

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

P. LÉGER

van 21 oktober 2004¹

1. De onderhavige zaak stelt de vraag aan de orde naar het verband tussen het recht van een onderdaan van een lidstaat om in een andere lidstaat te verblijven en het bewijs dat hij van zijn nationaliteit dient te leveren. Het Hof wordt verzocht vast te stellen of het recht op verblijf van een dergelijke persoon afhankelijk kan worden gesteld van het tonen van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort en of een gemeenschapsonderdaan in geval van niet-naleving van deze verplichting in bewaring kan worden gesteld met het oog op uitzetting.

ging en verrichten van diensten², stelt de wijze van toepassing vast van de verdragsartikelen inzake de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverlening. De richtlijn is gebaseerd op de artikelen 54, lid 2 (nadien artikel 54, lid 2, EG-Verdrag, dat thans, na wijziging, artikel 44, lid 2, EG is geworden), en 63, lid 2 (nadien artikel 63, lid 2, EG-Verdrag, dat thans, na wijziging, artikel 52, lid 2, EG is geworden), EEG-Verdrag en heeft onder meer ten doel de dienstverrichter en de dienstontvanger een recht op verblijf te verzekeren waarvan de duur overeenkomt met de dienstverrichting.

I — Juridisch kader

3. Zo bepaalt artikel 4, lid 2, van richtlijn 73/148:

A — Het gemeenschapsrecht

2. 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 vesti-

„Voor de personen die diensten verrichten en degenen te wier behoefte de dienst wordt verricht, komt het verblijfsrecht overeen met de duur van de dienstverrichting.

2 — PB L 172, blz. 14. Deze richtlijn is ingetrokken bij richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB L 158, blz. 77).

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

Indien deze duur meer dan drie maanden bedraagt, geeft de lidstaat waar de dienstverrichting plaatsheeft, ten bewijze van dit recht een verblijfsvergunning af.

Indien deze duur drie maanden of minder bedraagt, geldt de identiteitskaart of het paspoort, waarmee de betrokkene het grondgebied heeft betreden, als verblijfsvergunning. De lidstaat kan evenwel de betrokkene de verplichting opleggen kennis te geven van zijn aanwezigheid op het grondgebied.”

B — *De nationale regelgeving*

4. De Vreemdelingenwet van 23 november 2000 bepaalt in artikel 50, dat personen waarvan wordt vermoed dat hun verblijf illegaal is, kunnen worden staande gehouden ter vaststelling van hun identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie. Indien de identiteit van de staande gehouden persoon niet onmiddellijk kan worden vastgesteld, mag hij worden overgebracht naar een plaats bestemd voor verhoor voor een maximale duur van zes uren, welke termijn met ten hoogste acht en veertig uren kan worden verlengd indien nog grond bestaat voor het vermoeden dat de opgehouden persoon geen rechtmatig verblijf heeft.

5. Deze wet bepaalt voorts in artikel 59, dat indien het belang van de openbare orde of de nationale veiligheid zulks vordert, de vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft, met het oog op zijn uitzetting in bewaring kan worden gesteld.

6. Het Vreemdelingenbesluit van 23 november 2000 bevat bepalingen die gelden voor onderdanen van andere lidstaten dan Nederland. Het bepaalt in artikel 8:13, lid 1, dat „uitzetting van een gemeenschapsonderdaan [...] achterwege [blijft] zolang niet is gebleken dat hem geen verblijfsrecht toekomt of dat zijn verblijfsrecht is vervallen”.

7. Tot slot bepaalt de Vreemdelingencirculaire 2000 dat de vreemdeling die reeds in Nederland verblijft en stelt rechten aan het EG-Verdrag te ontlenen, maar geen geldige identiteitskaart of een geldig paspoort heeft overgelegd, „alsnog in de gelegenheid [wordt] gesteld om dit document over te leggen”. Hiertoe wordt hem een termijn van twee weken gegund.

II — *De feiten en het hoofdgeding*

8. Op 2 december 2001 is S. Oulane in Nederland op verdenking van een poging tot

diefstal door de politie strafrechtelijk aangehouden en in verzekering gesteld. Aangezien geen strafvervolgning zou worden ingesteld, is hij op 3 december 2001 heengezonden.

12. Op 7 december 2001 heeft Oulane ten overstaan van de Nederlandse autoriteiten alsnog een Franse identiteitskaart overgelegd.

9. Terstond daarna is Oulane in het kader van het binnenlands vreemdelingentoezicht op grond van de Vreemdelingenwet 2000 staande gehouden. Omdat zijn identiteit niet onmiddellijk kon worden vastgesteld, is hij opgehouden voor verhoor. Vervolgens is hij krachtens dezelfde wet in bewaring gesteld met het oog op zijn uitzetting.

13. Op 10 december 2001, de achtste dag van de bewaring, hebben de Nederlandse autoriteiten de maatregel van bewaring met het oog op uitzetting opgeheven.

10. Bij zijn verhoor heeft Oulane zijn geboortedatum opgegeven en verklaard de Franse nationaliteit te hebben. Tevens gaf hij te kennen, dat hij sinds ongeveer drie maanden in Nederland verbleef en daar met vakantie was. Hij beweerde op dat moment niet over een paspoort of ander identiteitsbewijs te beschikken, geen vaste woon- of verblijfplaats in Nederland te hebben, niet over geld te beschikken en zich niet bij de vreemdelingendienst te hebben gemeld.

14. Dit eerste, aan de nationale rechter gerichte verzoek om schadevergoeding vormt een van de twee fasen van het geding dat bij deze rechter aanhangig is gemaakt.

11. Bij brief van 4 december 2001 heeft Oulane beroep bij de Rechtbank 's-Gravenhage ingesteld, waarbij hij om opheffing van de bewaring en toekenning van schadevergoeding verzocht.

15. Andere omstandigheden hebben er namelijk toe geleid, dat Oulane een tweede gerechtelijke procedure aanhangig heeft gemaakt.

16. Op 27 juli 2002 is betrokkene door de spoorwepolitie aangehouden in een goederentunnel van het station Rotterdam Centraal wegens overtreding van artikel 7 van het Algemeen Reglement Vervoer, omdat hij zich zonder toestemming in een niet openbaar toegankelijke ruimte bevond. Aangezien geen strafvervolgning jegens hem werd ingesteld, is Oulane twee uur later heengezonden.

17. Vervolgens is hij opnieuw krachtens de Vreemdelingenwet 2000 staande gehouden en voor verhoor opgehouden. Wederom werd hij op grond van dezelfde wet in bewaring gesteld met het oog op zijn uitzetting.

18. Bij zijn verhoor heeft Oulane onder meer verklaard, dat hij niet in het bezit was van identiteitspapieren en dat zijn paspoort gestolen was. Verder gaf hij te kennen, dat hij sinds 18 dagen in Nederland was en daar geen vaste woon- of verblijfsplaats had. Voorts verstrekke hij het adres en telefoonnummer van zijn moeder in Frankrijk.

19. Tijdens de bewaring werd vastgesteld, dat de autoriteiten over een afschrift van de nationale identiteitskaart van Oulane beschikten.

20. Bij schrijven van 29 juli 2002 heeft Oulane beroep ingesteld bij de Rechtbank 's-Gravenhage, waarbij hij om opheffing van de bewaring en toekenning van schadevergoeding verzocht.

21. Bij op 29 juli 2002 bij de griffie van deze rechtbank ingekomen brief hebben de Nederlandse autoriteiten meegedeeld, dat de maatregel van bewaring was opgeheven.

22. Op 2 augustus 2002 is Oulane ten slotte naar Frankrijk uitgezet.

III — De prejudiciële verwijzing

23. In haar verzoek om een prejudiciële beslissing verklaart de Rechtbank 's-Gravenhage, dat zij regelmatig geconfronteerd wordt met het probleem van de toepassing van de Vreemdelingenwet 2000 op personen die stellen een verblijfsrecht op grond van het gemeenschapsrecht te genieten zonder dat zij daarbij echter een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort tonen.

24. De verwijzende rechter moet in de twee bij hem aanhangig gemaakte procedures beslissen of aan eiser schadevergoeding moet worden toegekend wegens de perioden van bewaring met het oog op uitzetting. Hij dient dus vast te stellen of de bewaring van Oulane gedurende deze perioden al dan niet onrechtmatig was.

25. Te dien einde wenst de verwijzende rechter te vernemen, of het gemeenschapsrecht zich ertegen verzet dat de autoriteiten van een lidstaat een maatregel van bewaring met het oog op uitzetting nemen jegens een in deze lidstaat verblijf houdende burger die weliswaar de hoedanigheid van onderdaan

van een andere lidstaat heeft, doch dit niet ter plekke kan bewijzen aan de hand van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort.

2b) Is het voor de beantwoording van vraag 2a van betekenis dat het nationale recht van de lidstaat waarin die persoon zijn verblijfsrecht inroept, geen algemene identificatieplicht oplegt aan de eigen onderdanen?

