alternativt fängelse i en dag för överträdelse av artikel 25 i förordningen.

17 Florus Ariël Wijsenbeek överklagade denna dom till Arrondissementsrechtbank te Rotterdam, som beslutade att vilandeförklara målet för att ställa följande frågor till EG-domstolen:

"1) Skall artikel 7a andra stycket i EG-fördraget, där det föreskrivs att den inre marknaden skall omfatta ett område utan inre gränser, där fri rörlighet för personer säkerställs, och artikel 8a i EG-fördraget, där det föreskrivs att varje unionsmedborgare skall ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, tolkas så, att de utgör hinder mot att en medlemsstat tillämpar nationell lagstiftning som innebär att en person (vare sig denne är medborgare i Europeiska unionen eller inte) vid äventyr av straffrättsliga påföljder är skyldig att visa upp pass vid inresa i medlemsstaten när personen anländer till medlemsstaten via en nationell flygplats och har avrest från en annan medlemsstat?

2) Finns det någon annan bestämmelse i gemenskapsrätten som utgör hinder mot en sådan skyldighet?"

Upptagande till sakprövning

18 Den irländska regeringen anser att frågorna skall avvisas dels på grund av att tvisten rör tillämpningen i Nederländerna av en nederländsk bestämmelse på en nederländsk medborgare och därför är en rent intern angelägenhet (se dom av den 23 april 1991 i mål C-41/90, Höfner och Elser, REG 1991, s. I-1979, punkt 37; svensk specialutgåva, volym 11), dels därför att begäran om förhandsavgörande inte innehåller de uppgifter om de faktiska omständigheterna

som domstolen behöver för att kunna besvara de ställda frågorna, i synnerhet vad beträffar huruvida Florus Ariël Wijsenbeek påbörjade sin resa i en medlemsstat eller i tredje land.

19 På den sistnämnda punkten har kommissionen anfört att Florus Ariël Wijsenbeek vid sin återkomst till Nederländerna untyttjade rätten till fri rörlighet inom gemenskapen och därmed har rätt till det skydd som gemenskapsrätten ger (se dom av den 7 juli 1992 i mål C-370/90, Singh, REG 1992, s. I-4265; svensk specialutgåva, volym 13).

20 Domstolen börjar med att konstatera att Florus Ariël Wijsenbeeks uppgift att hans flyg kom från Strasbourg inte har bestritts.

21 Följaktligen ger begäran om förhandsavgörande samt de skriftliga och muntliga yttrandena domstolen ett tillräckligt underlag för att kunna göra en tolkning av gemenskapsrättens bestämmelser i det fall som är föremål för tvisten vid den nationella domstolen (se bland annat dom av den 3 mars 1994 i mål C-316/93, Vaneetveld, REG 1994, s. I-763, punkt 14).

22 Vidare konstaterar domstolen att Florus Ariël Wijsenbeek, genom att anlända till en flygplats i den medlemsstat där han är medborgare med ett flyg från en annan medlemsstat, har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet, vilken är en rättighet som fördraget ger medlemsstaternas medborgare. Om dessa medborgare, som har rätt att fritt röra sig i de andra medlemsstaterna (se dom av den 24 november 1998 i mål C-274/96, Bickel och Franz, REG 1998, s. I-7637, punkt 15), inte kunde åberopa denna rättighet i sitt hemland, skulle rättigheten inte kunna få full verkan (se i detta hänseende domen i det ovannämnda målet Singh, punkterna 21 och 23).

23 Eftersom de ställda frågorna rör tolkningen av gemenskapsrätten, är domstolen i princip skyldig att ta upp dem till prövning (se dom av den 15 december 1995 i mål C-415/93, Bosman, REG 1995, s. I-4921, punkt 59).

Tolkningsfrågorna

24 Den nationella domstolen har ställt frågorna, som skall prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 7a eller artikel 8a i fördraget förbjuder en medlemsstat att vid äventyr av straffrättsliga påföljder kräva att en person, vare sig denne är medborgare i Europeiska unionen eller inte, skall styrka sin nationalitet vid inresa i medlemsstaten över en inre gräns i gemenskapen.

25 Florus Ariël Wijsenbeek har anfört att artikel 7a i fördraget från och med den 1 januari 1993, det vill säga efter den frist som var bestämd till den 31 december 1992, har direkt effekt och att medlemsstaterna inte längre har någon behörighet på området, eftersom artikel 3 c i EG-fördraget (nu artikel 3.1 c EG i ändrad lydelse) och artikel 7a i fördraget medför en fullständig överföring av behörighet till gemenskapen.

