

Sag C-368/20**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

5. august 2020

Forelæggende ret:

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Østrig)

Afgørelse af:

23. juli 2020

Sagsøger:

NW

Sagsøgte myndighed:

Landespolizeidirektion Steiermark

Genstand for hovedsagen

Forordning (EU) 2016/399 (Schengengrænsekodeks) – forbud mod kontrol ved de indre grænser – midlertidig genindførelse af kontrol – forlængelse af kontrollen gennem flere nationale bekendtgørelser, der indebærer overskridelse af de tidsmæssige begrænsninger i Schengengrænsekodeksen – lovlighed – forenelighed med retten til fri bevægelighed

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Fortolkning af EU-retten, artikel 267 TEUF

Præjudicielle spørgsmål

- 1) Er EU-retten til hinder for nationale retsregler, der gennem sammenkædning af nationale bekendtgørelser skaber en kumulation af perioder med forlængelse af grænsekontrol, hvorved det er muligt at foretage en grænsekontrol, som overskrider toårsfristen i artikel 25 og 29 i Europa-

Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks), uden at Rådet har truffet en gennemførelsesafgørelse herom i henhold til artikel 29 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks)?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende:

Skal princippet om unionsborgernes ret til fri bevægelighed, som fastsat i artikel 21, stk. 1, TEUF og artikel 45, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, navnlig set i lyset af princippet i artikel 22 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks), hvorefter der ikke foretages personkontrol ved de indre grænser, fortolkes således, at retten til fri bevægelighed også omfatter en ret til ikke at lade sig underkaste personkontrol ved de indre grænser, med forbehold af de i traktaterne og herudover navnlig de i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) fastsatte betingelser og undtagelser?

Anførte EU-retlige forskrifter

TEUF, navnlig artikel 21, stk. 1, og artikel 72

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, navnlig artikel 45, stk. 1

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (herefter »Schengengrænsekodeksen«), navnlig artikel 22, 25 og 29

Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2017/818 af 11. maj 2017 om en henstilling om forlængelse af den midlertidige grænsekontrol ved de indre grænser under ekstraordinære omstændigheder, som truer den overordnede funktion af Schengenområdet

Anførte nationale forskrifter

Verordnung des österreichischen Bundesministers für Inneres vom 9. Mai 2019 über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (den østrigske indenrigsministers bekendtgørelse af 9.5.2019 om midlertidig genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser, herefter »den østrigske bekendtgørelse af 9. maj 2019«)

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Ved indrejse fra Slovenien til Østrig i sin personbil den 16. november 2019 blev sagsøgeren kontrolleret ved motorvejsgrænseovergangen Spielfeld. Han blev opfordret til at fremvise sit pas eller identitetskort. Da han spurgte, om der var tale om grænsekontrol eller identitetskontrol, fik han at vide, at der var tale om grænsekontrol. Da han derefter spurgte om, hvad der ville ske, hvis han ikke fremviste sit pas, fik han at vide, at der i så fald muligvis ville blive rejst en sigtelse mod ham.
- 2 Den 19. december 2019 har sagsøgeren anlagt sag til prøvelse af grænsekontrollen ved den forelæggende ret. Ifølge sagsøgeren udgør grænsekontrollen en ulovlig foranstaltning i form af direkte ordre og tvangsindgreb fra en myndigheds side.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 3 Den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt retsgrundlaget for den pågældende grænsekontrol – den østrigske bekendtgørelse af 9. maj 2019 – er forenelig med EU-retten, navnlig med Schengengrænsekodeksen.
- 4 Schengengrænsekodeksens artikel 22 indeholder et forbud mod grænsekontrol ved de indre grænser i Den Europæiske Union. Kodeksen opstiller to undtagelser til dette forbud. I henhold til Schengengrænsekodeksens artikel 25 er det tilladt at genindføre grænsekontrol ved de indre grænser, hvis der foreligger en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed. I henhold til Schengengrænsekodeksens artikel 29 kan grænsekontrollen genindføres, hvis den overordnede funktion af området uden kontrol ved de indre grænser er truet på grund af vedvarende alvorlige mangler i forbindelse med grænsekontrollen ved de ydre grænser, og i det omfang disse omstændigheder udgør en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed.
- 5 I Østrig blev grænsekontrollen genindført fra den 16. september 2015. Fra den 16. september 2015 til den 10. maj 2016 blev gennemførelsen af kontrollen i første omgang støttet på Schengengrænsekodeksens artikel 29 og derefter på Schengengrænsekodeksens artikel 25, stk. 2. Fra den 11. maj 2016 til den 11. november 2017 blev kontrollen forlænget flere gange; dette skete på grundlag af tre på hinanden følgende gennemførelsesafgørelser fra Rådet, senest gennemførelsesafgørelse 2017/818.
- 6 Eftersom Europa-Kommissionen ikke havde forelagt Rådet noget yderligere forslag om forlængelse af grænsekontrollen efter den 11. november 2017, kunne forlængelsen i Østrig efter dette tidspunkt kun støttes på Schengengrænsekodeksens artikel 25, stk. 1.
- 7 Ved meddelelse af 12. oktober 2017 til Kommissionen underrettede den østrigske indenrigsminister Kommissionen om, at grænsekontrollen blev forlænget i

yderligere seks måneder (fra den 11.11.2017 til den 11.5.2018). På grundlag af tre yderligere bekendtgørelser fra indenrigsministeren blev grænsekontrollen derefter forlænget i henholdsvis seks måneder, senest ved bekendtgørelse af 9. maj 2019 i perioden fra den 13. maj 2019 til den 13. november 2019.

- 8 Efter den forelæggende rets opfattelse medfører det forhold, at forlængelsesbekendtgørelserne gælder i umiddelbar forlængelse af hinanden, en kumulation af den i henhold til Schengenrænsekodeksen samlede tilladte periode for genindførelse af grænsekontrol, der strider imod EU-retten, idet ordlyden i Schengenrænsekodeksens artikel 25, stk. 4, er til hinder for en sådan kumulation. Hvis en sådan fremgangsmåde var tilladt, ville enhver tidsmæssig begrænsning af forlænget grænsekontrol kunne omgås.
- 9 Den forelæggende ret er klar over, at forbuddet mod kontrol ved de indre grænser også kan fraviges på grundlag af artikel 72 TEUF, men retten når frem til, at artikel 72 TEUF ikke skal anvendes i det foreliggende tilfælde.
- 10 Den østrigske indenrigsministers underretninger af Kommissionen om genindførelse af kontrol ved de indre grænser er ikke støttet på artikel 72 TEUF, eftersom ingen af underretningerne henviste til denne bestemmelse. En henvisning til artikel 72 TEUF synes desuden generelt at være ulovlig. Undtagelsesreglerne i Schengenrænsekodeksen vedrører allerede i sig selv omstændigheder, der angår den offentlige orden eller den indre sikkerhed i forbindelse med grænsekontrol, og disse regler skal derfor anses for *leges speciales* i forhold til artikel 72 TEUF. Virkningen af den tidsmæssige begrænsning af genindførelse af grænsekontrol, der er opstillet i Schengenrænsekodeksen, ville blive undermineret, hvis en medlemsstat efter udløbet af den frist, der reguleres udtrykkeligt heri, kunne påberåbe sig artikel 72 TEUF gentagne gange.