26. Om deze reden stelt de Rechtbank het Hof de volgende prejudiciële vragen:

„Betreffende de eerste procedure:

1) Dient, door het wegvallen van toegangscontrole aan de binnengrenzen, het bepaalde in artikel 4, tweede lid, derde alinea, van richtlijn 73/148/EEG [...] zo opgevat te worden dat het daarin toegerekende verblijfsrecht van een persoon, die stelt onderdaan van een andere lidstaat en toerist te zijn, door de autoriteiten van de lidstaat waarin die persoon zijn verblijfsrecht inroept, moet worden erkend eerst en vanaf het moment waarop door die persoon diens geldige identiteitskaart of geldige paspoort is getoond?

2c) Indien het antwoord op vraag 2a bevestigend is, stelt de huidige stand van het gemeenschapsrecht eisen aan de tijdsduur waarbinnen die lidstaat alsnog gelegenheid moet geven tot het tonen van een geldige identiteitskaart of geldig paspoort alvorens een bestuursrechtelijke sanctie in de vorm van een maatregel op te leggen ter zake van het veronderstelde illegaal verblijf?

2d) Is een bestuursrechtelijke sanctie in de vorm van een maatregel als in vraag 2c genoemd en die bestaat uit het opleggen van een maatregel van bewaring ter fine van uitzetting op de voet van het bepaalde in artikel 59 Vw [Vreemdelingenwet] 2000 alvorens de termijn als bedoeld in vraag 2c is verstreken, een sanctie die een onevenredig grote inbreuk vormt op het vrije verkeer van diensten?

2a) Indien het antwoord op vraag 1 bevestigend is, geeft de huidige stand van het gemeenschapsrecht, in het bijzonder voor wat betreft het non-discriminatiebeginsel en het vrije verkeer van diensten, aanleiding daarop een uitzondering te maken zodanig dat de autoriteiten van een lidstaat die persoon in de gelegenheid moeten stellen om alsnog diens geldige identiteitskaart of geldige paspoort te tonen?

3a) Indien het antwoord op vraag 1 ontkennend is, is dan in de huidige stand van het gemeenschapsrecht sprake van een belemmering van het vrij verkeer van diensten, indien jegens een persoon die stelt onderdaan van een andere lidstaat en toerist te zijn, in de periode waarin en zolang hij niet, door middel

van het tonen van een geldige identiteitskaart of geldig paspoort, zijn verblijfsrecht heeft aangetoond, een maatregel van bewaring ter fine van uitzetting op de voet van het bepaalde in artikel 59 Vw 2000 wordt opgelegd in het belang van de openbare orde, ook zonder gebleken actuele en ernstige bedreiging van die openbare orde?

3b) Is, indien sprake is van een belemmering als genoemd in vraag 3a, voor de vaststelling van de vraag of de belemmering gerechtvaardigd is, van belang de tijdsduur waarbinnen die lidstaat alsnog gelegenheid heeft gegeven tot het tonen van een geldige identiteitskaart of geldig paspoort?

3c) Is, indien sprake is van een belemmering als genoemd in vraag 3a, voor de vaststelling van de vraag of de belemmering gerechtvaardigd is, van belang of de lidstaat achteraf al dan niet schadevergoeding uitkeert over de periode waarin de persoon in bewaring verbleef en nog niet zijn nationaliteit door middel van het tonen van een geldig paspoort of een geldige identiteitskaart had aangetoond, als zulks in die lidstaat gebruikelijk is bij onrechtmatige vreemdelingenbewaringen?

4) Staat in het geval een lidstaat zelf geen algemene identificatieplicht kent de huidige stand van het gemeenschaps-

recht eraan in de weg, in het bijzonder gelet op het discriminatieverbod, dat een lidstaat bij binnenlands vreemdelingentoezicht ten aanzien van een persoon die stelt toerist te zijn, overgaat tot het opleggen van een maatregel als vreemdelingenbewaring ter fine van uitzetting op de voet van het bepaalde in artikel 59 Vw 2000, in de periode waarin en zolang die persoon niet door middel van het tonen van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort zijn gestelde verblijfsrecht aantoon?

Betreffende de tweede procedure:

5) Verzet de huidige stand van het gemeenschapsrecht zich ertegen dat zolang een onderdaan van een lidstaat zelf het verblijfsrecht als dienstontvanger niet inroept jegens de lidstaat op het grondgebied waarvan hij verblijft, die persoon door die lidstaat niet wordt beschouwd als een ingevolge het gemeenschapsrecht verblijfsrechtelijk beschermde onderdaan?

6) Dient het begrip dienstontvanger als bedoeld in het vrij verkeer van diensten zo begrepen te worden dat, ook indien iemand zich gedurende een langere periode, mogelijk langer dan zes maanden, in een andere lidstaat ophoudt, aldaar is aangehouden voor een strafbaar feit, geen vaste woon- of verblijf-

plaats weet te noemen en voorts geld noch bagage bezit, het verblijf in een andere lidstaat al voldoende grond oplevert om te moeten veronderstellen dat toeristische of andere aan kort verblijf verbonden diensten, zoals bijvoorbeeld logies en het nuttigen van maaltijden, worden ontvangen?"

namelijk het geval is, kan hij aanspraak maken op de bescherming die door de gemeenschapsrechtelijke bepalingen inzake de vrijheid van dienstverrichting wordt geboden.

IV — Analyse

27. De vragen van de verwijzende rechter moeten mijns inziens in vier clusters worden ingedeeld.

28. In de eerste plaats verzoekt de verwijzende rechter het Hof de reikwijdte van het begrip „dienstontvanger” te preciseren, teneinde te kunnen bepalen of een onderdaan van een lidstaat die zich gedurende een langere periode, mogelijk langer dan zes maanden, in een andere lidstaat ophoudt, aldaar is aangehouden voor een strafbaar feit, geen vaste woon- of verblijfplaats weet te noemen en voorts geld noch bagage bezit, onder de persoonlijke werkingssfeer van de gemeenschapsrechtelijke bepalingen inzake de vrijheid van dienstverrichting kan vallen. De vijfde en de zesde vraag van de verwijzende rechter komen er dus op neer, of het mogelijk is te veronderstellen dat een onderdaan van een lidstaat, zoals Oulane, die in een andere lidstaat verblijft, ontvanger van toeristische diensten is. Indien dit

29. In de tweede plaats vraagt de verwijzende rechter, of artikel 4, lid 2, derde alinea, van richtlijn 73/148 aldus moet worden uitgelegd dat de erkenning door een lidstaat van het verblijfsrecht van een onderdaan van een andere lidstaat die de hoedanigheid van dienstontvanger heeft, afhankelijk mag worden gesteld van het tonen door deze persoon van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort en, zo ja, of het gemeenschapsrecht die lidstaat ertoe verplicht de betrokkene gelegenheid te geven om deze geldige identiteitskaart of dit geldige paspoort binnen een bepaalde termijn over te leggen (prejudiciële vragen 1, 2a en 2c).

30. In de derde plaats wenst de verwijzende rechter te vernemen, of het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit zich ertegen verzet dat onderdanen van andere lidstaten krachtens de vreemdelingenwetgeving in de lidstaat van ontvangst worden onderworpen aan de verplichting om een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort te tonen teneinde hun nationaliteit te bewijzen, op straffe van een maatregel van bewaring met het oog op uitzetting indien een dergelijk document niet kan worden overgelegd, terwijl het Nederlandse recht een dergelijke verplichting niet oplegt aan de eigen onderdanen (prejudiciële vragen 2b en 4).

31. Tot slot vraagt de verwijzende rechter in de vierde plaats, of de bewaring met het oog op uitzetting van onderdanen van andere lidstaten in geval van niet-naleving door hen van hun verplichting om in het bezit te zijn van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort, een belemmering van het vrije verkeer van diensten oplevert en, zo ja, of deze belemmering kan worden gerechtvaardigd (prejudiciële vragen 2d, 3a, 3b en 3c).

Blijkens deze uitspraak heeft Oulane immers verklaard dat hij op het moment van zijn eerste aanhouding sinds ongeveer drie maanden in Nederland verbleef. Bij zijn tweede aanhouding zeven maanden later verklaarde hij sinds achttien dagen in deze lidstaat te verblijven.

A — *Het begrip dienstontvanger*

32. Met zijn vijfde en zijn zesde prejudiciële vraag verzoekt de verwijzende rechter het Hof om het begrip „dienstontvanger” te preciseren, teneinde te kunnen bepalen of een onderdaan van een lidstaat die zich gedurende een langere periode, mogelijk langer dan zes maanden, in een andere lidstaat ophoudt, aldaar is aangehouden voor een strafbaar feit, geen vaste woon- of verblijfplaats weet te noemen en voorts geld noch bagage bezit, onder de persoonlijke werkingssfeer van de gemeenschapsrechtelijke bepalingen inzake de vrijheid van dienstverrichting kan vallen.

