ARREST VAN HET HOF
VAN 7 JULI 1976 [1]

L. Watson en A. Belmann
(verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door de Pretore te Milaan)

Zaak 118-75

Samenvatting

1. *Vrij verkeer van personen en diensten — Gemeenschapsrecht — Fundamenteel beginsel — Voorrang op nationaal recht — Individuele rechten — Handhaving door nationale rechter*
   (EEG-Verdrag, art. 48-66)

2. *Vrij verkeer van personen — Onderdaan van een Lid-Staat — Verplaatsing en verblijf in een andere Lid-Staat — Administratieve formaliteiten — Toelaatbaarheid — Voorwaarden — Niet-nakoming — Straffen — Beperking*
   (EEG-Verdrag, art. 7, art. 48)

1. De artikelen 48 tot en met 66 EEG-Verdrag en de ter uitvoering ervan vastgestelde Gemeenschapshandelingen vormen de toepassing van een fundamenteel beginsel van het Verdrag, ingevolge waarvan de betrokkenen individuele rechten bezitten die door de nationale rechterlijke instantie moeten worden gehandhaafd en voorrang hebben op elk contrair nationaal voorschrift.
2. Een nationale wettelijke regeling ingevolge waarvan onderdanen van andere Lid-Staten, die onder de bepalingen van de artikelen 48 tot en met 66 EEG-Verdrag vallen, verplicht zijn zich bij de overheidsinstanties van de betrokken staat te melden, en ingezetenen die onderdanen van andere Lid-Staten onderdak verschaffen, verplicht zijn de personalia van laatstbedoelden aan de overheidsinstanties mee te delen, is in beginsel met genoemde bepalingen verenigbaar, met dien verstande evenwel dat enerzijds de termijnen waarbinnen aan die verplichtingen moet worden voldaan, op een redelijke tijdsduur zijn vastgesteld, en anderzijds de op niet-nakoming gestelde straffen niet onevenredig mogen zijn aan de ernst van de overtreding, waarbij uitwijzing in elk geval dient te worden uitgesloten.
   Voor zover zodanige regeling niet leidt tot beperkingen van het vrije personenverkeer, vormt zij niet een ingevolge artikel 7 van het Verdrag verboden discriminatie.

In de zaak 118-75,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van de Pretore te Milaan, in de aldaar aanhangige strafzaak tegen

1 — Procestaal: Italiaans.

LYNNE WATSON EN ALESSANDRO BELMANN,

om een prejudiciële beslissing, met name inzake de uitlegging van de bepalingen van Gemeenschapsrecht betreffende het verbod van discriminatie tussen de onderdanen van Lid-Staten en betreffende het vrije verkeer van personen, alsmede inzake de toepasselijkheid naar Gemeenschapsrecht van de fundamentele beginselen, vervat in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: R. Lecourt, President, H. Kutscher en A. O'Keeffe, Kamerpresidenten, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, M. Sørensen en A. J. Mackenzie Stuart, Rechters,

Advocaat-Generaal: A. Trabucchi
Griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

Ten aanzien van de feiten

Overwegende dat de verwijzingsbeschikking, het procesverloop en de krachtens artikel 20 van 's Hofs statuut (EEG) ingediende schriftelijke opmerkingen, kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het procesverloop

1. Begin 1973 bood A. Belmann, van Italiaanse nationaliteit en wonende te Milaan, gedurende enige tijd onderdak aan de destijds 17-jarige Britse L. Watson. Toen Watson tijdens een reis naar Venetië spoorloos was verdwenen, deed Belmann aangifte van haar vermissing bij de politie (Questura) te Milaan. Deze stelde daarbij vast dat Watson en Belmann enkele Italiaanse wettelijke voorschriften hadden overtreden en meldde dit aan de bevoegde gerechtelijke instantie, de Pretura van Milaan.

De bepalingen waarvan Watson, respectievelijk Belmann overtreding ten laste is gelegd, zijn artikel 142 van de „Testo Unico Legge di Pubblica Sicurezza" (gecoördineerde Italiaanse wet op de openbare veiligheid, goedgekeurd bij koninк-

lijk besluit nr. 773 van 18 juni 1931; na te noemen „TULPS") en artikel 2 van besluitwet nr. 50 van 11 februari 1948 (Gazzetta Ufficiale nr. 44 van 21. 2. 1948, blz. 598).

— Volgens genoemd artikel 142, eerste alinea, zijn vreemdelingen „verplicht zich binnen drie dagen na hun binnenkomst op het grondgebied van de staat te melden bij de instantie voor openbare veiligheid van de plaats waar zij zich bevinden, ten einde zich te identificeren en de verblijfsverklaring in te vullen."
Niet-nakoming van deze verplichting is strafbaar met een gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of een geldboete van ten hoogste 80 000 lire (artikel 17 TULPS, juncto artikel 3 van wet nr. 603 van 12. 7. 1961, G.U. nr. 181 van 24. 7. 1961, blz. 2828). Bovendien kan de in overtreding zijnde vreemdeling worden uitgewezen (art. 150, vierde alinea, TULPS), hetgeen voor de betrokkene ten gevolge heeft dat hij zonder speciale vergunning van de minister van Binnenlandse Zaken Italië niet meer mag binnenkomen (art. 151, eerste alinea).
Onder meer ter uitvoering van bepaalde richtlijnen van de Raad hebben de Italiaanse instanties artikel 142, eerste alinea, TULPS in dier voege gewijzigd, dat de daarin vervatte verplichting thans niet meer geldt voor werknemers uit de andere Lid-Staten die gedurende een periode van meer dan drie maanden in Italië werkzaamheden in loondienst verrichten; overigens is de bepaling gehandhaafd (vgl. art. 1-3 van het presidentieel decreet nr. 1656 van 30. 12. 1965, G.U. nr. 55 van 3. 3. 1966, blz. 990; art. 1 van het presidentieel decreet nr. 1225 van 29. 12. 1969, G.U. nr. 75 van 25. 3. 1970, blz. 1882).

