

Zaak C-368/20

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:

Landespolizeidirektion Steiermark (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 (Schengengrenscodex), zonder een daartoe strekkend uitvoeringsbesluit van de Raad als bedoeld in artikel 29 van verordening (EU) 2016/399, mogelijk wordt gemaakt?

2) Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord:

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?

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

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: „Schengengrenscodex”), 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

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 is op 16 november 2019 met zijn personenauto vanuit Slovenië bij binnenkomst op het grondgebied op de snelweg bij de grensovergang Spielfeld (Oostenrijk) gecontroleerd. Hierbij werd hij verzocht om zijn paspoort of identiteitskaart te tonen. Op zijn vraag of het om een grenscontrole of een identiteitscontrole ging, werd geantwoord dat het een grenscontrole betrof. Toen hij vroeg wat er zou gebeuren wanneer hij zijn paspoort niet zou tonen, werd hem meegedeeld dat hij in dat geval rekening moest houden met een bekeuring.
- 2 Op 19 december 2019 heeft verzoeker bij de verwijzende rechter beroep ingesteld tegen de grenscontrole, daar deze volgens hem een onwettige rechtstreekse uitoefening van de bevels- en dwangbevoegdheid vormde.

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 Schengengrenscod.
- 4 Artikel 22 van de Schengengrenscod verbiedt het grenstoezicht aan de binnengrenzen van de Europese Unie. De Schengengrenscod 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 Schengengrenscod 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 Schengengrenscod 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 Schengengrenscod 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 Schengengrenscodde 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 Schengengrenscodde 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 Schengengrenscodde 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 Schengengrenscodde 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.