34. Ik zal dus geen aandacht besteden aan de situatie van een onderdaan van een lidstaat die zich „gedurende een langere periode, mogelijk langer dan zes maanden” in een andere lidstaat ophoudt.³

33. Allereerst wil ik erop wijzen dat het antwoord op deze vraag een onderdaan van een lidstaat geldt die, volgens de weergave van de feiten in de verwijzingsuitspraak, gedurende een periode van drie maanden of korter in een andere lidstaat verblijft.

35. Wanneer men namelijk alle vragen van de verwijzende rechter beziet, blijkt daaruit duidelijk dat deze rechter de verklaringen van Oulane niet in twijfel trekt, want de vragen hebben uitsluitend betrekking op de documenten die bij een verblijf van korter dan drie maanden kunnen worden geëist, te weten een geldig paspoort of een geldige identiteitskaart.

36. Met betrekking tot de persoonlijke werkingssfeer van de gemeenschapsbepalingen inzake de vrijheid van dienstverrichting is het vaste rechtspraak van het Hof dat „het in artikel 59 van het Verdrag neergelegde beginsel van het vrij verrichten van diensten, dat een van de grondbeginselen van het

³ — Zulks in tegenstelling tot de aanvankelijke formulering van de zesde prejudiciële vraag van de verwijzende rechter.

Verdrag is, impliceert dat degenen te wier behoefte diensten worden verricht, zich met het oog daarop vrijelijk naar een andere lidstaat kunnen begeven zonder daarbij door beperkingen te worden gehinderd, en dat met name toeristen zijn te beschouwen als personen te wier behoefte diensten worden verricht".⁴

37. Ik ga niet onderzoeken of het gemeenschapsrecht een definitie van het begrip „toerist” geeft en kies daarmee voor dezelfde benadering als advocaat-generaal Lenz in zijn conclusie bij het reeds aangehaalde arrest Cowan. Met hem betwijfel ik namelijk het nut van een gemeenschapsrechtelijke definitie van het begrip toerist: „[u]it juridisch oogpunt is het [...] niet relevant, de verschillende groepen van potentiële dienstenontvangers aan starre definities te binden en onderling af te bakenen. Het is slechts zaak, het begrip dienstenontvanger een concrete inhoud te geven.”⁵

38. Om deze aanpak te doen slagen, heeft de advocaat-generaal zich, gelet op de verschillende communautaire toegangs- en verblijfs-

regelingen voor gemeenschapsonderdanen, uitgesproken voor de opvatting dat iemand „zich [...] reeds aan de grens, dat wil zeggen nog vóór hij zich op het grondgebied van een andere lidstaat bevindt en uiteraard nog vooraleer hij daadwerkelijk een dienst ontvangt, op zijn hoedanigheid van dienstenontvanger kan beroepen”. De hoedanigheid van dienstontvanger wordt dus vooraf en veralgemenend vastgesteld door bij het begin van de reis uit te gaan van de „diensten waarop in de loop van een reis een beroep moet worden gedaan”.⁶

39. Op grond van deze redenering kom ik derhalve tot de conclusie dat de omstandigheid dat een persoon uit een lidstaat zich op enig moment in een andere lidstaat ophoudt, het vermoeden wettigt dat hij in deze lidstaat diensten ontvangt of zal ontvangen. Uit de aanwezigheid van een persoon op het grondgebied van een lidstaat vloeit namelijk voort dat hij daar tal van diensten zal ontvangen, hetzij af en toe, hetzij voortdurend.

4 — Zie onder meer arrest van 19 januari 1999, *Calfa* (C 348/96, Jurispr. blz. 1-11, punt 16). Het vrije verkeer van dienstenontvangers, dat niet uitdrukkelijk in het Verdrag is vastgelegd, is voor het eerst erkend in richtlijn 73/148, vóór de uitspraak van het Hof dat deze vrijheid het „noodzakelijke complement” van de verdragsbepalingen inzake het vrij verrichten van diensten vormt en „in overeenstemming [is] met de doelstelling om alle tegen vergoeding verrichte werkzaamheden die niet onder het vrije goederen-, personen- of kapitaalverkeer vallen, te liberaliseren”: zie arrest van 31 januari 1984, *Luisi en Carbone* (286/82 en 26/83, Jurispr. blz. 377, punt 10). Zie met betrekking tot de ontvangers van toeristische diensten ook het arrest van 2 februari 1989, *Cowan* (186/87, Jurispr. blz. 195).

5 — Zie conclusie van advocaat-generaal Lenz van 6 december 1988 in de zaak *Cowan*, reeds aangehaald, punt 22.

40. De door de verwijzende rechter uiteengezette omstandigheden zijn niet van dien aard dat aan een onderdaan van een lidstaat, zoals Oulane, de hoedanigheid van dienstontvanger moet worden ontzegd. Het feit dat hij is aangehouden voor een strafbaar feit of

6 — *Ibidem*, punt 28.

zelfs schuldig is bevonden aan bepaalde overtredingen, is immers niet onverenigbaar met de hoedanigheid van dienstontvanger, zoals onder meer uit het arrest Calfa⁷ volgt. Hetzelfde geldt voor het ontbreken van een vaste woon- of verblijfplaats in de lidstaat van ontvangst, dat juist vóór het bestaan van een verblijf van toeristische aard pleit.

41. De omstandigheid bovendien dat iemand op het moment van zijn aanhouding geld noch bagage bezit, wettigt niet het vermoeden dat deze persoon volstrekt zonder middelen is.⁸ Ik wil er hier echter wel op wijzen dat het bewijs van een totaal gebrek aan middelen van een dergelijke persoon om in zijn levensonderhoud te voorzien, onverenigbaar zou zijn met de gemeenschapsrechtelijke definitie van diensten, te weten „dienstverrichtingen welke gewoonlijk tegen vergoeding geschieden”.⁹ Iemand die bijvoorbeeld financieel wordt ondersteund door een onderdaan van de lidstaat van ontvangst of die geld uit zijn lidstaat van herkomst kan betrekken, kan in dat verband niet als volledig zonder middelen worden beschouwd.

42. Gelet op de voorgaande elementen stel ik voor de nationale rechter te antwoorden, dat de omstandigheid dat een onderdaan van een lidstaat zich op enig moment op het grondgebied van een andere lidstaat ophoudt, de veronderstelling wettigt dat hij in deze lidstaat diensten ontvangt of zal ontvangen en dat hij dus, in deze hoedanigheid, onder de personele werkingssfeer van de gemeenschapsrechtelijke bepalingen inzake het vrij verrichten van diensten valt.

43. Alvorens de overige vragen van de verwijzende rechter te bespreken, wil ik verduidelijken waarom ik het in casu belangrijk acht vast te stellen of betrokkene onder de categorie dienstontvangers valt.

44. Men zou immers kunnen zeggen dat de hoedanigheid van onderdaan van een lidstaat op zich, sinds het Verdrag van Maastricht en de invoering van het begrip Europees burgerschap in het primaire gemeenschapsrecht, volstaat om in een andere lidstaat recht op verblijf te hebben, zonder dat het ertoe doet of betrokkene een economische activiteit, als werknemer of als zelfstandige, uitoefent dan wel daaraan deelneemt.

45. Aangezien het recht om op het grondgebied van de lidstaten te verblijven „door een duidelijke en nauwkeurige bepaling van

7 — Reeds aangehaald. In deze zaak werd Calfa als dienstontvanger aangemerkt terwijl zij schuldig was bevonden aan overtreding van de Narcoticawet en veroordeeld was tot een gevangenisstraf van drie maanden en, als bijkomende straf, tot uitzetting uit het Griekse grondgebied voor haar leven.

8 — In het hoofdgeding volgt bovendien uit de stukken, dat bij Oulane thuis een afschrift van de Postbank is aangetroffen.

9 — Artikel 50, eerste alinea, EG.

het EG-Verdrag rechtstreeks wordt toegekend aan iedere burger van de Unie”¹⁰, is de loutere hoedanigheid van onderdaan van een lidstaat, en dus van burger van de Unie, op zich voldoende om zich op een dergelijk recht te kunnen beroepen.

46. Artikel 18, lid 1, EG preciseert echter — en juist daarom is het zo belangrijk om de begunstigen van het vrije verkeer goed te omschrijven en af te bakenen — dat elke burger van de Unie het recht heeft om 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”.¹¹

47. Om deze beperkingen en voorwaarden te kennen en de strekking ervan te bepalen, moet te rade worden gegaan met de bepalingen van primair en afgeleid recht die materieel op een bepaalde rechtssituatie van toepassing zijn.

10 — Arrest van 17 september 2002, *Baumbast en R* (C-413/99, Jurispr. blz. I-7091, punt 84).