— Artikel 2 van besluitwet nr. 50 luidt als volgt:
„Eenieder die in welke hoedanigheid ook gastvrijheid of onderdak verschaft aan een onderdaan van een andere staat of een statenloze, ook indien deze een bloed- of aanverwant is, of hem in welke hoedanigheid ook in loondienst neemt, moet de personalia van de betrokkene binnen vierentwintig uur meedelen aan de plaatselijke instantie voor openbare veiligheid en, in geval van een dienstverband, daarbij de functie vermelden waarin die persoon is aangesteld.
Overtreding van de voorgaande bepalingen is strafbaar overeenkomstig het bepaalde in artikel 1", dat wil zeggen gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden met daarnaast eventueel een boete van ten hoogste 240 000 lire.

2. Bij beschikking van 18 november 1975, ingekomen ter griffie van het Hof op 1 december daaropvolgende, heeft de Pretore te Milaan op verzoek van verdachten het Hof de navolgende vragen voorgelegd:

a) Zijn het verbod van discriminatie tussen onderdanen van de Lid-Staten der Gemeenschap en de vrijheid van verkeer, verblijf en vestiging van die onderdanen in de Lid-Staten fundamentele beginselen, waarvan het Hof de eerbiediging waarborgt door de rechten die daaruit voor particulieren voortvloeien, te beschermen?

b) Behoren tot deze fundamentele beginselen mede die welke aan de Lid-Staten gemeen zijn, en inzonderheid die welke zijn bevestigd bij het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, waarbij met name wordt gewezen op het recht op „privacy" (art. 8 van genoemd Verdrag), dat hier stellig relevant is wanneer men het in verband brengt enerzijds met de vrijheid van verkeer, verblijf en vestiging en anderzijds met de verplichting van een vreemdeling om zelf — of door anderen — zijn aanwezigheid, in welke hoedanigheid ook, op het grondgebied van de staat te melden of mee te delen?

c) Hebben deze fundamentele beginselen, die deel uitmaken van het Gemeenschapsrecht, voorrang boven contraire nationale voorschriften?

d) Gaat het bij een nationale wettelijke bepaling, inhoudende dat een vreemdeling zich binnen drie dagen na zijn binnenkomst op het grondgebied van de staat moet melden bij een bevoegde instantie om zijn aanwezigheid mede te delen (of liever: „zich te identificeren") en een verblijfsverklaring in te vullen — en dit ook indien de vreemdeling op doorreis is of maximaal twee maanden voor ontspanning in het land verblijft —:
   1. om een discriminatie tussen burgers van de Lid-Staten, met name indien zo een verplichting slechts in één — of enkele — dier Staten bestaat,
   2. om een — al dan niet rechtstreekse — beperking of belemmering van het verblijf (en eventueel ook van het verplaatsen) van de burgers der Lid-Staten binnen de Gemeenschap, ongeacht of zij als loontrekkenden dan wel als zelfstandigen werkzaam zijn, diensten verrichten dan wel bestemmelingen van die diensten zijn?

e) Gaat het bij een nationale wettelijke bepaling, inhoudende dat eenieder die in welke hoedanigheid ook gastvrijheid of onderdak verschaft aan een vreemdeling, zelfs indien dit een bloed- of aanverwant is (dat wil zeggen: gastvrijheid verschaft door een burger van een Lid-Staat aan een burger van een andere Lid-Staat) of hem in welke hoedanigheid ook in loondienst neemt, de personalia van betrokkene binnen vierentwintig uur aan de bevoegde plaatselijke instanties moet meedelen en, in geval van een dienstverhouding, daarbij de functie moet vermelden waarin die persoon is aangesteld, om een discriminatie en een beperking enzovoort, zoals omschreven sub d), ad 1 en 2, overeenkomstig de daar genoemde beoordelings- en uitleggingscriteria?

In de motivering van de verwijzingsbeschikking merkt de Pretore bij vraag d) op, dat het Hof als feitelijk element de zware straffen in aanmerking kan nemen waarmee de vreemdeling die artikel 142 TULPS overtreedt, wordt bedreigd: gevangenisstraf tot ten hoogste drie maanden en eventueel uitwijzing zonder vorm van proces, op grond van de enkele constatering van de overtreding. Voorts zij gelet op artikel 3, leden 1 en 2, van richtlijn nr. 64/221/EEG van de Raad van 25 februari 1964, „voor de coördinatie van de voor vreemdelingen geldende bijzondere maatregelen ten aanzien van verplaatsing en verblijf, die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid" (PB 1964, blz. 850); volgens deze bepalingen moeten „maatregelen van openbare orde of openbare veiligheid (...) uitsluitend berusten op het persoonlijke gedrag van de betrokkene", terwijl „het bestaan van strafrechtelijke veroordelingen op zichzelf geen motivering van deze maatregelen (vormt)."

Krachtens artikel 20 van 's Hofs statuut (EEG) zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door verdachten in het hoofdgeding, de Britse en de Italiaanse Regering en de Commissie van de Europese Gemeenschappen.

Het Hof heeft, op rapoort van de Rechter-Rapporteur en de Advocaat-Generaal gehoord, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Samenvatting van de schriftelijke opmerkingen

De reden van Watsons verblijf in Italië wordt door *verdachten in het hoofdgeding* omschreven als volgt: „De gastvrijheid, meer bepaaldelijk kost en inwoning (il vitto e l'alloggio), werd verschaft als tegenprestatie voor de medewerking en de hulp die het meisje [in het gezin Belmann] bood, met name bij het verzorgen van een klein kind."

Het Gemeenschapsrecht omvat fundamentele beginselen waarvan de eerbiediging door het Hof wordt gewaarborgd en die onder meer tot uitdrukking komen in

het discriminatieverbod van artikel 7 van het Verdrag, verder uitgewerkt in de bepalingen betreffende het vrije verkeer (artikel 48 e.v.: vrij verkeer van werknemers; 52 e.v.: recht van vestiging; 59 e.v.: vrijheid van dienstverrichting). Deze beginselen zijn gemeen aan de rechtsorden van de Lid-Staten en worden beschermd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, dat door alle Lid-Staten is geratificeerd en waarmee het Hof blijkens zijn rechtspraak rekening houdt. Het Hof is dus bevoegd zich uit te spreken over de betekenis van de voorschriften en beginselen van dat verdrag en over hun werking in de rechtsorde van de Lid-Staten. In casu zijn van belang de artikelen 8 en 14 alsmede artikel 2 van protocol nr. 4 bij het verdrag.

