

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

26 april 2022 (*)

„Prejudiciële verwijzing – Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Vrij verkeer van personen – Verordening (EU) 2016/399 – Schengengrenscodex – Artikel 25, lid 4 – Tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen voor een totale periode van ten hoogste zes maanden – Nationale regeling die voorziet in verschillende opeenvolgende perioden van grenstoezicht waardoor deze periode wordt overschreden – Onverenigbaarheid van een dergelijke regeling met artikel 25, lid 4, van de Schengengrenscodex wanneer de opeenvolgende perioden gebaseerd zijn op dezelfde bedreiging of dezelfde bedreigingen – Nationale regeling op grond waarvan op straffe van een sanctie een paspoort of identiteitskaart moet worden getoond bij het grenstoezicht aan de binnengrens – Onverenigbaarheid van deze verplichting met artikel 25, lid 4, van de Schengengrenscodex wanneer het toezicht zelf in strijd is met deze bepaling”

In de gevoegde zaken C-368/20 en C-369/20,

betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Landesverwaltungsgericht Steiermark (bestuursrechter in eerste aanleg van de deelstaat Stiermarken, Oostenrijk) bij beslissingen van 23 juli 2020, ingekomen bij het Hof op 5 augustus 2020, in de procedures

NW

tegen

Landespolizeidirektion Steiermark (C-368/20),

Bezirkshauptmannschaft Leibnitz (C-369/20),

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, A. Arabadjiev, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan (rapporteur), S. Rodin, I. Jarukaitis en J. Passer, kamerpresidenten, M. Ilešič, J.-C. Bonichot, M. Safjan, F. Biltgen, P. G. Xuereb, N. Piçarra en L. S. Rossi, rechters,

advocaat-generaal: H. Saugmandsgaard Øe,

griffier: D. Dittert, hoofd van een administratieve eenheid,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 15 juni 2021,

gelet op de opmerkingen van:

- NW, vertegenwoordigd door C. Tometten, Rechtsanwalt,
- de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door A. Posch, M. Witzmann, J. Schmoll en M. Augustin als gemachtigden,
- de Deense regering, aanvankelijk vertegenwoordigd door M. Søndahl Wolff, J. Nymann-Lindegren en P. Brøchner Jespersen, vervolgens door M. Søndahl Wolff en V. Jørgensen als gemachtigden,

- de Duitse regering, vertegenwoordigd door J. Möller en R. Kanitz als gemachtigden,
- de Franse regering, aanvankelijk vertegenwoordigd door E. de Moustier, D. Dubois en T. Stéhelin, vervolgens door D. Dubois en T. Stéhelin als gemachtigden,
- de Zweedse regering, vertegenwoordigd door H. Shev, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavani Eriksson en H. Eklinder als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. Wils en J. Tomkin als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 6 oktober 2021,

het navolgende

Arrest

- 1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van de artikelen 22, 25 en 29 van verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscode) (PB 2016, L 77, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EU) 2016/1624 van het Europees Parlement en de Raad van 14 september 2016 (PB 2016, L 251, blz. 1) (hierna: „Schengengrenscode”), en van artikel 21, lid 1, VWEU en artikel 45, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).
- 2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van gedingen tussen enerzijds NW en anderzijds de Landespolizeidirektion Steiermark (regionaal directoraat politie van de deelstaat Stiermarken, Oostenrijk) (C-368/20) en de Bezirkshauptmannschaft Leibnitz (bestuurlijke autoriteit van het district Leibnitz, Oostenrijk) (C-369/20) over grenscontroles waarbij de betrokkene werd verzocht om in het ene geval een paspoort of een identiteitskaart te tonen en in het andere geval een paspoort.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2004/38

- 3 Artikel 5 („Inreisrecht”) van 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 2004, L 158, blz. 77, met rectificatie in PB 2004, L 299, blz. 35), bepaalt in lid 1:

„Onverminderd het bepaalde met betrekking tot reisdocumenten bij nationale grenscontroles, laten de lidstaten de burger van de [Europese] Unie die voorzien is van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort, alsmede familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten en die voorzien zijn van een geldig paspoort, hun grondgebied binnenkomen.

[...]”