11 — Artikel 18, lid 1, EG. Zie, voor een toepassing op de beperkingen en voorwaarden die uit richtlijn 90/364/EEG van de Raad van 28 juni 1990 betreffende het verblijfsrecht (PB L 180, blz. 26) voortvloeien, arrest *Baumbast en R*, reeds aangehaald, punten 85 e.v. Ik herinner tevens aan de uitspraak van het Hof dat deze beperkingen en voorwaarden niet beletten dat artikel 18, lid 1, EG rechtstreekse werking heeft: „[d]e toepassing van de beperkingen en voorwaarden die volgens artikel 18, lid 1, EG aan de uitoefening van dat recht van verblijf mogen worden gesteld, is echter vatbaar voor rechterlijke toetsing. Eventuele beperkingen van en voorwaarden voor dit recht beletten derhalve niet dat de bepalingen van [dit] artikel [...] voor particulieren rechten doen ontstaan, welke zij in rechte geldend kunnen maken en welke de nationale rechter dient te handhaven” (zelfde arrest, punt 86).

48. In het geschil voor de verwijzende rechter zijn de voorwaarden en beperkingen van het verblijfsrecht die ten tijde van de feiten van toepassing waren, te vinden in de gemeenschapsrechtelijke bepalingen inzake de vrijheid van dienstverrichting.

49. De ontwikkeling van het gemeenschapsrecht neigt ontegenzeggelijk naar uniformisering, ja zelfs eenheid, van de toepasselijke regelingen op het gebied van het vrije verkeer van onderdanen van lidstaten.¹² In afwachting daarvan, en voor de zaken waarvoor nog steeds communautaire sectorale regelingen¹³ van kracht zijn, blijft de indeling in categorieën van de begunstigen van het vrije verkeer volgens mij haar juridisch nut behouden.

50. Ten slotte lijken de primairrechtelijke en secundairrechtelijke bepalingen inzake de vrijheid van dienstverrichting mij te volstaan om een nuttig antwoord te kunnen geven op de vragen van de verwijzende rechter, zodat het „overbodig [is] een beroep te doen op de nadere bescherming uit hoofde van het burgerschap van de Unie”.¹⁴ Ik wil hier echter aan toevoegen, dat ook al kan de bescherming die de hoedanigheid van burger van de Unie biedt, als zodanig niet systema-

12 — Zie richtlijn 2004/38, waaraan de lidstaten uiterlijk op 30 april 2006 dienen te voldoen.

13 — Richtlijn 2004/38 is onder meer ingegeven door de wil om „deze sectorale en fragmentaire benadering van het recht van vrij verkeer en verblijf te verhelpen [...] [in] één enkel wetgevingsbesluit” (vierde overweging van de considerans).

14 — Om met advocaat-generaal Pergola te spreken in punt 10 van zijn conclusie van 17 februari 1998 in de zaak *Calfa*, reeds aangehaald, waar een vergelijkbare situatie aan de orde was.

tisch worden ingeroepen, dit concept wel degelijk dwingt tot verdere ontwikkeling van het gemeenschapsrecht op het gebied van het vrije verkeer van personen, in de ruime betekenis van het woord. De hoedanigheid van burger van de Unie, die „de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten [dient] te zijn”¹⁵, is derhalve een gegeven waarmee rekening moet worden gehouden, en wel op dynamische wijze, bij de uitlegging van het geheel van communautaire bepalingen inzake het vrij verkeer van personen, inzonderheid de bepalingen inzake het vrij verrichten van diensten.

B — Het tonen door een dienstontvanger van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort als voorwaarde voor erkenning door de lidstaat van ontvangst van zijn verblijfsrecht

51. Met zijn prejudiciële vragen 1, 2a en 2c wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 4, lid 2, derde alinea, van richtlijn 73/148 aldus moet worden uitgelegd, dat de erkenning door een lidstaat van het verblijfsrecht van een onderdaan van een andere lidstaat die de hoedanigheid van dienstontvanger heeft, afhankelijk kan worden gesteld van het tonen door deze onderdaan van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort en, zo ja, of het gemeenschapsrecht deze lidstaat ertoe verplichtbetrokkene in de

gelegenheid te stellen deze geldige identiteitskaart of dit geldige paspoort binnen een bepaalde termijn te tonen.

52. Artikel 4, lid 2, van deze richtlijn bepaalt allereerst dat „[v]oor de personen die diensten verrichten en degenen te wier behoeve de dienst wordt verricht [...], het verblijfsrecht overeen[komt] met de duur van de dienstverrichting”. In de tweede plaats maakt deze bepaling een onderscheid naar gelang van de duur van de dienstverrichting, namelijk korter of langer dan drie maanden.

53. Indien de duur van de dienstverrichting, en dus van het verblijf, meer dan drie maanden bedraagt, „geeft de lidstaat waar de dienstverrichting plaatsheeft, ten bewijze van dit recht een verblijfsvergunning af” (tweede alinea).

54. Indien deze duur drie maanden of minder bedraagt, „geldt de identiteitskaart of het paspoort, waarmee de betrokkene het grondgebied heeft betreden, als verblijfsvergunning” (derde alinea).¹⁶

55. Uit de bewoordingen van laatstgenoemde bepaling betreffende het verblijf van drie maanden of korter, waarvan de verwijzende rechter om uitlegging verzoekt,

15 — Arrest van 20 september 2001, Grzelczyk (C-184/99, Jurispr. biz. I-6193, punt 31).

16 — Cursivering van mij.

blijkt niet of het tonen van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort door een dienstontvanger een noodzakelijke voorwaarde is voor de erkenning door de lidstaat van ontvangst van het verblijfsrecht van deze persoon.

56. Ik meen dan ook dat artikel 4, lid 2, derde alinea, van richtlijn 73/148 teleologisch moet worden uitgelegd. Deze uitleggingsmethode lijkt mij aangewezen, omdat het aan de verwijzende rechter te geven antwoord niet duidelijk voortvloeit uit de bewoordingen van de uit te leggen bepaling van gemeenschapsrecht.¹⁷

57. Op grond hiervan moet artikel 4, lid 2, derde alinea, van richtlijn 73/148 mijns inziens aldus worden opgevat, dat het tonen door een dienstontvanger van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van ontvangst deze lidstaat er weliswaar toe verplicht te erkennen dat betrokkene een verblijfsrecht van drie maanden of minder toekomt, doch dat de onmogelijkheid om een dergelijk document ter plaatse te tonen als zodanig niet volstaat om hem zijn verblijfsrecht te ontzeggen.

58. In dit verband moet worden onderstreept dat het Hof sinds het arrest Royer van 1976 heeft geoordeeld dat „het recht van de onderdanen van een lidstaat om het grondgebied van een andere lidstaat binnen te komen en er te verblijven met de in het Verdrag genoemde oogmerken [...] *rechtstreeks wordt toegekend door het Verdrag of, al naar het geval, door de ter uitvoering daarvan vastgestelde bepalingen*”.¹⁸ Het Hof heeft hieraan de conclusie verbonden dat „dit recht bestaat onafhankelijk van de afgifte van een verblijfsvergunning door de bevoegde autoriteit van een lidstaat”, welke afgifte dus „niet is te beschouwen als een rechtschepende handeling, maar als een handeling waarbij een lidstaat de individuele positie van een onderdaan van een andere lidstaat ten opzichte van de bepalingen van het gemeenschapsrecht vaststelt”.¹⁹

59. Uit deze rechtspraak kan worden afgeleid, dat het gemeenschapsrecht de lidstaat van ontvangst geen enkele ruimte laat om aan de onderdanen van andere lidstaten een recht op binnenkomst en verblijf toe te kennen. Deze lidstaat is enkel bevoegd om de wijze van uitoefening van dit recht te controleren en om in voorkomend geval en binnen bepaalde grenzen de niet-inachtneming daarvan te bestraffen.

60. Met betrekking tot enerzijds de voorwaarden voor de uitoefening van het recht om op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven en anderzijds de

17 — Zie, met betrekking tot het gebruik van de methoden van letterlijke en teleologische uitlegging, mijn opmerkingen in onder meer mijn conclusie van 27 september 2001 in de zaak Schilling en Nehring (arrest van 16 mei 2002, C-63/00, Jurispr. blz. I-4483, punten 17 e.v.).

18 — Arrest van 8 april 1976 (48/75, Jurispr. blz. 497, punt 31; cursivering van mij).

19 — Punt 32, resp. 33 van het arrest Royer, reeds aangehaald; cursivering van mij.

controlebevoegdheid waarover de lidstaten beschikken, heeft het Hof in zijn arrest Wijsenbeek van 1999 gepreciseerd dat „zolang geen specifieke gemeenschapsregels inzake de controles aan de buitengrenzen van de Gemeenschap zijn vastgesteld [...] *de uitoefening van die rechten [onderstelt], dat de betrokkene aannemelijk weet te maken dat hij de nationaliteit van een lidstaat bezit*”.²⁰ Het bewijs van de hoedanigheid van onderdaan van een lidstaat valt dus nog steeds duidelijk onder „de beperkingen en voorwaarden die bij dit Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld”²¹ voor de uitoefening van het recht van de onderdanen van de lidstaten om vrij te reizen en te verblijven op het grondgebied van andere lidstaten.