Naast de reeds genoemde artikelen van het Europees Verdrag, zijn een aantal handelingen van de Raad van de Europese Gemeenschappen van belang, te weten verordening nr. 1612/68 van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB nr. L 257, 1968, blz. 2) de reeds genoemde richtlijn nr. 64/221, richtlijn nr. 68/360 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 nr. L 257, 1968, blz. 13), en richtlijn nr. 73/148 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 nr. L 172, 1973, blz. 14). Het Hof heeft herhaaldelijk beslist dat deze bepalingen voorrang hebben op nationale voorschriften die het daadwerkelijk genot van de bij die bepalingen aan de particulieren toegekende rechten verhinderen.

Te zamen geven de genoemde communautaire bepalingen de onderdanen van de betrokken Lid-Staten het recht om zonder visum of een gelijkwaardige verplichting in een andere Lid-Staat te worden toegelaten op vertoon van een geldig paspoort of een geldige identiteitskaart, en gedurende drie maanden zonder enige verdere formaliteit in die staat te verblijven. Wanneer het om een verblijf van langere duur gaat, wordt voor in loondienst of zelfstandig werkzame personen het verblijfsrecht eenvoudig vastgesteld door afgifte, in de ontvangende staat, van een verblijfskaart die vijf jaar geldig is en automatisch kan worden verlengd. Voor verrichters van diensten en hen te wier behoeve diensten worden verricht, wordt het verblijfsrecht vastgesteld door afgifte van een document dat geldig is voor de duur van de dienstverrichting. Men zie evenwel artikel 8, lid 2, van richtlijn nr. 68/360 en artikel 4, lid 2, van richtlijn nr. 73/148.

Verdachten in het hoofdgeding geven een overzicht van de Italiaanse wettelijke regelingen die in casu van belang kunnen zijn, en bespreken deze in bijzonderheden; zij merken onder meer het volgende op:

a) Wat betreft de verplichting voor vreemdelingen om hun aanwezigheid in Italië te melden (artikel 142 TULPS), heeft de Italiaanse staat nog slechts onvolledig uitvoering gegeven aan de richtlijnen van de Raad.

Zelfstandig werkzame personen alsmede verrichters van diensten en zij te wier behoeve diensten worden verricht, zijn tenachtergesteld bij loontrekkenden, omdat voor hen, ongeacht de duur van hun verblijf in Italië, nog steeds de verplichting van artikel 142, eerste alinea, TULPS bestaat.

Weliswaar heeft decreet nr. 1656 voor de onderdanen van de andere Lid-Staten een vereenvoudiging aangebracht met betrekking tot de inlichtingen die de betrokkene bij het invullen van de verblijfsverklaring moet verstrekken. Maar in de praktijk is deze vereenvoudiging slechts schijn, omdat het bij dat decreet voorgeschreven formulier (modello) van

de verblijfsverklaring nooit aan de veiligheidsinstanties is toegezonden; deze zijn dan ook de oude formulieren blijven gebruiken.

b) Wat betreft de verplichting voor personen die vreemdelingen onderdak bieden of in dienst nemen (art. 2 van besluitwet nr. 50), is de termijn van vierentwintig uur, waarbinnen de aanmelding dient te geschieden, zonder goede reden wel uitermate kort gesteld, terwijl de strafbedreiging draconisch kan worden genoemd. Bovendien is kritiek mogelijk op het feit dat de bepaling van toepassing is ongeacht enerzijds de reden van het verblijf en anderzijds de omstandigheid of de vreemdeling zelf zich al dan niet bij de bevoegde instanties heeft gemeld en al dan niet een onderdaan van een Lid-Staat is. De bepaling is te meer onbegrijpelijk omdat reeds aan de grens controle wordt uitgeoefend, wanneer de vreemdeling Italië binnenkomt.

Voor zover de bepaling ook geldt ten aanzien van werknemers uit de Gemeenschap, is zij overbodig en zelfs onwettig, gezien de gelijkstelling van de betrokkenen met nationale werknemers voor wat het aanvaarden van werk betreft (vgl. de art. 1-3 van verordening nr. 1612/68 en richtlijn nr. 68/360); werknemers uit de Gemeenschap worden gediscrimineerd ten opzichte van nationale werknemers, omdat de werkgever voor deze laatsten geen officiële aangifte behoeft te doen. Voor de onderdanen van andere Lid-Staten, die in Italië zelfstandig werkzaam willen zijn of er diensten willen verrichten, vormt de betrokken bepaling een „beperking van de verplaatsing en het verblijf" in de zin van artikel 1 van richtlijn nr. 73/148, wat krachtens dit artikel en de artikelen 52 en 59 van het Verdrag is verboden. De op overtreding van artikel 2 van besluitwet nr. 50 gestelde straffen kunnen Italiaanse onderdanen ervan weerhouden gastvrijheid of onderdak te bieden aan vreemdelingen die zij in dienst willen nemen.

c) Alles te zamen leiden derhalve de bepalingen die door verdachten in het hoofdgeding zouden zijn overtreden, tot discriminatie tussen Italiaanse onderdanen en onderdanen van andere Lid-Staten alsmede tot beperking van de vrijheid van verkeer en verblijf, welke ten nauwste samenhangt met de vrijheid om als werknemer of zelfstandige arbeid te aanvaarden en te verrichten.

Die bepalingen vallen niet onder de afwijkingen van het beginsel van het vrije verkeer, die bij de artikelen 48, lid 3, 56 en 66 van het Verdrag zijn toegelaten uit hoofde van bescherming van de openbare orde. De term openbare orde moet eng worden uitgelegd en slechts in bijzonder ernstige gevallen kan er een beroep op worden gedaan. Ook al beschikken de Lid-Staten bij de toepassing ervan over een zekere discretionaire bevoegdheid, toch kunnen zij daarbij niet geheel eenzijdig te werk gaan en zijn onderworpen aan het toezicht van de Gemeenschapsinstellingen. Het Gemeenschapsrecht beperkt de gronden waarop maatregelen van openbare orde kunnen worden genomen (vgl. artikel 8 van verordening nr. 1612/68, artikelen 2 en 3 van richtlijn nr. 64/221). Het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens gaat trouwens in dezelfde richting.

