

Zaak C-369/20

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

5 augustus 2020

Verwijzende rechter:

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Oostenrijk)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

23 juli 2020

Verzoekende partij:

NW

Verwerende instantie:

Bezirkshauptmannschaft Leibnitz (Oostenrijk)

Voorwerp van het hoofdeding

Verordening (EU) 2016/399 (Schengengrenscodex) – Verbod van controles aan de binnengrenzen – Tijdelijke herinvoering van controles – Verlenging van controles op grond van verschillende nationale verordeningen waarbij de in de Schengengrenscodex geregelde termijnen worden overschreden – Toelaatbaarheid – Verenigbaarheid met het recht van vrij verkeer

Voorwerp en rechtsgrondslag van de verwijzingsbeslissing

Uitlegging van het Unierecht, artikel 267 VWEU

Prejudiciële vragen

- 1) Staat het Unierecht in de weg aan nationale bepalingen op grond waarvan door een reeks van nationale verordeningen een cumulatie van verlengingsperioden ontstaat die tot gevolg heeft dat de herinvoering van

grenscontroles voor een langere periode dan de maximumduur van twee jaar als bedoeld in de artikelen 25 en 29 van verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore), zonder een daartoe strekkend uitvoeringsbesluit van de Raad als bedoeld in artikel 29 van verordening (EU) 2016/399 mogelijk wordt gemaakt?

- 2) Moet het in artikel 21, lid 1, VWEU en in artikel 45, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie neergelegde recht van vrij verkeer van de burgers van de Unie, met name in het licht van het in artikel 22 van verordening (EU) 2016/399 neergelegde beginsel van de afwezigheid van personencontroles aan de binnengrenzen, aldus worden uitgelegd dat dit tevens het recht omvat om niet te worden onderworpen aan een personencontrole aan de binnengrenzen, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij de verdragen en meer bepaald in verordening (EU) 2016/399 zijn vastgesteld?
- 3) Indien de tweede vraag bevestigend wordt beantwoord:

Moeten artikel 21, lid 1, VWEU en artikel 45, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, in het licht van het nuttig effect van het recht van vrij verkeer, aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen de toepassing van een nationale regeling die een persoon verplicht, op straffe van een bestuursrechtelijke sanctie, om bij de binnenkomst op het grondgebied via de binnengrenzen een paspoort of een identiteitskaart te tonen, zelfs indien de specifieke controle aan de binnengrenzen in strijd is met de Unierechtelijke bepalingen?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: „VWEU”), met name artikel 21, lid 1, en artikel 72

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), met name artikel 45, lid 1

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 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, met name artikel 5

Verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de

overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscod) (hierna: „verordening nr. 562/2006”)

Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 tot vaststelling van een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (hierna: „Schengengrenscod”), met name de artikelen 22, 25 en 29

Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/818 van de Raad van 11 mei 2017 tot vaststelling van een aanbeveling ter verlenging van het tijdelijk toezicht aan de binnengrenzen in uitzonderlijke omstandigheden waarbij de algemene werking van het Schengengebied in gevaar komt

Aangevoerde nationale bepalingen

Federale wet betreffende het paspoortstelsel voor Oostenrijkse burgers (paspoortwet)

Verordening van de Oostenrijkse federale minister van Binnenlandse Zaken van 9 mei 2019 betreffende de tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen (hierna: „ministeriële verordening van 9 mei 2019”).