26 Han menar att dessa bestämmelser samt direktiven 68/360 och 73/148 direkt förbjuder kontroller vid inre gränser. Vidare menar han att eftersom domstolen anser att turister är personer som erhåller tjänster, måste den även anse att från och med den 1 januari 1993 är alla som passerar en gräns konsumenter. För att tolkningen av artikel 7a i fördraget skall bli rimlig, i likhet med vad som gäller för fri rörlighet för varor, måste fri rörlighet för personer åtminstone innebära att de inre gränserna kan passeras utan någon som helst kontroll och att kontrollen av personer sker vid de yttre gränserna.

27 Den spanska, den irländska och den brittiska regeringen anser att såväl artikel 7a som artikel 8a i fördraget saknar direkt effekt och att Florus Ariël Wijsenbeek därför inte kan åberopa dem vid nationell domstol. Den nederländska regeringen och kommissionen anser för sin del att artikel 7a i fördraget inte har direkt effekt. Samtliga är av den åsikten att avskaffandet av kontroller vid gemenskapens inre gränser kräver kompletterande åtgärder.

28 Enligt kommissionen berör avskaffandet av dessa kontroller alla, eftersom man vid en bibehållen kontroll av medborgare i tredje land vid de interna gränserna skulle behöva särskilja dessa från medborgare i medlemsstaterna och således även behöva göra en kontroll av dem. Följaktligen finns det ett behov av särskilda gemenskapsåtgärder vid de yttre gränserna så att medlemsstaterna inte får problem med icke önskvärda utlänningar från tredje land som reser in via en annan medlemsstat.

29 Den nederländska regeringen har anfört att sådana gemenskapsåtgärder vid de yttre gränserna bland annat inbegriper en likvärdig nivå på gränsövervakningen, en harmonisering av inresevillkoren, en gemensam viseringspolitik, regler för asylsökande som söker asyl i flera medlemsstater, ett intensivare samarbete inom polis- och domstolsväsendet och upprättande av en gemensam databas för informationsutbyte.

30 Den brittiska regeringen har påpekat att på gemenskapsrättens nuvarande stadium finns det, i motsats till vad som är fallet i fråga om fri rörlighet för varor, ingen gemensam politik för de fall då medborgare i tredje länder reser in i medlemsstaterna. Varje medlemsstat har därför bibehållit rätten att utforma en egen invandringspolitik (se även förklaringen om artiklarna 13—19 i enhetsakten) och att kräva att varje person som har för avsikt att resa in i landet visar upp ett giltigt identitetskort eller pass, vilket är det enda sättet att skilja medborgare i tredje länder från gemenskapsmedborgare.

31 Enligt den irländska regeringen och kommissionen följer det av de förklaringar som fogats till enhetsakten — och i synnerhet av förklaringen om artikel 8a i EEG-fördraget, vilken konferensen med företrädare för medlemsstaternas regeringar antog för att undvika att artikeln skulle få direkt effekt från och med den 1 januari 1993 — att artikel 7a i fördraget inte är ovillkorlig och att det finns ett utrymme för skön vid dess genomförande.

32 Den nederländska och den irländska regeringen samt kommissionen anser för övrigt att det framgår av domen av den 20 oktober 1993 i mål C-297/92, Baglieri (REG 1993, s. I-5211, punkt 16), att medlemsstaterna inte automatiskt är skyldiga att avskaffa sina gränskontroller från den 31 december 1992 om rådet inte har vidtagit några åtgärder på området.

33 Den nederländska och den brittiska regeringen menar att även om artikel 7a i fördraget skulle kunna ha direkt effekt, förbjuder den inte interna gränskontroller. Artikeln går inte längre än de andra bestämmelserna i fördraget. Enligt de två regeringarna ger fördragets bestämmelser om fri rörlighet för personer, det vill säga artiklarna 48, 52 och 59 i EG-fördraget (nu artiklarna 39 EG, 43 EG och 49 EG i ändrade lydelser), och de bestämmelser som antagits med stöd av dessa bestämmelser, det vill säga direktiven 90/364, 90/365 och 93/96, direkta rättigheter endast till medborgare i gemenskapen medan medborgare i tredje länder inte har någon självständig rätt till fri rörlighet (se domen i det ovannämnda målet Singh). Eftersom det skulle vara omöjligt att ha gränskontroller för endast en personkrets, ger artikel 3.1 i direktiven 68/360 och 73/148 uttryckligen medlemsstaterna rätt att kräva att varje person skall visa upp ett giltigt identitetskort eller pass.