Volgens de *Britse Regering* kan het Hof van Justitie in het kader van artikel 177 slechts uitspraak doen over bepalingen van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, wanneer dit van belang is hetzij voor de uitlegging van het EEG-Verdrag, van handelingen der Gemeenschapsinstellingen of de statuten van door de Raad ingestelde organen, hetzij voor de geldigheid van bedoelde handelingen.

Bij beslissingen over de geldigheid van Gemeenschapshandelingen heeft het Hof in zijn rechtspraak rekening gehouden met bepaalde fundamentele beginselen die aan de Lid-Staten gemeen zijn en die deels ook door het Europees Verdrag worden erkend; het Hof beschouwt die beginselen evenwel veeleer als inspiratie-

bronnen dan als integrerend deel van het Gemeenschapsrecht (vgl. onder meer arrest van 14. 5. 1974, zaak 4-73, Nold, Jurispr. 1974, blz. 491).

Het eventuele belang van een bepaling van het Europees Verdrag voor de uitlegging en toepassing van Gemeenschapsrecht moet bij elke bepaling afzonderlijk worden beoordeeld en bovendien in het licht van de bijzondere omstandigheden van het concrete geval. Sommige bepalingen van het Europees Verdrag houden zo weinig verband met de doelstellingen van de Gemeenschap, dat zij in communautair verband nauwelijks een rol kunnen spelen.

De fundamentele beginselen die voor de Gemeenschap het belangrijkst zijn, zijn vervat in het EEG-Verdrag en in het afgeleide Gemeenschapsrecht. Sommige daarvan komen overeen met de beginselen van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens; dit is bij voorbeeld het geval met de beperkingen die aan de bevoegdheid der Lid-Staten op het gebied van het vreemdelingenbeleid zijn gesteld (vgl. arrest van 28. 10. 1975, zaak 36-75, Rutili, Jurispr. 1975, blz. 1219), en met het verbod van discriminatie uit hoofde van nationaliteit (vgl. artikel 7 en 48, lid 1, EEG-Verdrag; art. 14 Europees Verdrag).

Anderzijds waarborgt het Gemeenschapsrecht aan de burgers der Lid-Staten ook bepaalde fundamentele rechten die het Europees Verdrag niet kent, te weten het vrije verkeer van werknemers, de vrijheid van vestiging en dienstverrichting en het recht van verblijf (art. 48, 52, 49 EEG-Verdrag; richtlijnen nrs. 68/360 en 73/148).

Er is geen enkele reden om de beginselen van het Europees Verdrag, of ook maar één ervan, als een integrerend deel van het Gemeenschapsrecht te beschouwen — in die zin, dat zij in de Lid-Staten rechtstreeks van toepassing zouden zijn —, behalve voor zover de daarbij gewaarborgde rechten uitdrukkelijk of stilzwijgend in het Gemeenschapsrecht zijn overgenomen.

Iedere overlapping van de bevoegdheden van de bij het Europees Verdrag in het leven geroepen instellingen enerzijds en het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen anderzijds kan alleen maar aanleiding geven tot verwarring en geschillen. De weinig specifieke en soms vage formuleringen van het Europees Verdrag alsmede de uitzonderingen die voor de meeste in het eerste hoofdstuk ervan vervatte rechten gelden, roepen uitleggingsproblemen op ten aanzien waarvan in laatste instantie slechts de door dat verdrag geschapen instellingen bevoegd zijn. Het zijn ook alleen deze instellingen die zich kunnen uitspreken over een nationale maatregel die wel in strijd is met het Europees Verdrag, maar niet met het Gemeenschapsrecht.

Wat de in de wettelijke regelingen der Lid-Staten voorgeschreven aanmeldingen betreft, deze zijn geenszins in strijd met het Gemeenschapsrecht voor zover zij betrekking hebben op eenvoudige bezoekers die niet behoren tot de groepen van personen welke door de bepalingen van titel III van het tweede deel van het EEG-Verdrag worden beschermd. Maar ook indien zij tevens voor deze beschermde groepen gelden, kunnen zij slechts geacht worden een beperking van het vrije verkeer te zijn wanneer zij onereuze en onredelijke eisen stellen of een strafbedreiging bevatten die in geen verhouding staat tot de ernst van de overtreding. In elk geval is een meldingsplicht gerechtvaardigd om redenen van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid.

De *Italiaanse Regering* betreurt dat de nationale rechter heeft verzuimd de reden van Watsons verblijf in Italië te vermelden en daardoor het Hof „vervelend en in velerlei opzicht onnodig werk heeft bezorgd."

Uit vraag d) schijnt evenwel te kunnen worden afgeleid dat betrokkene als toe-

riste naar Italië is gekomen. Als dit juist is, behoort zij niet tot de groepen van personen die door het Gemeenschapsrecht en de daarin erkende fundamentele beginselen worden beschermd, zodat de gestelde vragen zonder voorwerp zijn.

Volgens artikel 7 EEG-Verdrag immers geldt het daarin vervatte discriminatieverbod alleen „binnen de werkingssfeer van het Verdrag" zoals omschreven in artikel 2; de uitwerking van dat verbod vindt men in de hoofdstukken 1 tot 3 van titel III van het tweede deel van het Verdrag, betreffende het vrije verkeer van personen en diensten, waarvan het toepassingsgebied nauwkeurig is bepaald. Wanneer het Hof zich had bezig te houden met grondrechten, heeft het deze steeds beschouwd „in het kader van het communautaire bestel en van de doelstellingen van de Gemeenschap" (arrest van 17. 12. 1970, zaak 11-70, Internationale Handelsgesellschaft, Jurispr. 1970, blz. 1125; zie ook arrest van 27. 11. 1973, zaak 130-73, Vandeweghe, Jurispr. 1973, blz. 1329, waarin het Hof zich onbevoegd heeft verklaard krachtens artikel 177 uitspraak te doen „over de uitlegging van bepalingen van internationaal recht, die de Lid-Staten binden buiten het kader van het Gemeenschapsrecht").

Het staat evenwel buiten kijf dat de nondiscriminatie en de vrijheid van verkeer en verblijf fundamentele beginselen van de Gemeenschap zijn en dat haar burgers zich erop kunnen beroepen; hetzelfde geldt voor de grondrechten die aan de Lid-Staten gemeen zijn en die bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens zijn erkend. Wat echter met name het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer betreft, dat door artikel 8 van het Europees Verdrag wordt beschermd en waarnaar de Pretore te Milaan in vraag b) verwijst, bestaat er geen specifiek verband met de door het EEG-Verdrag bestreken economische sfeer. Aldus gezien en gelet op het hiervoor aangehaalde arrest in zaak 130-73, mist het Hof de bevoegdheid genoemd artikel 8 uit te leggen.