Verordening nr. 562/2006

- 4 Artikel 21 („Controles binnen het grondgebied”) van 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 (Schengengrenscore) (PB 2006, L 105, blz. 1) bepaalde:

„De afschaffing van het grenstoezicht aan de binnengrenzen doet geen afbreuk aan:

- a) de uitoefening van de politiebevoegdheid door de bevoegde instanties van de lidstaten overeenkomstig de nationale wetgeving, voor zover de uitoefening van die bevoegdheid niet hetzelfde effect heeft als grenscontroles; dit geldt ook in de grensgebieden. [...]

[...]”

Verordening nr. 1051/2013

- 5 De overwegingen 1 en 2 van verordening (EU) nr. 1051/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 tot wijziging van verordening nr. 562/2006 teneinde te voorzien in gemeenschappelijke regels inzake de tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen in uitzonderlijke omstandigheden (PB 2013, L 295, blz. 1):

„(1) De totstandbrenging van een ruimte waarin het vrije verkeer van personen over binnengrenzen is gegarandeerd, is een van de belangrijkste verwezenlijkingen van de Unie. Wanneer zich in een ruimte zonder binnengrenstoezicht een situatie voordoet die een ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid in die ruimte, of in delen daarvan of in een of meer lidstaten, is het noodzakelijk gezamenlijk op te treden door in uitzonderlijke omstandigheden toestemming te geven voor de tijdelijke herinvoering van binnengrenstoezicht, zonder evenwel het beginsel van het vrije verkeer van personen in gevaar te brengen. Gelet op de gevolgen die dergelijke, bij wijze van uiterste middel getroffen maatregelen kunnen hebben voor al wie binnen de ruimte zonder binnengrenstoezicht het recht van vrij verkeer heeft, moeten voorwaarden en procedures voor de herinvoering van dergelijke maatregelen worden vastgesteld om ervoor zorgen dat de maatregelen uitzonderlijk zijn en dat het evenredigheidsbeginsel in acht wordt genomen. De draagwijdte en de duur van de tijdelijke herinvoering van dergelijke maatregelen moet worden beperkt tot het strikte minimum dat vereist is om op een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid te kunnen reageren.

(2) Het vrije verkeer van personen binnen de ruimte zonder binnengrenstoezicht is een essentiële verwezenlijking van de Unie. Aangezien de tijdelijke herinvoering van binnengrenstoezicht gevolgen heeft voor het vrije verkeer van personen, dient een besluit tot herinvoering van dergelijk toezicht te worden genomen in overeenstemming met gezamenlijk overeengekomen criteria en te worden kennisgegeven aan de [Europese] Commissie, of te worden aanbevolen door een instelling van de Unie. Hoe dan ook dient de herinvoering van binnengrenstoezicht de uitzondering te blijven en slechts door een bij wijze van uiterste middel getroffen maatregel te worden toegepast, met een strikt beperkte draagwijdte en duur, op basis van specifieke objectieve criteria en van een op Unieniveau te monitoren beoordeling van de noodzaak ervan. Wanneer een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid onmiddellijk optreden vereist, dient een lidstaat over te kunnen gaan tot herinvoering van grenstoezicht aan zijn binnengrenzen voor een termijn van ten hoogste tien dagen. Elke verlenging van deze termijn moet op het niveau van de Unie worden gemonitord.”

Schengengrenscore

- 6 Verordening nr. 562/2006 en de achtereenvolgende wijzigingen ervan zijn gecodificeerd en vervangen door de Schengengrenscore.
- 7 In overweging 21 van deze code staat te lezen:

„In een ruimte van vrij verkeer van personen moet de herinvoering van grenstoezicht aan de binnengrenzen een uitzondering blijven. Grenstoezicht mag niet worden uitgeoefend noch mogen formaliteiten worden opgelegd uitsluitend omdat de grens wordt overschreden.”

- 8 De overwegingen 22 en 23 van die code komen inhoudelijk overeen met de overwegingen 1 en 2 van verordening nr. 1051/2013.

- 9 De overwegingen 27 en 34 van de Schengengrenscore luiden:

„(27) Conform de jurisprudentie van het Hof [...] moet een afwijking van het grondbeginsel van het vrije verkeer van personen restrictief worden opgevat en veronderstelt het begrip openbare orde dat er sprake is van een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging die een fundamenteel belang van de samenleving aantast.

[...]