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”.²² Enerzijds zijn de lidstaten dus gerechtigd identiteitscontroles aan de binnengrenzen van de Gemeenschap te verrichten en anderzijds vloeit de verplichting voor de betrokkenen om een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort te tonen, rechtstreeks uit het gemeenschapsrecht voort. Deze verplichting heeft tot doel te kunnen vaststellen of de betrokkenen in hun hoedanigheid van onderdaan van een lidstaat het recht hebben vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen.

61. Op grond van dit uitgangspunt heeft het Hof vervolgens overwogen, dat „[z]elfs 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, [...] deze laatste dus het recht [zouden] 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,

62. Het Hof voegt hieraan toe dat de lidstaten bevoegd zijn de niet-naleving van een dergelijke verplichting te bestraffen, mits de straffen vergelijkbaar zijn met die welke van toepassing zijn op soortgelijke nationale overtredingen en zij niet dermate onevenredig zijn dat zij een belemmering van het vrije verkeer van personen opleveren.”²³

63. Uit de redenering van het Hof kan volgens mij het volgende worden afgeleid. In de eerste plaats hebben de identiteitscontroles aan de binnengrenzen van de

20 — Arrest van 21 september 1999 (C-378/97, Jurispr. blz. I-6207, punt 42; cursivering van mij). De feiten die in deze zaak aan de orde waren, kunnen worden samengevat als volgt: Wijsenbeek, van Nederlandse nationaliteit, werd in zijn land strafrechtelijk vervolgd omdat hij bij binnenkomst in Nederland op 17 december 1993 via de luchthaven Rotterdam geweigerd had zijn paspoort te tonen en te overhandigen aan de ambtenaar van de Koninklijke Marechaussee die belast was met de grensbewaking, en zijn nationaliteit anderszins aannemelijk te maken, zulks in strijd met artikel 25 van het Nederlandse Vreemdelingenbesluit.

21 — Artikel 18, lid 1, EG.

22 — Arrest Wijsenbeek, reeds aangehaald, punt 43.

23 — Ibidem, punt 44.

Gemeenschap en de dienovereenkomstige verplichting voor een reizende onderdaan om zich aan die controles te onderwerpen door een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort te tonen, *een en hetzelfde doel*: te verzekeren dat deze persoon daadwerkelijk recht op vrij verkeer geniet in zijn hoedanigheid van onderdaan van een lidstaat. Daarom moet het door het Hof gehuldigde standpunt naar mijn mening worden gezien tegen de achtergrond van de doelstelling en niet vanuit een formalistische benadering: de verplichting om aan de binnengrenzen een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort te tonen is immers geen doel op zich: waar het uiteindelijk om gaat, is het bewijs van de nationaliteit van de betrokkene.

64. In de tweede plaats kan dit legitieme onderzoek van de hoedanigheid van onderdaan van een lidstaat van de persoon die bij zijn binnenkomst op het grondgebied van een andere lidstaat wordt gecontroleerd, volgens mij ook plaatsvinden wanneer het verblijfsrecht afzonderlijk, na binnenkomst op het grondgebied, wordt onderzocht, zodat 's Hofs redenering met betrekking tot de controle aan de binnengrenzen ook kan worden toegepast op dit aspect van het recht op vrij verkeer. Bovendien heeft het Hof ten aanzien van het recht om te reizen en te verblijven verklaard, dat de uitoefening daarvan „onderstelt [...] dat de betrokkene aannemelijk weet te maken dat hij de nationaliteit van een lidstaat bezit”.²⁴

65. In de derde plaats moet een onderscheid worden gemaakt tussen de voorwaarden

voor uitoefening van het verblijfsrecht, namelijk het bewijs van de nationaliteit, en de verplichting om een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort te tonen, die slechts een van de „wettelijke formaliteiten voor de toegang, de verplaatsing en het verblijf van vreemdelingen”²⁵ is. De niet-naleving van deze verplichting kan dus, zoals we hebben gezien, wel door de lidstaat van ontvangst worden bestraft, doch in geen geval tot ontzegging van het verblijfsrecht leiden.

66. Dit alles sterkt mij in de overtuiging — die ook door de Europese Commissie wordt gedeeld — dat de administratieve verplichtingen in artikel 4, lid 2, van richtlijn 73/148, zoals de verplichting dat een identiteitskaart of paspoort als verblijfsvergunning geldt indien het verblijf drie maanden of minder bedraagt, moeten worden gezien in het licht van de doelstelling van de richtlijn, te weten het opheffen van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf voor onderdanen van de lidstaten ter zake van vestiging en het verrichten van diensten.²⁶

67. Vanuit deze invalshoek en op basis van een pragmatische benadering brengt de Commissie een beslissend element voor het voetlicht, namelijk de tweeledige functie van

24 — Ibidem, punt 42.

25 — Arrest Royer, reeds aangehaald, punt 38.

26 — Punt 34 van de opmerkingen van de Commissie.

de verplichting in artikel 4, lid 2, derde alinea, van richtlijn 73/148: enerzijds dient zij ter vereenvoudiging van de bewijslast van het verblijfsrecht voor zowel de onderdanen van andere lidstaten als de lidstaten zelf²⁷ en anderzijds is zij bedoeld als een maximumvoorschrift met betrekking tot de formele vereisten die een lidstaat met het oog op de bewijslast van het verblijfsrecht kan oplegen, zodat strengere vereisten zijn uitgesloten.²⁸

68. De Commissie is dan ook van mening, dat uit artikel 4, lid 2, derde alinea, van richtlijn 73/148 niet a contrario kan worden afgeleid dat niet-naleving van deze voorwaarde tot niet-erkenning van de nationaliteit, en in casu daarmee ook tot niet-erkenning van het verblijfsrecht, leidt. Een dergelijk formalisme zou volgens haar absurde gevolgen kunnen hebben, die haaks staan op de filosofie van de gemeenschapsrechtelijke instrumenten welke gericht zijn op een

ruime — maar zeker niet onbeperkte — invulling van het verblijfsrecht.

69. In de lijn van dit betoog en indachtig het doel van de betrokken richtlijn ben ik de opvatting toegedaan, dat het bezit van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort ingevolge artikel 4, lid 2, derde alinea, van richtlijn 73/148 weliswaar de regel is, omdat dit de meest eenvoudige en meest voor de hand liggende wijze is om de nationaliteit van een individu vast te stellen, doch dat deze bepaling niet aldus kan worden uitgelegd dat zij uitsluit dat de nationaliteit op een andere manier wordt vastgesteld.²⁹

70. Deze uitlegging is mijns inziens niet onvereenigbaar met de bewoordingen van artikel 4, lid 2, derde alinea, van richtlijn 73/148. Ook al is het namelijk regel dat officiële documenten zoals een identiteitskaart of paspoort als verblijfstitel voor een verblijf van de dienstontvanger van maximaal drie maanden gelden en dat het niet-tonen van een dergelijk document tot toepassing van een sanctie door de lidstaat van ontvangst kan leiden, dit neemt niet weg dat laatstgenoemde lidstaat de gecontroleerde persoon niet om deze reden kan beletten zijn recht op verblijf uit te oefenen, hetgeen

27 — Zo merkt de Commissie op dat het tonen van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort in beginsel de eenvoudigste manier is om de nationaliteit aanneemelijk te maken en dat de lidstaten bevoegd zijn deze verplichting op te leggen.

28 — Naar mijn mening is deze benadering ook terug te vinden in artikel 6 van richtlijn 2004/38, dat in het eerste lid ervan bepaalt: „Burgers van de Unie hebben het recht gedurende maximaal drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven *zonder andere voorwaarden of formaliteiten* dan de verplichting in het bezit te zijn van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort” (cursivering van mij). Overigens keert de discussie waartoe de vraag van de verwijzende rechter aanleiding kan geven, volledig terug in de formulering van de gemeenschapswetgever, die trouwens eerder neerkomt op een „niet-keuze” zodat de onduidelijkheid blijft voortbestaan: is het bezit van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort een „voorwaarde” voor het recht op verblijf of een „formaliteit” van het recht op verblijf? Ik denk dat het uitsluitend om een formaliteit gaat die in het kader van de uitoefening van het verblijfsrecht in acht moet worden genomen.

29 — Denk eens aan de gevolgen waartoe een tegengestelde redenering zou leiden voor de situatie van een toerist wiens paspoort en/of identiteitskaart kwijt of gestolen is, welke situatie niet als uitzonderlijk kan worden bestempeld: is het dan redelijk om het verblijf van deze persoon te beëindigen?

in concreto zou neerkomen op de ontkenning van het bestaan van dit recht.

71. Mijn analyse mag echter niet aldus worden begrepen dat een gemeenschaps-onderdaan zich alleen maar op zijn recht op vrij verkeer hoeft te beroepen om legaal te kunnen verblijven in de lidstaat van ontvangst. De teleologische invalshoek van mijn analyse dwingt de gemeenschaps-onderdaan er juist toe zijn nationaliteit op verzoek van de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van ontvangst aannemelijk te maken en wel op overtuigende wijze, dat wil zeggen aan de hand van elk document of ambtelijk contact dat een serieuze aanwijzing oplevert dat hij de nationaliteit van een lidstaat heeft.