De litigieuze wettelijke bepalingen hebben niet slechts ten doel het toezicht op vreemdelingen mogelijk te maken, maar ook om hun eventueel de hulp te kunnen bieden waarop zij aanspraak hebben (b.v. het doorgeven van dringende mededelingen die de consulaire instanties van hun land van herkomst te hunner kennis willen brengen). De aanmeldingsplicht is bovendien functioneel met het oog op de uitreiking van de verblijfskaart overeenkomstig de artikelen 2 en 5 van richtlijn nr. 64/221 en de artikelen 4 en volgende van de richtlijnen nrs. 68/360 en 73/148. Ten slotte geldt een gelijksoortige verplichting voor Italiaanse staatsburgers, die zich moeten laten inschrijven in de registers van de burgerlijke stand, met vermelding van hun adres en dat van de personen die bij hen inwonen; van discriminatie is dus geen sprake.

De betrokken wettelijke regeling vormt evenmin een belemmering voor het verblijf en het verkeer van de onderdanen der Lid-Staten. Volgens artikel 7 van decreet nr. 1656 moet het besluit tot afgifte of weigering van een verblijfsvergunning binnen zes maanden na de verblijfsverklaring worden genomen en heeft de betrokkene intussen het recht voorlopig in Italië te verblijven. De aanmeldingsplicht heeft dus geen invloed op het recht om in Italië binnen te komen en er vrij te verblijven en te reizen; evenmin is zij in strijd met artikel 8 van het Europees Verdrag.

In elk geval is de voor vreemdelingen geldende verplichting om zich bij de autoriteiten te melden, gerechtvaardigd uit hoofde van de openbare orde, in de zin waarin deze term in de bovengenoemde richtlijnen wordt gebruikt. Dit volgt met name uit het reeds genoemde feit dat die verplichting in verband moet worden gezien met de uit die richtlijnen voortvloeiende verplichting van de autoriteiten om een verblijfskaart af te geven.

De *Commissie van de Europese Gemeenschappen* geeft om te beginnen een gedetailleerd overzicht van de Italiaanse wettelijke regeling.

Volgens haar is Watson als toeriste naar Italië gekomen. Zij moet derhalve worden beschouwd als iemand te wiens behoeve diensten worden verricht, in de zin van artikel 59 en volgende EEG-Verdrag.

Het beginsel van het vrije personenverkeer, vervat in de hoofdstukken 1 tot 3 van titel III van het tweede deel van het Verdrag, impliceert een ten gunste van de betrokkenen — werknemers in loondienst en zelfstandigen, verrichters van diensten en hun wederpartij — rechtstreeks werkend verbod van alle discriminatie op grond van nationaliteit alsmede het recht elke Lid-Staat binnen te komen en er te verblijven.

De vragen van de Pretore te Milaan moeten aldus worden verstaan, dat van het Hof in wezen een uitspraak wordt verwacht over de draagwijdte van het in de artikelen 48, lid 3, en 56, lid 1, gemaakte voorbehoud betreffende discriminerende maatregelen die om redenen van openbare orde en veiligheid gerechtvaardigd zijn. Ten deze volgt uit 's Hofs rechtspraak dat de Lid-Staten weliswaar een zekere discretionaire bevoegdheid bezitten, doch niettemin de door het Verdrag gestelde grenzen en met name de fundamentele beginselen van de communautaire rechtsorde dienen te eerbiedigen. „Gerechtvaardigd" in de zin van artikel 56 is dus niet een maatregel die, ofschoon vastgesteld om wille van de openbare orde, in strijd is met andere algemene beginselen van Gemeenschapsrecht of inbreuk maakt op de grondrechten van de onderdanen van andere Lid-Staten.

In het algemeen volstaat niet dat een maatregel met een beroep op de openbare orde wordt gemotiveerd; het is ook nodig dat de openbare orde alleen maar door een discriminerende maatregel effectief kan worden gewaarborgd. Dit zou het geval zijn wanneer de verschillende behandeling van vreemdelingen en eigen onderdanen correspondeert met een werkelijk verschil in hun feitelijke situatie. De consequentie is dat, naarmate de communautaire wetgeving de positie van vreemdelingen en onderdanen van het gastland meer en meer gelijkmaakt, de mogelijkheid van discriminerende behandeling kleiner wordt. Uit recente rechtspraak van het Hof is duidelijk geworden dat het recht om in een andere Lid-Staat binnen te komen en er te verblijven ten einde een economische activiteit uit te oefenen, rechtstreeks uit het Verdrag voortvloeit. Dat recht hangt dus niet af van een door het gastland *precario* verleende, tijdelijke vergunning; de door dit land afgegeven verblijfskaarten en -documenten hebben dan ook geen ander doel dan dit recht vast te stellen en een administratieve controle mogelijk te maken.

Gelet op het vorenoverwogene, neemt de Commissie als volgt stelling ten aanzien van de verplichtingen die door verdachten in het hoofdgeding niet zouden zijn nagekomen:

a) Bij de verplichting van een vreemdeling om zich in het gastland te melden, gaat het om een maatregel die, ofschoon discriminatoir, in het algemeen wordt gerechtvaardigd door de noodzaak toezicht te houden op vreemdelingen. Als zodanig is zo een maatregel ingevolge artikel 8, lid 2, van richtlijn nr. 68/360 en artikel 4, lid 2, van richtlijn nr. 73/148 toegestaan met het oog op gevallen waarin geen termen voor het afgeven van een verblijfsvergunning aanwezig zijn.