34 Vad beträffar artikel 8a i fördraget anser den irländska och den brittiska regeringen att den, i likhet med artikel 7a i fördraget, kräver kompletterande åtgärder som ännu inte har vidtagits.

35 Kommissionen anser däremot att artikel 8a.1 i fördraget obestridligen har direkt effekt. Artikeln ger direkt, utan förbehåll och utan minsta utrymme för skön, varje unionsmedborgare rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Den omständigheten att rättigheten är underkastad "de begränsningar och villkor som föreskrivs i detta fördrag och i bestämmelserna om genomförande av fördraget" påverkar på intet sätt denna slutsats (se dom av den 21 juni 1974 i mål 2/74, Reyners, REG 1974, s. 631, svensk specialutgåva, volym 2, s. 309, av den 3 december 1974 i mål 33/74, Van Binsbergen, REG 1974, s. 1299, svensk specialutgåva, volym 2, s. 379, och av den 4 december 1974 i mål

41/74, Van Duyn, REG 1974, s. 1337, svensk specialutgåva, volym 2, s. 389). De genomförandebestämmelser som rådet kan anta med stöd av artikel 8a.2 i fördraget skall syfta till att underlätta utövandet av de rättigheter som avses i punkt 1 och bekräftar artikelns direkta effekt.

36 Vad beträffar räckvidden av artikel 8a i fördraget har kommissionen framhållit att rätten att fritt röra sig och uppehålla sig är en självständig materiell rättighet som är underkastad de särskilda begränsningar och villkor som föreskrivs i fördraget och i dess genomförandebestämmelser. Denna nya rättighet som unionsmedborgarna har fått skall tolkas extensivt och undantag från och begränsningar av rättigheten skall tolkas restriktivt. Eftersom det inte har antagits några särskilda gemenskapsbestämmelser om kontroller vid gemenskapens yttre gränser, är emellertid kravet i artikel 3.1 i direktiv 68/360 på att visa upp ett giltigt pass eller identitetskort vid de inre gränserna inte en otillbörlig inskränkning i rätten att fritt röra sig i gemenskapen och är inte oproportionerligt.

37 Den nederländska, den finska och den brittiska regeringen anser att det framgår av ordalydelsen av artikel 8a i fördraget att den inte heller ger en rätt att röra sig och uppehålla sig som går längre än de befintliga bestämmelserna i fördraget och dess genomförandebestämmelser. Artikel 8a i fördraget går således inte längre än artikel 7a i fördraget. Den brittiska regeringen menar att identitetskontroller vid gränserna i alla händelser måste vara tillåtna, eftersom rättigheterna enligt artikel 8a endast gäller för personer som är medborgare i en medlemsstat.

38 Den finska regeringen har tillagt att en medlemsstat har rätt att föreskriva straffrättsliga påföljder vid underlåtenhet att visa upp erfordrade resehandlingar under förutsättning att påföljden inte är så sträng med hänsyn till brottets art att den i praktiken utgör ett hinder för den fria rörligheten för personer (se dom av den 14 juli 1977 i mål 8/77, Sagulo m.fl., REG 1977, s. 1495, punkt 12; svensk specialutgåva, volym 3, s. 403).

39 Domstolen erinrar om att det i artikel 7a första stycket i fördraget föreskrivs att gemenskapen skall besluta om åtgärder i syfte att gradvis upprätta den inre marknaden före den 31 december 1992 i enlighet med de bestämmelser i fördraget som nämns i artikeln. Enligt artikel 7a andra stycket skall den inre marknaden omfatta ett område utan inre gränser där fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital säkerställs i enlighet med bestämmelserna i fördraget.

40 Artikeln kan inte tolkas så, att denna skyldighet uppkommer automatiskt, om rådet inte före den 31 december 1992 har antagit några bestämmelser om att medlemsstaterna skall avskaffa personkontroller vid gemenskapens inre gränser. Såsom generaladvokaten konstaterade i punkt 77 i sitt förslag till avgörande förutsätter nämligen en sådan skyldighet att medlemsstaternas lagstiftningar harmoniseras i fråga om passerande av gemenskapens yttre gränser, invandring, beviljande av visum, asyl och informationsutbyte på dessa områden (se i detta hänseende, i fråga om social trygghet, domen i det ovannämnda målet Baglieri, punkterna 16 och 17).