72. Bovendien moet de onderdaan van een andere lidstaat altijd in de gelegenheid worden gesteld een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort te tonen en wel binnen een redelijke termijn, dat wil zeggen rekening houdend met de normale termijnen om dergelijke documenten in het bezit te verkrijgen en/of te verzenden.

73. Op grond van het voorgaande geef ik het Hof in overweging, de verwijzende rechter te antwoorden dat artikel 4, lid 2, derde alinea, van richtlijn 73/148 aldus moet worden uitgelegd dat de erkenning door een lidstaat van het verblijfsrecht van een onderdaan van een andere lidstaat die de hoedanigheid van dienstontvanger heeft, niet afhankelijk kan worden gesteld van het tonen door laatstgenoemde van een geldige identiteitskaart of

een geldig paspoort. De dienstontvanger die gedurende een periode van drie maanden of minder zijn recht op verblijf uitoefent in een lidstaat van ontvangst, is echter verplicht op verzoek van de bevoegde autoriteiten van deze lidstaat zijn hoedanigheid van onderdaan van een lidstaat met elk middel aannemelijk te maken. Tot slot moet hij in de gelegenheid worden gesteld om binnen een redelijke termijn een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort over te leggen.

C — De verschillende behandeling van gemeenschaps-onderdanen en nationale onderdanen ten aanzien van de verplichting om hun nationaliteit aan te tonen

74. Met zijn prejudiciële vragen 2b en 4 vraagt de verwijzende rechter, of het beginsel van non-discriminatie op grond van nationaliteit zich ertegen verzet dat onderdanen van andere lidstaten krachtens de vreemdelingenwetgeving van de lidstaat van ontvangst worden onderworpen aan de verplichting om een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort te tonen teneinde hun nationaliteit te bewijzen, op straffe van een maatregel van bewaring met het oog op uitzetting indien een dergelijk document niet kan worden overgelegd, terwijl het Neder-

landse recht een dergelijke verplichting niet oplegt aan eigen onderdanen.

een dergelijke verplichting niet oplegt aan eigen onderdanen.³¹

75. In overeenstemming met de vaste rechtspraak van het Hof wil ik met betrekking tot het gebied van het vrij verrichten van diensten preciseren, dat deze vraag moet worden onderzocht in het licht van artikel 49 EG. Weliswaar is het algemene beginsel van non-discriminatie op grond van nationaliteit neergelegd in artikel 12 EG, doch dit kan „slechts autonoom [...] worden toegepast in onder het gemeenschapsrecht vallende situaties waarvoor het Verdrag niet in bijzondere discriminatieverboden voorziet”. Wat de vrijheid van dienstverrichting betreft, „is dit beginsel nader uitgewerkt in artikel 49 EG”.³⁰

77. De verwijzende rechter zet uiteen wat in zijn ogen een met het gemeenschapsrecht strijdige discriminatie op grond van nationaliteit kan opleveren: het Nederlandse recht kent geen algehele en algemene identificatieplicht, doch slechts beperkte identificatieplichten die in bijzondere wetten zijn neergelegd en voor bepaalde situaties gelden.³² De Vreemdelingenwet 2000 wordt door de Nederlandse autoriteiten onder de categorie beperkte identificatieplichten geschaard.

76. De prejudiciële vraag moet dan ook aldus worden verstaan dat de verwijzende rechter wenst te vernemen of het in artikel 49 EG neergelegde algemene beginsel van non-discriminatie op grond van nationaliteit zich er tegen verzet dat onderdanen van andere lidstaten krachtens de vreemdelingenwetgeving van de lidstaat van ontvangst worden onderworpen aan de verplichting om een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort te tonen teneinde hun nationaliteit te bewijzen, terwijl het Nederlandse recht

78. De verwijzende rechter acht het dan ook zinvol om de situatie van iemand die bij een controle verklaart de Nederlandse nationaliteit te hebben, te vergelijken met die van iemand die verklaart onderdaan van een andere lidstaat zijn, wat betreft hun verplichting om een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort te tonen.

30 — Zie onder meer arrest van 28 oktober 1999, Vestergaard (C-55/98, Jurispr. blz. I-7641, punten 16 en 17). Zie ook arrest van 14 juli 1994, Peralta (C-379/92, Jurispr. blz. I-3453, punt 18).

31 — Het aspect van de problematiek betreffende het dwangmiddel van een maatregel van bewaring met het oog op uitzetting, die van toepassing is in geval van niet-naleving van de verplichting om steeds een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort te kunnen tonen, moet volgens mij worden gezien tegen de achtergrond van de rechtvaardiging van de belemmeringen van het vrije verkeer en mag niet geïsoleerd worden beoordeeld in het licht van het discriminatieverbod. Uit de bewoordingen van de Vreemdelingenwet 2000 vloeit namelijk voort, dat dit soort maatregelen per definitie alleen op vreemdelingen betrekking kunnen hebben, omdat zij ertoe strekken, hen uit te zetten. Ik zal dit onderdeel van de problematiek dan ook bespreken in het kader van de beoordeling van het laatste cluster van prejudiciële vragen.

32 — De verwijzende rechter onderstreept dat het merendeel van deze beperkte identificatieplichten bedoeld is om misbruik van uitkeringen en premies in de sociale en fiscale sector tegen te gaan.

79. Volgens de nationale bestuursrecht-spraak, aldus de verwijzende rechter, moet degene die stelt de Nederlandse nationaliteit te hebben, zijn identiteit aannemelijk maken door het overleggen van objectieve, direct tot zijn fysieke persoon te herleiden gegevens. Naast een Nederlandse identiteitskaart of een Nederlands paspoort kan betrokkene zijn nationaliteit ook aannemelijk maken door bijvoorbeeld een in Nederland afgegeven rijbewijs te tonen. Tot slot is het, indien noodzakelijk, mogelijk de gemeentelijke basisadministratie te raadplegen ten-einde eventuele twijfel aan de gestelde identiteit weg te nemen.

80. Degene echter die bij binnenlands vreemdelingentoezicht stelt onderdaan van een andere lidstaat te zijn en zich beroept op het vrije verkeer van personen en diensten, wordt gewoonlijk krachtens de Vreemdelingenwet 2000 in bewaring gesteld op gronden ontleend aan het belang van de openbare orde, indien en zolang hij niet zijn geldige identiteitskaart of geldig paspoort toont.

81. De verwijzende rechter vraagt zich dan ook af, of dit een met het gemeenschapsrecht strijdige discriminatie van gemeenschapsonderdanen oplevert ten opzichte van Nederlandse onderdanen die naar nationaal recht niet verplicht zijn een geldig paspoort of een geldige identiteitskaart, bij uitsluiting van

andere documenten, te tonen om hun nationaliteit aannemelijk te maken.

82. De Commissie meent te dien aanzien dat de verblijfsrechtelijke positie van nationale onderdanen en die van onderdanen van andere lidstaten fundamenteel van elkaar verschillen op grond van het Verdrag zelf, aangezien het verblijfsrecht van de eerste categorie personen per definitie permanent en absoluut is, vooral tegen de achtergrond van het verbod op uitzetting van eigen onderdanen. De verschillende behandeling met betrekking tot de verplichting om een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort te tonen, houdt dus geen verband met de nationaliteit op zich, maar met de objectief onderscheiden rechtssituatie op het gebied van het verblijfsrecht.

83. Allereerst wil ik eraan herinneren dat de verplichting voor de onderdaan van een andere lidstaat om in het bezit te zijn van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort op zich weliswaar geen recht op verblijf schept, zoals we hebben gezien, doch dit is wel een door het gemeenschapsrecht, in het bijzonder richtlijn 73/148, voorgeschreven formaliteit. Men zou dus kunnen zeggen, dat het gemeenschapsrecht de lidstaten een solide basis biedt om aan onderdanen van andere lidstaten die op hun grondgebied verblijven, het bezit van een geldig identiteitsbewijs voor te schrijven. Om

deze reden is het Hof van oordeel, dat „in beginsel de bevoegdheid der lidstaten tot bestraffing van eenieder die deze verplichting verzuimt, niet [...] te betwisten [is]”.³³

die in een andere lidstaat wensen te verblijven, niet vergelijkbaar is met de situatie van nationale onderdanen, wat betreft de wettelijke verplichtingen met betrekking tot de uitoefening van het verblijfsrecht, omdat op de eerstgenoemde categorie onderdanen specifieke verplichtingen krachtens het gemeenschapsrecht rusten.