Evenwel valt te bedenken dat reeds aan de grens controle wordt uitgeoefend, dat in Italië vreemdelingen even goed als Italiaanse staatsburgers zich moeten laten inschrijven in het register van de burgerlijke stand der gemeente waarin zij zich hebben gevestigd, en dat ten slotte in Italië hotelhouders en eenieder die tegen betaling aan anderen onderdak verschaft, wettelijk verplicht zijn de plaatselijke instantie van openbare veiligheid dagelijks de identiteit van de geherbergde personen — Italianen zowel als vreemdelingen — mee te delen. Zo gezien heeft artikel 142, eerste alinea, TULPS slechts mar-

ginaal nut en schijnt het mitsdien vexatoir en overdreven streng, vooral vanwege de korte termijn en de zwaarte van de bedreigde straf. Deze straf is te minder verdedigbaar, waar Italianen die verzuimen zich in het register van de burgerlijke stand te laten inschrijven, slechts een geldboete van 2 000 tot 10 000 lire riskeren.

Alles bijeen is de litigieuze bepaling dus in strijd met het fundamentele beginsel van de proportionaliteit, dat deel uitmaakt van het gemeenschappelijk rechtsgoed der Lid-Staten en bevestiging vindt in artikel 56, lid 1, EEG-Verdrag, dat slechts afwijkingen toelaat die uit hoofde van de openbare orde enzovoort „gerechtvaardigd" zijn.

b) De in artikel 2 van besluitwet nr. 50 vervatte verplichting geldt slechts voor het geval gastvrijheid wordt geboden aan een vreemdeling. Hier is dus sprake van discriminatie van de onderdanen van andere Lid-Staten ten opzichte van Italiaanse staatsburgers.

Gezien de voorgeschreven korte termijn en de zwaarte van de bedreigde straffen, maakt deze bepaling wel een erg rigoureuze indruk. Zij is bovendien in strijd met de grondbeginselen van de artikelen 8 en 14 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (recht op bescherming van het privé- en gezinsleven en van de woning; het genot van de in het verdrag vermelde rechten en vrijheden verzekerd zonder enig onderscheid op grond van nationale afkomst). Zij vormt een buitensporige inmenging in de persoonlijke levenssfeer. In gevallen als het onderhavige immers wordt de gastvrijheid geboden om strikt persoonlijke redenen, die ingevolge de litigieuze bepaling noodzakelijkerwijs aan een overheidsinstantie moeten worden geopenbaard, hetgeen ten koste gaat van de discretie die de intimiteit van de menselijke persoon dient te omgeven.

Nu het Europees Verdrag door alle Lid-Staten is geratificeerd, bindt het rechtens ook de Gemeenschap, zowel ten aanzien van handelingen der Gemeenschapsinstellingen als in alle gevallen waarin een beroep wordt gedaan op een bepaling van Gemeenschapsrecht.

De Commissie stelt ten slotte voor de vragen a), b) en c) bevestigend te beantwoorden en voorts voor recht te verklaren dat

de artikelen 48, lid 3, en 56, lid 1, EEG-Verdrag aldus moeten worden uitgelegd, dat niet als gerechtvaardigd uit hoofde van openbare orde en veiligheid kunnen worden beschouwd:

1. nationale maatregelen waarbij de onderdanen van andere Lid-Staten worden verplicht zich bij overheidsinstanties te melden, wanneer
   - deze verplichting binnen een onredelijk korte termijn, te rekenen vanaf de binnenkomst op het grondgebied van de Staat, moet worden nagekomen;
   - deze verplichting samenloopt met andere aan vreemdelingen of derden opgelegde verplichtingen, die eveneens het toezicht op de bevolking ten doel hebben;
   - op niet-nakoming ervan vrijheidsstraf is gesteld;
2. nationale maatregelen waarbij eenieder die om persoonlijke redenen een onderdaan van een andere Lid-Staat onderdak biedt, verplicht wordt de personalia van die vreemdeling binnen 24 uur aan de overheidsinstanties mee te delen, wanneer op niet-nakoming van deze verplichting vrijheidsstraf is gesteld.

Overwegende dat tijdens de mondelinge behandeling op 6 mei 1976 verdachten in het hoofdgeding, ten deze vertegenwoordigd door B. Nascimbene, advocaat te Milaan; de Italiaanse Regering, ten deze vertegenwoordigd door I. M. Braguglia, vice-avvocato dello Stato; de Britse Regering, ten deze vertegenwoordigd door M. Gibson van het Treasury Solicitor's Office; en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, ten deze

vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur J.-C. Séché en E. de March, lid van de juridische dienst, hun schriftelijk voorgedragen argumenten nader hebben toegelicht;

dat daarbij onder meer het navolgende is betoogd:

De *Britse en de Italiaanse Regering* verzetten zich tegen de stelling van de Commissie dat iedere burger van een Lid-Staat, die zich, zij het maar als toerist, binnen een andere Lid-Staat verplaatst, door het Verdrag wordt beschermd als een persoon te wiens behoeve diensten worden verricht. Hun betoog komt erop neer dat artikel 50 van het Verdrag weliswaar ook van toepassing is op degene te wiens behoeve diensten worden verricht, maar dat dit niet is om deze als zodanig te beschermen, maar om de bescherming van de verrichter van de dienst, die anders onvolledig zou zijn, mogelijk te maken. De opvatting van de Commissie wordt trouwens ontkracht door het feit dat er toeristen zijn (kampeerders en liften) die geen gebruik maken van de diensten van het gastland. In zijn arrest van 12 december 1974 (zaak 36-74, Walrave, Jurispr. 1974, blz. 1418) heeft het Hof overwogen dat het Verdrag alleen betrekking heeft op economische activiteiten.

De *Britse Regering* merkt voorts op dat men bij de vraag in hoeverre het Hof de in het Europees Verdrag vermelde grondrechten dient te waarborgen, moet onderscheiden of het om een handeling van de Gemeenschap gaat dan wel een handeling van de Lid-Staten. Deze laatste, die overigens over een discretionaire bevoegdheid bij de tenuitvoerlegging van dat verdrag beschikken, kunnen slechts voor de daarbij geschapen instellingen ter verantwoording worden geroepen.

