

DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)
30. april 1998 ^{*}

I sag C-24/97,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved de juridiske konsulenter Peter Hillenkamp og Pieter Jan Kuijper, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Forbundsrepublikken Tyskland ved afdelingschef Ernst Röder, Forbundsøkonomiministeriet, D-53107 Bonn, som befuldmægtiget,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktatens artikel 48, 52 og 59 samt artikel 4, stk. 1, i Rådets direktiv 68/360/EØF af 15. oktober 1968 om afskaffelse af restriktioner om rejse og ophold inden for Fællesskabet for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer (EFT 1968 II, s. 477) og artikel 4, stk. 1, i Rådets direktiv 73/148/EØF af 21. maj 1973 om ophævelse af rejse- og opholdsbegrænsninger inden for Fællesskabet for statsborgere i medlemsstaterne med hensyn til etablering og udveksling af tjenesteydelser (EFT L 172, s. 14), idet statsborgere fra andre medlemsstater, der opholder sig på tysk område, med hensyn til

^{*} Processprog: tysk.

skyldgraden og bøderammen er udsat for åbenbar forskelsbehandling i forhold til tyske statsborgere, der på tilsvarende måde tilsidesætter forpligtelsen til at være i besiddelse af et gyldigt identitetspapir,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, H. Ragnemalm (refererende dommer), og dommerne G. F. Mancini, J. L. Murray, G. Hirsch og K. M. Ioannou,

generaladvokat: F. G. Jacobs
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 22. januar 1998,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 17. januar 1997 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af EF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktatens artikel 48, 52 og 59 samt artikel 4, stk. 1, i Rådets direktiv 68/360/EØF af 15. oktober 1968 om afskaffelse af restriktioner om rejse og ophold inden for Fællesskabet for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer (EFT 1968 II, s. 477) og artikel 4, stk. 1, i Rådets direktiv 73/148/EØF af 21. maj 1973 om ophævelse af

rejse- og opholdsbegrænsninger inden for Fællesskabet for statsborgere i medlemsstaterne med hensyn til etablering og udveksling af tjenesteydelser (EFT L 172, s. 14), idet statsborgere fra andre medlemsstater, der opholder sig på tysk område, med hensyn til skyldgraden og bøderammen er udsat for åbenbar forskelsbehandling i forhold til tyske statsborgere, der på tilsvarende måde tilsidesætter forpligtelsen til at være i besiddelse af et gyldigt identitetspapir.

- 2 Det bestemmes i § 12a, stk. 1, nr. 2, i Gesetz über Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft af 22. juli 1969 (den tyske lov om indrejse og ophold for statsborgere i EF-medlemsstaterne), at den, der med ret til fri bevægelighed i lovens forstand opholder sig på det område, hvor loven finder anvendelse, uden at være i besiddelse af et pas eller et hertil svarende dokument, en opholdstilladelse eller en tilladelse til ophold indtil udsendelse, administrativt kan pålægges en sanktion.

- 3 I bestemmelsens stk. 2 er det fastsat, at også den, der uagtsomt begår en af de i det foregående stykke nævnte handlinger, administrativt kan pålægges en bøde. Ifølge bestemmelsens stk. 3 kan bøden højst andrage 5 000 DEM.

- 4 For så vidt angår de tilfælde, hvor tyske statsborgere administrativt kan pålægges sanktioner, hedder det i § 5, stk. 1, nr. 1 og 2, og stk. 2, i Gesetz über Personalausweise af 19. december 1950 (lov om identitetskort):

»(1)

1. Den, der forsætligt eller uagtsomt undlader at anmode om at få udstedt et identitetskort for sig selv eller for en mindreårig, for hvem han er værge, selv om han er forpligtet hertil, og

2. den, som ikke foreviser et identitetskort på begæring af en kompetent myndighed ...

kan administrativt pålægges en sanktion.

(2) I tilfælde af overtrædelse kan der administrativt pålægges en bøde.«

- 5 I henhold til § 17, stk. 1, i Gesetz über Ordnungswidrigkeiten af 24. maj 1968 (lov om handlinger, for hvilke der administrativt kan pålægges en bøde), udgør bøden mindst 5 DEM og højst 1 000 DEM, medmindre andet er fastsat. I bestemmelsens stk. 4 præciseres det, at bøden skal overstige den økonomiske fordel, som overtrædelsen har medført. Såfremt det i loven fastsatte maksimumsbeløb ikke er tilstrækkeligt, kan det overskrides.
- 6 I en åbningsskrivelse af 25. juli 1990 til den tyske regering rejste Kommissionen kritik af de tyske myndigheders behandling af statsborgere fra de øvrige medlemsstater, der opholder sig på tysk område, såfremt de tilsidesætter forpligtelsen til at være i besiddelse af et gyldigt identitetspapir. Ifølge Kommissionen var der tale om forskelsbehandling i forhold til behandlingen af tyske statsborgere.
- 7 Ved skrivelser af 11. januar 1991, 20. marts 1991 og 18. februar 1992 indrømmede den tyske regering, at der var tale om forskelsbehandling, og den erklærede, at den var indstillet på at gennemføre de fornødne ændringer. Den hertil svarende lov påtænkte vedtaget i 1992. Den tyske regering henviste også til to skrivelser fra Forbundsindenrigsministeriet til delstaternes indenrigsministre, hvori de blev anmodet om at påse, at overtrædelser vedrørende forpligtelsen til at være i besid-