Korte uiteenzetting van de feiten en van de procedure

- 1 Verzoeker wilde op 29 augustus 2019 via de grensovergang Spielfeld (Oostenrijk) Oostenrijk binnenkomen. Bij een grenscontrole die daar plaatsvond werden de reisdocumenten van de voertuiginzittenden steekproefsgewijs gecontroleerd, dus ook bij verzoeker. Toen hij werd verzocht om zijn paspoort te tonen, vroeg hij of het om een grenscontrole of een identiteitscontrole ging. Nadat hem was geantwoord dat het een grenscontrole betrof, legitimeerde hij zich met zijn rijbewijs, aangezien hij van mening was dat grenscontroles op dat moment in strijd met het Unierecht waren. Ook na herhaalde verzoeken daartoe heeft hij geen paspoort getoond.
- 2 Bij beschikking („Strafverfügung”) van 9 september 2019 werd verzoeker beschuldigd van overtreding van de Oostenrijkse paspoortwet. Op 23 september 2019 heeft hij daartegen bezwaar ingediend. Vervolgens werd op 7 november 2019 een strafbeschikking uitgevaardigd waarin hem ten laste werd gelegd dat hij bij binnenkomst in Oostenrijk de Oostenrijkse federale grens had overschreden zonder in het bezit te zijn van een geldig reisdocument en hem een geldboete werd opgelegd ten bedrage van 36 EUR. Tegen deze beslissing heeft hij het beroep ingesteld waarover de verwijzende rechter thans moet beslissen.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 3 De verwijzende rechter betwijfelt of de rechtsgrondslag van het grenstoezicht in kwestie, te weten de ministeriële verordening van 9 mei 2019, verenigbaar is met het Unierecht, meer bepaald met de Schengengrenscore.
- 4 Artikel 22 van de Schengengrenscore verbiedt het grenstoezicht aan de binnengrenzen van de Europese Unie. De Schengengrenscore voorziet in twee uitzonderingen op dit verbod. Krachtens artikel 25 ervan is in geval van een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid een herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen toegestaan. Krachtens artikel 29 van de Schengengrenscore kan het grenstoezicht worden heringevoerd bij aanhoudende ernstige gebreken met betrekking tot het buitengrenstoezicht die een bedreiging vormen voor de werking van de ruimte zonder binnengrenzen, voor de openbare orde of voor de binnenlandse veiligheid.
- 5 Met ingang van 16 september 2015 werd in Oostenrijk het grenstoezicht heringevoerd. Van 16 september 2015 tot en met 10 mei 2016 was de uitvoering ervan eerst op artikel 29 en vervolgens op artikel 25, lid 2, van de Schengengrenscore gegrond. Tussen 11 mei 2016 en 11 november 2017 werden de controles meermaals verlengd op basis van drie opeenvolgende uitvoeringsbesluiten van de Raad, laatstelijk op basis van uitvoeringsbesluit 2017/818.
- 6 Aangezien de Europese Commissie na 11 november 2017 de Raad geen ander voorstel tot verlenging van het grenstoezicht heeft doen toekomen, kon de verlenging ervan in Oostenrijk na die datum slechts op artikel 25, lid 1, van de Schengengrenscore worden gebaseerd.
- 7 Bij kennisgeving van 12 oktober 2017 heeft de federale minister van Binnenlandse Zaken aan de Europese Commissie meegedeeld dat het grenstoezicht met nog eens zes maanden werd verlengd (van 11 november 2017 tot en met 11 mei 2018). Vervolgens is dit grenstoezicht op basis van drie volgende verordeningen van de federale minister van Binnenlandse Zaken nog drie maal met telkens zes maanden verlengd, laatstelijk bij verordening van 9 mei 2019 voor de periode van 13 mei 2019 tot en met 13 november 2019.
- 8 De verwijzende rechter is van oordeel dat deze naadloze reeks van verlengingsverordeningen een cumulatie van de in de Schengengrenscore vastgestelde toelaatbare totale periode van herinvoering van het grenstoezicht vormt die in strijd is met het Unierecht, aangezien de bewoording van artikel 25, lid 4, van de Schengengrenscore zich tegen een dergelijke cumulatie verzet. Indien dit toelaatbaar zou zijn, zou elke temporele beperking van een verlenging van het grenstoezicht kunnen worden omzeild.
- 9 De verwijzende rechter miskent niet dat ook op grond van artikel 72 VWEU kan worden afgeweken van het verbod op grenstoezicht aan de binnengrenzen, maar

komt tot de slotsom dat dit artikel in casu niet in aanmerking moet worden genomen.