Overwegende dat de Advocaat-Generaal ter terechtzitting van 2 juni 1976 conclusie heeft genomen;

Ten aanzien van het recht

1 Overwegende dat de Pretore te Milaan bij beschikking van 18 november 1975, ingekomen ter griffie van het Hof op 1 december daaropvolgende, krachtens artikel 177 EEG-Verdrag enige vragen heeft gesteld, in hoofdzaak betreffende de uitlegging van de artikelen 7 en 48 tot 66 van het Verdrag;

2 dat deze vragen zijn opgeworpen in het kader van een strafvervolging tegen een Brits onderdaan die zich voor een verblijf van enkele maanden naar Italië had begeven, en tegen een Italiaans onderdaan die haar onderdak had geboden;

3 dat genoemde Britse onderdaan ten laste wordt gelegd niet te hebben voldaan aan de verplichting om zich binnen drie dagen na aankomst op het grondgebied van de Italiaanse republiek te melden bij de politie van de plaats waar zij verbleef, „ten einde zich te identificeren en een verblijfsverklaring in te vullen", welke verplichting ingevolge de Italiaanse wetgeving geldt voor alle

vreemdelingen uitzonderd bepaalde groepen werknemers uit de andere Lid-Staten, terwijl niet-nakoming kan worden bestraft met een geldboete van ten hoogste 80 000 lire of gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden en bovendien met eventuele uitwijzing uit Italië met verbod om zonder vergunning van de minister van Binnenlandse Zaken daar terug te keren;

4 dat de Italiaanse onderdaan ervan wordt verdacht de personalia van de betrokken Britse niet binnen vierentwintig uur aan eerder bedoelde politie-instantie te hebben meegedeeld, overeenkomstig de verplichting die de Italiaanse wettelijke regeling oplegt aan „eenieder die in welke hoedanigheid ook gastvrijheid of onderdak verschaft aan een onderdaan van een andere staat of een statenloze ... of hem in welke hoedanigheid ook in loondienst neemt", en waarvan de niet-nakoming kan worden bestraft met een geldboete van ten hoogste 240 000 lire en een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden;

5 dat de gestelde vragen er in wezen op neerkomen of zodanige regeling, die tot discriminatie uit hoofde van nationaliteit en tot beperking van de vrijheid van het personenverkeer binnen de Gemeenschap zou leiden, in strijd is met het bepaalde bij de artikelen 7 en 48 tot 66 van het Verdrag;

6 dat voorts wordt gevraagd of genoemde communautaire rechtsnormen fundamentele beginselen zijn die voor de particulieren rechten in het leven roepen en voorrang hebben op contraire nationale voorschriften;

7 1. Overwegende dat deze vragen in hun onderling verband moeten worden behandeld;

8 dat de nationale rechterlijke instantie, zonder de reden van het verblijf van eerstbedoelde verdachte in Italië mede te delen en zonder haar positie ten opzichte van de eventueel op haar toepasselijke bepalingen van Gemeenschapsrecht te bepalen, in algemene termen verwijst naar de eerste drie hoofdstukken van titel III van het tweede deel van het Verdrag, betreffende respectievelijk de werknemers, het recht van vestiging en de diensten;

9 dat bij vergelijking van deze verschillende bepalingen echter blijkt dat zij, voor zover in gevallen als het onderhavige mogelijkerwijze van toepassing, zijn gebaseerd op dezelfde beginselen, zowel met betrekking tot het binnen-

komen en verblijven op het grondgebied der Lid-Staten van onder het Gemeenschapsrecht vallende personen, als met betrekking tot het verbod van elke discriminatie te hunnen aanzien op grond van nationaliteit;

10 dat het aan de nationale rechter staat om te beoordelen of, en eventueel in welke hoedanigheid, verdachte in het hoofdgeding onder de bepalingen van een der vorenbedoelde hoofdstukken valt;

11 2. Overwegende dat luidens artikel 48 het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap wordt verzekerd;

dat dit volgens lid 3 van artikel 48 het recht meebrengt om het grondgebied van de Lid-Staten te betreden, er zich vrij te verplaatsen, er te verblijven ten einde er een beroep uit te oefenen en er verblijf te houden na er een betrekking te hebben vervuld;

dat luidens de artikelen 52 en 59 de beperkingen van de vrijheid van vestiging en van het vrij verrichten van diensten binnen de Gemeenschap geleidelijk worden opgeheven en dat deze opheffing dient te zijn voltooid aan het einde van de overgangsperiode;

12 dat krachtens deze bepalingen, welke neerkomen op een verbod voor de Lid-Staten om het binnenkomen van onderdanen van de andere Lid-Staten op hun grondgebied aan beperkingen te onderwerpen, rechtstreeks rechten worden toegekend aan eenieder die valt onder de personele werkingssfeer van genoemde artikelen, zoals die later zijn uitgewerkt in bepaalde voorschriften die ter toepassing van het Verdrag door de Raad zijn vastgesteld;

13 dat aldus in artikel 1 van verordening nr. 1612/68 van 15 oktober 1968, betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB, nr. L 257, 1968, blz. 2), wordt bepaald dat iedere onderdaan van een Lid-Staat, ongeacht zijn wonplaats, het „recht heeft op het grondgebied van een andere Lid-Staat arbeid in loondienst te aanvaarden en te verrichten";

14 dat in artikel 4 van richtlijn nr. 68/360 van 15 oktober 1968, inzake de opheffing van beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van de werknemers der Lid-Staten en van hun familie binnen de Gemeenschap (l. c. blz. 13), wordt bepaald dat de Lid-Staten „het recht van verblijf op hun grondgebied"

toekennen aan de bedoelde personen, en dat dit recht wordt „vastgesteld" door de afgifte van een bijzondere verblijfskaart;

15 dat vervolgens in de considerans van richtlijn nr. 73/148 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 nr. L 172, 1973, blz. 14), wordt overwogen dat de vrijheid van vestiging slechts volledig kan worden verwezenlijkt „indien aan de begunstigden een permanent verblijfsrecht wordt toegekend", en dat het vrij verrichten van diensten met zich meebrengt dat de persoon die de dienst verricht en degene te wiens behoeve de dienst wordt verricht, verzekerd zijn „van een verblijfsrecht voor de duur van de dienstverrichting";

16 dat de zoëven aangehaalde bepalingen van het Verdrag en het afgeleide Gemeenschapsrecht de toepassing zijn van het fundamentele beginsel van artikel 3, sub c, van het Verdrag, naar luid waarvan ter bereiking van de in artikel 2 genoemde doelstellingen de activiteit van de Gemeenschap de verwijdering tussen de Lid-Staten van hinderpalen voor het vrije verkeer van personen en diensten omvat;

dat die bepalingen voorrang hebben op elk daarmee strijdig nationaal voorschrift;