41 Vidare erinrar domstolen om att artikel 8a.1 i fördraget ger unionsmedborgarna rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördraget och i dess genomförandebestämmelser. Enligt artikel 8a.2 i fördraget kan rådet anta bestämmelser i syfte att underlätta utövandet av dessa rättigheter.

42 Såsom kommissionen med rätta har framhållit är det emellertid så, att det inte har antagits några gemenskapsbestämmelser om kontroller vid gemenskapens yttre gränser vilka även skulle innefatta gemensamma eller harmoniserade regler om bland annat villkor för inresa, visum och asyl. Utnyttjandet av dessa rättigheter förutsätter därför att den berörda personen kan styrka sitt medborgarskap i en medlemsstat.

43 Det är således tillräckligt att konstatera att vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna i målet fanns det inga gemensamma regler eller harmoniserade lagstiftningar i medlemsstaterna om bland annat kontroller vid de yttre gränserna, invandringspolitik, visum och asyl. Även om medlemsstaternas medborgare, enligt artikel 7a eller artikel 8a i fördraget, hade en ovillkorlig rätt att fritt röra sig inom medlemsstaterna, hade följaktligen medlemsstaterna fortfarande rätt att göra identitetskontroller vid gemenskapens inre gränser och därvid kräva att berörda personer visade upp ett giltigt identitetskort eller pass, i enlighet med direktiven 68/360, 73/148, 90/364, 90/365 och 93/96, för att kunna fastställa om vederbörande var medborgare i en medlemsstat och därmed hade rätt att fritt röra sig inom medlemsstaterna eller var en medborgare i tredje land som saknade denna rättighet.

44 I avsaknad av gemenskapsregler på området har medlemsstaterna fortfarande behörighet att föreskriva påföljder för åsidosättande av en sådan skyldighet, förutsatt att påföljderna är jämförbara med dem som föreskrivs för liknande nationella överträdelser. Medlemsstaterna får inte föreskriva oproportionerliga påföljder som utgör ett hinder för den fria rörligheten för personer, såsom till exempel fängelsestraff (se bland annat dom av den 12 december 1989 i mål C-265/88, Messner, REG 1989, s. 4209, punkt 14, svensk specialutgåva, volym 10, och av den 29 februari 1996 i mål C-193/94, Skanavi och Chryssanthakopoulos, REG 1996, s. I-929, punkt 36). Samma överväganden gäller vid åsidosättande av skyldigheten att visa upp ett identitetskort eller pass vid inresa i en medlemsstat.

45 Svaret på de ställda frågorna blir således att på det stadium som gemenskapsrätten befann sig vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna i målet vid den nationella domstolen utgjorde varken artikel 7a eller artikel 8a i fördraget hinder för en medlemsstat att vid äventyr av straffrättsliga påföljder kräva att en person, vare sig denne var medborgare i Europeiska unionen eller inte, skulle styrka sin nationalitet vid inresa i medlemsstaten över en inre gräns i gemenskapen,

förutsatt att påföljderna var jämförbara med dem som föreskrevs för liknande nationella överträdelser och inte var oproportionerliga och därmed utgjorde ett hinder för den fria rörligheten för personer.

Rättegångskostnader

46 De kostnader som har förorsakats den nederländska, den spanska, den irländska, den finska och den brittiska regeringen samt kommissionen, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

— angående de frågor som genom beslut av den 30 oktober 1997 har ställts av Arrondissementsrechtbank te Rotterdam — följande dom:

På det stadium som gemenskapsrätten befann sig vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna i målet vid den nationella domstolen utgjorde varken artikel 7a eller artikel 8a i EG-fördraget (nu artiklarna 14 EG och 18 EG i ändrade lydelser) hinder för en medlemsstat att vid äventyr av straffrättsliga påföljder kräva att en person, vare sig denne var medborgare i Europeiska

unionen eller inte, skulle styrka sin nationalitet vid inresa i medlemsstaten över en inre gräns i gemenskapen, förutsatt att påföljderna var jämförbara med dem som föreskrevs för liknande nationella överträdelser och inte var oproportionerliga och därmed utgjorde ett hinder för den fria rörligheten för personer.

Rodríguez Iglesias Kapteyn Puissochet

Jann Moitinho de Almeida Gulmann

Murray Edward Ragnemalm

Sevón Wathelet

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 21 september 1999.

R. Grass G.C. Rodríguez Iglesias

Justitiesekreterare Ordförande