delse af et gyldigt identitetspapir, som begås af statsborgere fra andre medlemsstater, kun sanktioneres, såfremt der er tale om uagtsomhed.

- 8 Da den meddelte ændring ikke blev gennemført, fremsatte Kommissionen den 27. juli 1995 en begrundet udtalelse over for den tyske regering, hvori regeringen blev opfordret til at udstede de nødvendige bestemmelser for at efterkomme sine forpligtelser senest to måneder efter meddelelsen af udtalelsen.
- 9 Da Kommissionen ikke modtog meddelelse om, at de omtvistede bestemmelser var blevet ændret, anlagde den nærværende sag.
- 10 I svarskriftet har den tyske regering ikke bestridt det påtalte traktatbrud.
- 11 Indledningsvis bemærkes, at traktatens artikel 48, som er gennemført ved direktiv 68/360, samt traktatens artikel 52 og 59, som er gennemført ved direktiv 73/148, bygger på de samme principper, både for så vidt angår indrejse og ophold på medlemsstaternes område af personer, der er omfattet af fællesskabsretten, og for så vidt angår forbuddet mod enhver form for forskelsbehandling af sådanne personer på grund af nationalitet (dom af 8.4.1976, sag 48/75, Royer, Sml. s. 497, præmis 11 og 12).
- 12 I artikel 4, stk. 1, i såvel direktiv 68/360 som direktiv 73/148 er det fastsat, at medlemsstaterne anerkender ret til ophold inden for deres område for statsborgere i medlemsstaterne og deres familiemedlemmer, som foreviser et gyldigt identitetskort eller pas.

- 13 Fællesskabsretten er ikke til hinder for, at en medlemsstat fører kontrol med overholdelsen af forpligtelsen til altid at kunne forevise et opholdsbevis, forudsat at en tilsvarende forpligtelse påhviler landets egne statsborgere med hensyn til deres identitetskort (dom af 27.4.1989, sag 321/87, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 997, præmis 12).
- 14 Såfremt den nævnte forpligtelse ikke overholdes, kan de nationale myndigheder ganske vist anvende sanktioner, som svarer til dem, der finder anvendelse ved mindre betydningsfulde lovovertrædelser, som begås af statens egne borgere, som f.eks. de sanktioner, der er fastsat, såfremt man ikke bærer et identitetskort på sig, men de kan ikke anvende en sanktion, der står i et sådant misforhold til overtrædelsens grovhed, at den kommer til at udgøre en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed (jf. dom af 12.12.1989, sag C-265/88, Messner, Sml. s. 4209, præmis 14).
- 15 Det må herefter fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til traktatens artikel 48, 52 og 59 samt artikel 4 i direktiv 68/360 og 73/148, idet statsborgere fra andre medlemsstater, der opholder sig på tysk område, med hensyn til skyldgraden og bøderammen er udsat for åbenbar forskelsbehandling i forhold til tyske statsborgere, der på tilsvarende måde tilsidesætter forpligtelsen til at være i besiddelse af et gyldigt identitetspapir.

Sagens omkostninger

- 16 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at betale sagens omkostninger. Forbundsrepublikken Tyskland har tabt sagen og bør derfor betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

- 1) Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktatens artikel 48, 52 og 59 samt artikel 4 i Rådets direktiv 68/360/EØF af 15. oktober 1968 om afskaffelse af restriktioner om rejse og ophold inden for Fællesskabet for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer og artikel 4 i Rådets direktiv 73/148/EØF af 21. maj 1973 om ophævelse af rejse- og opholdsbegrænsninger inden for Fællesskabet for statsborgere i medlemsstaterne med hensyn til etablering og udveksling af tjenesteydelser, idet statsborgere fra andre medlemsstater, der opholder sig på tysk område, med hensyn til skyldgraden og bøderammen er udsat for åbenbar forskelsbehandling i forhold til tyske statsborgere, der på tilsvarende måde tilsidesætter forpligtelsen til at være i besiddelse af et gyldigt identitetspapir.

- 2) Forbundsrepublikken Tyskland betaler sagens omkostninger.

Ragnemalm

Mancini

Murray

Hirsch

Ioannou

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 30. april 1998.

R. Grass

H. Ragnemalm

Justitssekretær

Formand for Sjette Afdeling