17 Overwegende 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 ter verwezenlijking van de doeleinden van het Verdrag daarmee de Lid-Staten niet de bevoegdheid is ontnomen maatregelen te treffen die de nationale instanties nauwkeurige kennis moeten verschaffen van de migratie naar en binnen het nationale grondgebied;

18 dat volgens de artikelen 8, lid 2, van richtlijn nr. 68/360 en 4, lid 2, van richtlijn nr. 73/148 de bevoegde instanties der Lid-Staten de onderdanen van andere Lid-Staten kunnen verplichten de instanties van de betrokken staat van hun aanwezigheid in kennis te stellen;

dat zodanige verplichting niet reeds op zich kan worden geacht inbreuk te maken op de regels betreffende het vrije personenverkeer;

dat evenwel uit de betrokken wettelijke formaliteiten een inbreuk kan voortvloeien, indien de controle op zodanige wijze is 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 ter bereiking van de doelstellingen van het Gemeenschapsrecht het grondgebied van elke andere Lid-Staat te betreden en daar te verblijven, wordt beperkt;

19 dat inzonderheid voor wat betreft de termijn waarbinnen vreemdelingen hun aankomst moeten melden, slechts dan inbreuk wordt gemaakt op de bepalingen van het Verdrag, wanneer die termijn niet op een redelijke tijdsduur is vastgesteld;

20 dat, als straf voor verzuim van de voorgeschreven formaliteiten van aanmelding en inschrijving, uitwijzing van door het Gemeenschapsrecht beschermde personen stellig onverenigbaar is met het Verdrag, aangezien die maatregel, zoals het Hof reeds in ander verband heeft verklaard, de ontkenning is van het door het Verdrag verleende en gewaarborgde recht;

21 dat wat de andere straffen betreft, zoals geldboete en gevangenisstraf, 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 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;

22 dat voor zover een nationale regeling ter zake van het toezicht op vreemdelingen geen beperkingen inhoudt van het vrije personenverkeer en van het recht, door het Verdrag aan onder het Gemeenschapsrecht vallende personen verleend, om het grondgebied van de Lid-Staten te betreden en er te verblijven, de toepassing van zo een op objectieve elementen gebaseerde regeling geen ingevolge artikel 7 van het Verdrag verboden „discriminatie op grond van nationaliteit" is;

23 Overwegende ten aanzien van de verplichting van ingezetenen van de ontvangende Lid-Staat om de personalia van door hen geherbergde vreemdelingen aan de openbare instanties mede te delen, dat zodanige bepalingen, die in wezen tot de interne rechtsorde van de Lid-Staat behoren, vanuit gemeen-

schapsrechtelijk standpunt slechts bekritiseerd kunnen worden voor zover zij indirect de vrijheid van het personenverkeer beperken;

dat bijgevolg hetgeen eerder met betrekking tot de verplichtingen van de onderdanen van andere Lid-Staten werd overwogen, eveneens voor de hierbedoelde verplichting geldt;

Ten aanzien van de kosten

24 Overwegende dat de kosten door de Britse en de Italiaanse Regering alsmede de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening hunner opmerkingen bij het Hof gemaakt, niet voor vergoeding in aanmerking kunnen komen, en dat de procedure ten aanzien van partijen in het hoofdgeding als een aldaar gerezen incident is te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen;

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door de Pretore te Milaan gestelde vragen, verklaart voor recht:

1. **De artikelen 48 tot en met 66 EEG-Verdrag en de tot uitvoering ervan vastgestelde Gemeenschapshandelingen vormen de toepassing van een fundamenteel beginsel van het Verdrag, ingevolge waarvan de betrokkenen individuele rechten bezitten die door de nationale rechterlijke instanties moeten worden gehandhaafd en voorrang hebben op elk contrair nationaal voorschrift.**

2. **Een nationale wettelijke regeling ingevolge waarvan**

   — **onderdanen van andere Lid-Staten, die onder de bepalingen van de artikelen 48 tot en met 66 EEG-Verdrag vallen, verplicht zijn zich bij de overheidsinstanties van de betrokken Staat te melden, en**

   — **ingezetenen die onderdanen van andere Lid-Staten onderdak verschaffen, verplicht zijn de personalia van laatstbedoelden aan de overheids-instanties mee te delen,**

   is in beginsel met genoemde bepalingen verenigbaar, met dien verstande evenwel dat enerzijds de termijnen waarbinnen aan die verplichtingen moet worden voldaan, op een redelijke

tijdsduur moeten zijn vastgesteld, en anderzijds de op niet-nakoming gestelde straffen niet onevenredig mogen zijn aan de ernst van de overtreding, waarbij uitwijzing in elk geval dient te worden uitgesloten.

3. Voor zover zodanige regeling niet leidt tot beperkingen van het vrije personenverkeer, vormt zij niet een ingevolge artikel 7 van het Verdrag verboden discriminatie.

Lecourt Kutscher O'Keeffe

Mertens de Wilmars Pescatore Sørensen Mackenzie Stuart

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op zeven juli negentienhonderdzesenzeventig.

De Griffier

A. Van Houtte

De President

R. Lecourt

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL A. TRABUCCHI VAN 2 JUNI 1976 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Reeds enkele malen heeft het Hof gelegenheid gehad zich uit te spreken over concrete toepassingen van de met het oog op de openbare orde toegestane uitzonderingen op het vrije verkeer van werknemers, het verrichten van diensten en het recht van vestiging. In de arresten 4-74 (Van Duyn), 67-74 (Bonsignore), 36-75 (Rutili) en 48-75 (Royer) heeft het grondbeginselen en -criteria ter zake ontwikkeld en een begin gemaakt met de afbakening van de uitzonderingsbevoegdheid waarvan de Lid-Staten in bijzondere gevallen gebruik kunnen maken ter bescherming van de openbare orde op hun grondgebied.

In elk der genoemde gevallen had de verwijzende rechter zijn vragen gesteld ten einde tot een beslissing te kunnen komen over de verenigbaarheid met het Gemeenschapsrecht van een bepaalde administratieve maatregel (een verbod het land binnen te komen, een uitwijzingsbevel, een geografische beperking van het verblijfsrecht), die door nationale instanties jegens een vreemdeling was

1 — Vertaald uit het Italiaans.