- 10 De kennisgevingen van de Oostenrijkse federale minister van Binnenlandse Zaken aan de Europese Commissie over de herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen zijn niet gegrond op artikel 72 VWEU, aangezien in geen van deze kennisgevingen naar deze bepaling wordt verwezen. Bovendien lijkt een verwijzing naar artikel 72 VWEU in het algemeen ontoelaatbaar. De derogatiebepalingen van de Schengengrenscore bevatten zelf reeds uitzonderingen die betrekking hebben op de openbare orde en de binnenlandse veiligheid in verband met het grenstoezicht en moeten om die reden als *leges speciales* ten opzichte van artikel 72 VWEU worden aangemerkt. De werking van de in de Schengengrenscore vastgestelde temporele beperking van de herinvoering van grenscontroles zou worden ondermijnd, indien een lidstaat zich na het verstrijken van de in dat artikel uitdrukkelijk gestelde termijn steeds weer op artikel 72 VWEU zou kunnen beroepen.
- 11 Bovendien vraagt de verwijzende rechter zich af of de verordening van 9 mei 2019 verenigbaar is met het door het Unierecht gewaarborgde recht van vrij verkeer.
- 12 Artikel 21, lid 1, VWEU alsmede artikel 45, lid 1, van het Handvest vormen de grondslag van het recht van de burgers van de Unie om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen. De concrete betekenis van de uitdrukking „vrij [...] te reizen” blijkt met name uit richtlijn 2004/38 en de Schengengrenscore. Artikel 5, lid 1, van richtlijn 2004/38 kent de burgers van de Unie uitdrukkelijk een recht van binnenkomst in een lidstaat toe.
- 13 Het recht om vrij te reizen geldt onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij de verdragen en het secundaire recht zijn vastgesteld. Dergelijke beperkingen vormen met name de in de Schengengrenscore neergelegde uitzonderingen op het verbod van personencontroles aan de binnengrenzen.
- 14 De verwijzende rechter miskent niet dat de lidstaten volgens de rechtspraak van het Hof het recht behouden om, in het kader van een identiteitscontrole, de betrokkene te verplichten een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort te tonen en de niet-naleving van een dergelijke verplichting strafbaar te stellen (zie arrest van 21 september 1999, *Wijsenbeek*, C-378/97, EU:C:1999:439, punten 43 en 44). Nationale bepalingen als de Oostenrijkse paspoortwet moeten echter in overeenstemming met het Unierecht worden uitgelegd. Bovendien moeten de nationale regels en procedures overeenkomstig het doeltreffendheidsbeginsel aldus worden uitgelegd en toegepast dat de uitoefening van een door het Unierecht gewaarborgd recht in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk wordt gemaakt. Volgens de rechtspraak van het Hof moet in dit verband met name ook worden onderzocht of de specifieke toepassing van een nationale bepaling in

overeenstemming is met de fundamentele rechten (zie arrest van 10 april 2003, Steffensen, C-276/01, EU:C:2003:228, punten 66-71).

- 15 In het arrest van 13 december 2018, Touring Tours (C-412/17, EU:C:2018:1005), heeft het Hof zich gebogen over het nuttig effect van het verbod op personencontroles aan de binnengrenzen van de Unie. Het Hof heeft in punt 50 van dat arrest gepreciseerd dat het Unierecht zich verzet tegen een regeling die particuliere vervoersondernemingen verplicht, op straffe van een sanctie, de reisdocumenten van vervoerde personen te controleren, aangezien daardoor het nuttig effect van het in artikel 21, onder a), van verordening nr. 562/2006 neergelegde verbod van maatregelen van gelijke werking in gevaar wordt gebracht. In punt 72 van dat arrest heeft het Hof met betrekking tot de oplegging van een dwangsom overwogen dat een dergelijke sanctieregeling niet verenigbaar is met het Unierecht, wanneer deze wordt opgelegd om de naleving te garanderen van een controleverplichting die zelf niet in overeenstemming is met het Unierecht.
- 16 De verwijzende rechter komt dus tot de slotsom dat de paspoortwet aldus moet worden uitgelegd dat de bestuursrechtelijke sanctieregeling buiten toepassing moet worden gelaten, indien deze in wezen berust op grenscontroles die onverenigbaar zijn met het Unierecht. Voorts wijst de verwijzende rechter erop dat overtredingen van de paspoortwet worden bestraft met een geldboete van maximaal 2 180 EUR of met een vrijheidsstraf van maximaal zes weken en dat in geval van recidive zowel een geldboete als een vrijheidsstraf moet worden opgelegd.