84. Ik wijs er voorts op dat het Hof herhaaldelijk situaties heeft aanvaard waarin de loutere omstandigheid dat iemand geen nationaal onderdaan is, kan rechtvaardigen dat hem een voorwaarde wordt opgelegd die niet voor eigen onderdanen geldt, zoals de verplichting zich bij de overheidsinstanties van de betrokken staat te melden.³⁴ Ook heeft het Hof voor recht verklaard dat „voorzover [...] 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] de onderdanen van een lidstaat, die het grondgebied van een andere lidstaat binnenkomen of aldaar verblijven, bijzondere verplichtingen — zoals het bezit van een paspoort of een identiteitsbewijs — oplegt, de bedoelde personen niet zonder meer gelijk kunnen worden gesteld met de onderdanen van de staat van verblijf”.³⁵

86. Ik kan mij echter niet in dit standpunt vinden. Volgens mij vindt het namelijk juist en uitsluitend ten aanzien van de verplichting voor onderdanen van andere lidstaten om altijd in het bezit te zijn van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort, een wezenlijke begrenzing in de oplossing waarvoor het Hof heeft gekozen in het arrest Commissie/België van 1989. In dat arrest heeft het Hof, zij het enkel met betrekking tot het recht om het grondgebied van een lidstaat te betreden, in bewoordingen die het kader van dit concrete geval overstijgen, geoordeeld dat „het gemeenschapsrecht niet eraan in de weg staat dat België personen die een communautair verblijfsrecht genieten, op zijn grondgebied doet controleren op de naleving van de verplichting om steeds hun verblijfs- of vestigingsvergunning bij zich te hebben, wanneer voor Belgen een identieke verplichting geldt met betrekking tot hun identiteitskaart”.³⁶ Ditzelfde standpunt is terug te vinden in het arrest Commissie/Duitsland van 1998, waar het Hof nog

85. Dit alles biedt steun voor het standpunt dat de situatie van onderdanen van lidstaten

33 — Arrest van 14 juli 1977, Sagulo e.a. (8/77, Jurispr. blz. 1495, punt 10).

34 — Arrest van 7 juli 1976, Watson en Belmann (118/75, Jurispr. blz. 1185).

35 — Arrest Sagulo e.a., reeds aangehaald, punt 11.

36 — Arrest van 27 april 1989, Commissie/België (321/87, Jurispr. blz. 997, punt 12).

duidelijker heeft verklaard dat controle van staatswege op de naleving door onderdanen van andere lidstaten van de verplichting om altijd hun verblijfsvergunning te kunnen tonen, slechts door het gemeenschapsrecht wordt toegestaan mits de lidstaat van ontvangst aan eigen onderdanen een identieke verplichting met betrekking tot hun identiteitskaart oplegt.³⁷ Deze parallel tussen de positie van de onderdanen van andere lidstaten en die van nationale onderdanen impliceert bovendien, dat in geval van niet-naleving van deze verplichting in beide gevallen vergelijkbare sancties moeten worden opgelegd.³⁸

87. We zien dus dat het Hof in het kader van deze rechtspraak heeft erkend, dat de situatie van onderdanen van andere lidstaten en die van de eigen onderdanen vergelijkbaar zijn wat betreft hun verplichting om in het bezit te zijn van een verblijfsvergunning, respectievelijk een geldig identiteitsbewijs, zodat zij gelijk dienen te worden behandeld in het kader van het toezicht op de naleving van deze verplichting. Dit betekent dat beide categorieën personen in een vergelijkbare situatie verkeren met betrekking tot de noodzaak om hun nationaliteit aan te tonen, om welke reden zij in dit kader gelijk moeten worden behandeld.

37 — Arrest van 30 april 1998, Commissie/Duitsland (C-24/97, Jurispr. blz. I-2133, punt 13).

38 — Arrest Commissie/Duitsland, reeds aangehaald, punt 14. Het Hof heeft geoordeeld dat de Bondsrepubliek Duitsland niet aan zijn gemeenschapsrechtelijke verplichtingen had voldaan door onderdanen van andere lidstaten op Duits grondgebied met betrekking tot de schuldmaatstaf en de oplegging van geldboetes „onevenredig anders te behandelen” dan eigen onderdanen „die op vergelijkbare wijze niet aan hun legitimatieplicht voldoen”.

88. Het lijkt mij derhalve strijdig met het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit dat de nationale rechtspraak en de nationale bestuurspraktijk een onderdaan van een andere lidstaat die zich op zijn verblijfsrecht beroept, verplichten deze hoedanigheid uitsluitend te bewijzen door een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort over te leggen, terwijl een onderdaan die zich op zijn Nederlandse nationaliteit beroept en die eveneens binnen het grondgebied wordt gecontroleerd, zijn identiteit met elk ander middel aannemelijk mag maken.

89. In een dergelijke situatie kan immers de hiervoor aangehaalde rechtspraak van het Hof van toepassing worden geacht, omdat de onderdanen van andere lidstaten die als dienstontvanger gedurende een periode van drie maanden of minder in een lidstaat van ontvangst verblijven, verplicht zijn steeds in het bezit te zijn van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort, terwijl eenzelfde verplichting niet geldt voor Nederlandse onderdanen met betrekking tot hun identiteitsbewijs.³⁹

90. Bijgevolg geef ik het Hof in overweging, de verwijzende rechter te antwoorden dat

39 — De verwijzende rechter noemt als voorbeeld van dergelijke bewijzen „een geldige identiteitskaart waarop de Nederlandse nationaliteit is vermeld of een geldig Nederlands paspoort” (blz. 8 van de verwijzingsuitspraak).

het in artikel 49 EG neergelegde algemene beginsel van non-discriminatie op grond van nationaliteit zich ertegen verzet dat aan onderdanen van andere lidstaten krachtens de vreemdelingenwetgeving van de lidstaat van ontvangst de verplichting wordt opgelegd een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort te tonen teneinde hun nationaliteit te bewijzen, terwijl het Nederlandse recht een dergelijke verplichting niet oplegt aan de eigen onderdanen.

D — Inbewaringstelling met het oog op uitzetting van een onderdaan van een lidstaat die de hoedanigheid van dienstontvanger heeft, in geval van niet-naleving van de verplichting om een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort te tonen

91. Met dit laatste cluster van prejudiciële vragen (2d, 3a, 3b en 3c) wil de verwijzende rechter weten, of de inbewaringstelling met het oog op uitzetting van onderdanen van andere lidstaten in geval van niet-naleving van hun verplichting om in het bezit te zijn van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort, een belemmering van de vrijheid van dienstverrichting oplevert en, zo ja, of deze belemmering kan worden gerechtvaardigd.

92. Ter beantwoording van deze vraag moet worden herinnerd aan de uitspraak van het

Hof in het arrest Sagulo e.a., dat „het weliswaar de zaak der lidstaten is de verplichting van de onder het gemeenschapsrecht vallende personen om zich van een geldig paspoort of identiteitsbewijs te voorzien, binnen redelijke grenzen met sancties te omgeven, doch dat deze sancties in geen geval zo zwaar mogen zijn dat zij een belemmering voor de in het Verdrag voorziene vrijheid van binnenkomst en verblijf zouden vormen”. Op grond van dit uitgangspunt gaf het Hof de nationale rechter te kennen, dat „het aan de nationale rechter staat om met gebruikmaking van zijn rechterlijke beoordelingsvrijheid tot een bestrafing te komen, welke is afgestemd op het karakter en het doel van de gemeenschapsvoorschriften welke nakoming door de sancties moet worden verzekerd”.⁴⁰

93. Deze vaste rechtspraak sluit uit, dat niet-inachtneming van formaliteiten zoals het bezit van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort kan worden bestraft met uitwijzing „aangezien die maatregel [...] de ontkenning is van het door het Verdrag verleende en gewaarborgde recht”.⁴¹ Voorts heeft het Hof met betrekking tot maatregelen tot voorlopige vrijheidsontneming van een onder het Verdrag vallende vreemdeling teneinde hem van het grondgebied te verwijderen, verklaard dat „moet worden vastgesteld dat een zodanige maatregel niet in aanmerking kan komen ingeval een besluit tot verwijdering van het grondgebied in strijd zou zijn met het Verdrag”.⁴²

40 — Arrest reeds aangehaald, punt 12.

41 — Arrest Watson en Belmann, reeds aangehaald, punt 20.

42 — Arrest Royer, reeds aangehaald, punt 43.

94. Ik wil hier echter wel de kanttekening plaatsen dat deze laatste overweging volgens mij niet aldus kan worden uitgelegd, dat zij de bevoegdheid uitsluit waarover een lidstaat van ontvangst moet beschikken om een onderdaan van een andere lidstaat tijdelijk op een daartoe geëigende locatie vast te houden, teneinde de nodige verificaties met betrekking tot zijn nationaliteit te verrichten. In een dergelijk geval staat de betrokken administratieve maatregel namelijk los van een eventuele maatregel tot uitwijzing en vormt zij geen maatregel die is genomen met het oog op verwijdering van het grondgebied. Zij heeft tot doel de onderdaan van een andere lidstaat in de gelegenheid te stellen zijn nationaliteit met elk middel te bewijzen.

95. Voorts is het vaste rechtspraak van het Hof dat de lidstaat van ontvangst een onderdaan van een andere lidstaat die zijn verplichting niet nakomt om bij binnenkomst op het grondgebied van die staat een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort te tonen „geen onevenredige straf [mag] opleggen, die een belemmering van het vrije verkeer van personen zou opleveren, zoals gevangenisstraf”.⁴³

96. Bovendien impliceert het in artikel 49 EG neergelegde beginsel van de vrijheid van dienstverrichting, „dat een van de grondbeginselen van het Verdrag is, dat degenen te wier behoefte diensten worden verricht, zich met het oog daarop vrijelijk naar een andere

lidstaat kunnen begeven zonder daarbij door beperkingen te worden gehinderd [...]”.⁴⁴

97. Gelet op het voorgaande ben ik van mening, dat een maatregel van bewaring met het oog op uitzetting een kennelijke belemmering van het vrije verkeer van dienstontvangers oplevert, indien een vreemdeling zijn hoedanigheid van onderdaan van een lidstaat niet heeft kunnen aantonen door middel van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort. Een dergelijke maatregel ontnemt aan de betrokkene zijn vrijheid van verblijf en ontzegt hun daarmee een recht dat rechtstreeks is verleend door artikel 49 EG en de ter uitvoering daarvan vastgestelde richtlijnen.

98. Niettemin moet worden onderzocht of een dergelijke maatregel kan worden gerechtvaardigd door de uitzondering van openbare orde die onder meer in artikel 46 EG is voorzien.⁴⁵ Volgens het Hof namelijk staat dit artikel „de lidstaten toe [...], jegens onderdanen van andere lidstaten in het bijzonder om redenen van openbare orde maatregelen te nemen die zij jegens hun eigen onderdanen niet kunnen treffen, aangezien zij laatstgenoemden niet van het nationale grondgebied kunnen verwijderen, noch hun de toegang tot dit grondgebied kunnen ontzeggen”.⁴⁶

43 — Arrest Wijsenbeek, reeds aangehaald, punt 44.

44 — Arrest Calfa, reeds aangehaald, punt 16.

45 — Volgens de verwijzende rechter zijn de twee besluiten waarbij de maatregel van bewaring is opgelegd gebaseerd op „het belang van de openbare orde wegens het vermoeden van onttrekking aan de uitzetting omdat de vreemdeling niet beschikt over een identiteitspapier als bedoeld in artikel 4.21 van het Vreemdelingenbesluit, zich niet heeft gemeld bij de Korpschef, geen vaste woon/verblijfplaats heeft en verdacht wordt van het plegen van een misdrijf” (blz. 3 van de verwijzingsuitspraak).

46 — Arrest Calfa, reeds aangehaald, punt 20.

99. Het antwoord dat op dit punt aan de verwijzende rechter moet worden gegeven, lijkt mij te moeten worden gevonden in de oplossing waarvoor het Hof in het arrest Royer heeft gekozen. Het Hof overwoog aldaar dat „waar het hier gaat om de uitoefening van een krachtens het Verdrag zelf verkregen recht”, de niet-inachtneming van de wettelijke formaliteiten voor de toegang, de verplaatsing en het verblijf van vreemdelingen „niet op zich kan worden beschouwd als een aantasting van de openbare orde en veiligheid”.⁴⁷

100. Zonder dat dus hoeft te worden onderzocht of de in geding zijnde nationale maatregel het evenredigheidsbeginsel in acht neemt, kan worden volstaan met de constatering dat de uitzondering van openbare orde in onder meer artikel 46 EG niet kan worden ingeroepen ter rechtvaardiging van de belemmering van de vrijheid van dienstverrichting die wordt gevormd door een maatregel van bewaring met het oog op uitzetting van onderdanen van andere lidstaten in geval van niet-naleving door hen van hun verplichting om in het bezit te zijn van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort.

101. Voorts moet de verwijzende rechter worden geantwoord, dat de uitzondering van openbare orde slechts met succes door een lidstaat kan worden ingeroepen ter rechtvaardiging van bepaalde beperkingen van het vrije verkeer van personen wanneer sprake is

van een „werkelijke en genoegzaam ernstige bedreiging, die een fundamenteel belang van de samenleving aantast”.⁴⁸ De „storing van de sociale orde die bij elke wetsovertreding plaatsvindt”⁴⁹ is dus niet voldoende. Voor het overige moet de uitzondering van openbare orde, zoals elke afwijking van een fundamenteel verdragsbeginsel, restrictief worden uitgelegd.

102. Uit artikel 3 van richtlijn 64/221/EEG van de Raad⁵⁰ volgt verder nog, dat maatregelen van openbare orde „uitsluitend [moeten] berusten op het persoonlijke gedrag van de betrokkene” en dat „[h]et bestaan van strafrechtelijke veroordelingen [...] op zichzelf geen motivering van deze maatregelen [vormt]”.⁵¹ De uitzondering van openbare orde, zoals door het Hof uitgelegd, kan zich slechts voordoen indien blijkt van het „bestaan van een persoonlijk gedrag dat een actuele bedreiging van de openbare orde vormt”.⁵²

48 — Zie, onder meer, arrest van 27 oktober 1977, Bouchereau (30/77, Jurispr. blz. 1999, punt 35).

49 — Arrest van 29 april 2004, Orfanopoulos en Oliveri (C-482/01 en C-493/01, Jurispr. blz. I-5257, punt 66).

50 — Richtlijn 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, 56, blz. 850). Deze richtlijn heeft volgens artikel 1 ervan betrekking op de onderdanen van een lidstaat die verblijf houden in of zich begeven naar een andere lidstaat van de Gemeenschap om er al dan niet in loondienst werkzaamheden te verrichten of *in de hoedanigheid van personen te wier behoefte diensten worden verricht*.

51 — Artikel 3, lid 1, resp. lid 2, van voornoemde richtlijn.

52 — Arrest Bouchereau, reeds aangehaald, punt 28.

47 — Arrest Royer, reeds aangehaald, punt 39.

103. Tot slot acht ik de omstandigheid dat een nationale rechterlijke instantie achteraf schadevergoeding wegens onrechtmatige bewaring aan de dienstontvanger kan toekennen, niet van belang met het oog op de rechtvaardiging van een belemmering van de vrijheid van dienstverrichting.

104. Ik stel het Hof derhalve voor de verwijzende rechter te antwoorden, dat

inbewaringstelling met het oog op uitzetting van een dienstontvanger in geval van niet-naleving door hem van de verplichting om in het bezit te zijn van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort, een niet-gerechvaardigde belemmering van de vrijheid van dienstverrichting vormt en als zodanig in strijd is met artikel 49 EG. De bevoegde autoriteiten van de lidstaat van ontvangst kunnen echter besluiten een onderdaan van een andere lidstaat tijdelijk op te houden teneinde hem in staat te stellen zijn nationaliteit met elk middel aannemelijk te maken.

V — Conclusie

105. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de Rechtbank 's-Gravenhage te beantwoorden als volgt:

„1) De omstandigheid dat een onderdaan van een lidstaat zich op enig moment op het grondgebied van een andere lidstaat ophoudt, wettigt de veronderstelling dat hij in deze lidstaat diensten ontvangt of zal ontvangen en dat hij dus, in deze hoedanigheid, onder de personele werkingssfeer van de gemeenschapsbepalingen inzake het vrij verrichten van diensten valt.

- 2) Artikel 4, lid 2, derde alinea, 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, moet aldus worden uitgelegd, dat de erkenning door een lidstaat van het verblijfsrecht van een onderdaan van een andere lidstaat die de hoedanigheid van dienstontvanger heeft, niet afhankelijk kan worden gesteld van het tonen door laatstgenoemde van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort. De dienstontvanger die gedurende een periode van drie maanden of minder zijn recht op verblijf uitoefent in een lidstaat van ontvangst, is echter verplicht op verzoek van de bevoegde autoriteiten van deze lidstaat zijn hoedanigheid van onderdaan van een lidstaat met elk middel aannemelijk te maken. Tot slot moet hij in de gelegenheid worden gesteld om binnen een redelijke termijn een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort over te leggen.

- 3) Het in artikel 49 EG neergelegde algemene beginsel van non-discriminatie op grond van nationaliteit verzet zich ertegen dat aan onderdanen van andere lidstaten krachtens de vreemdelingenwetgeving van de lidstaat van ontvangst de verplichting wordt opgelegd een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort te tonen teneinde hun nationaliteit te bewijzen, terwijl het Nederlandse recht een dergelijke verplichting niet oplegt aan eigen onderdanen.

- 4) Inbewaringstelling met het oog op uitzetting van een dienstontvanger in geval van niet-naleving door hem van de verplichting om in het bezit te zijn van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort, vormt een niet-gerechvaardigde belemmering van de vrijheid van dienstverrichting en is als zodanig in strijd met artikel 49 EG. De bevoegde autoriteiten van de lidstaat van ontvangst kunnen echter besluiten een onderdaan van een andere lidstaat tijdelijk op te houden teneinde hem in staat te stellen zijn nationaliteit met elk middel aannemelijk te maken.”