(34) Daar de doelstelling van verordening [nr. 562/2006] en de opeenvolgende wijzigingen daarvan, namelijk de vaststelling van regels betreffende de overschrijding van de grenzen door personen, niet in voldoende mate door de lidstaten kon worden verwezenlijkt, maar beter op het niveau van de Unie kon worden verwezenlijkt, kon de Unie maatregelen nemen overeenkomstig het in artikel 5 [VEU] neergelegde subsidiariteitsbeginsel. [...]”

- 10 Artikel 1 („Doel en beginselen”) van die code bepaalt:

„Deze verordening voorziet in de afwezigheid van grenstoezicht ten aanzien van personen die de binnengrenzen tussen de lidstaten van de Unie overschrijden.

[...]”

- 11 Artikel 22 („Overschrijding van de binnengrenzen”) van de Schengengrenscore is als volgt geformuleerd:

„De binnengrenzen kunnen op iedere plaats worden overschreden zonder dat personen, ongeacht hun nationaliteit, worden gecontroleerd.”

- 12 Artikel 23 („Controles binnen het grondgebied”) luidt:

„De afwezigheid van grenstoezicht aan de binnengrenzen doet geen afbreuk aan:

[...]

c) de mogelijkheid voor de lidstaten om personen wettelijk te verplichten in het bezit te zijn van bepaalde titels of documenten en deze bij zich te dragen;

[...]”

- 13 Artikel 25 van de Schengengrenscore („Algemeen kader voor de tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen”) bepaalt:

„1. Indien zich in de ruimte zonder binnengrenstoezicht een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid van een lidstaat voordoet, kan die lidstaat bij wijze van uitzondering aan alle of bepaalde delen van zijn binnengrenzen grenstoezicht herinvoeren, gedurende een beperkte periode van ten hoogste dertig dagen, dan wel voor de voorzienbare duur van de ernstige bedreiging, indien deze langer is dan dertig dagen. De omvang en de duur van het tijdelijk heringevoerde grenstoezicht aan de binnengrenzen blijven beperkt tot hetgeen strikt noodzakelijk is om op de ernstige bedreiging te kunnen reageren.

2. Het grenstoezicht aan de binnengrenzen wordt slechts als uiterste middel en in overeenstemming met de artikelen 27, 28 en 29 heringevoerd. Wanneer wordt overwogen het grenstoezicht aan de binnengrenzen krachtens respectievelijk artikel 27, 28 of 29 opnieuw in te voeren, wordt in elk geval rekening gehouden met de in artikel 26, respectievelijk artikel 30 bedoelde criteria.

3. Indien de ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid in de betrokken lidstaat langer duurt dan de in lid 1 van dit artikel bedoelde periode, kan die lidstaat, rekening houdend met de in artikel 26 vermelde criteria en overeenkomstig artikel 27, het grenstoezicht aan zijn binnengrenzen op de in lid 1 van dit artikel genoemde gronden, en rekening houdend met nieuwe elementen, met hernieuwbare perioden van ten hoogste dertig dagen verlengen.

4. De totale periode gedurende welke het grenstoezicht aan de binnengrenzen opnieuw wordt ingevoerd, duurt met inbegrip van de verlengingen overeenkomstig lid 3 van dit artikel, niet langer dan zes maanden. In de in artikel 29 bedoelde uitzonderlijke omstandigheden kan die totale periode worden verlengd tot een maximumduur van twee jaar overeenkomstig lid 1 van dat artikel."

- 14 Artikel 26 van deze code („Criteria voor de tijdelijke herinvoering van grenstoezicht aan de binnengrenzen”) bepaalt het volgende:

„Indien een lidstaat besluit tot tijdelijke herinvoering, als uiterste middel, van het grenstoezicht aan een of meer binnengrenzen of delen daarvan, of tot verlenging van dergelijke herinvoering, overeenkomstig artikel 25 of artikel 28, lid 1, beoordeelt de lidstaat in hoeverre een dergelijke maatregel de bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid voldoende kan verhelpen, en of de maatregel tot die bedreiging in verhouding staat. Bij een dergelijke beoordeling houdt de lidstaat in het bijzonder rekening met het volgende:

- a) de verwachte gevolgen van de bedreigingen voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid, met name in geval van terroristische incidenten of bedreigingen, waaronder die welke uitgaan van georganiseerde criminaliteit;
- b) de verwachte gevolgen van de maatregel op het vrije verkeer van personen in de ruimte zonder binnengrenstoezicht."

- 15 In artikel 27 van de Schengengrenscodex („Procedure voor de tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen op grond van artikel 25”) is het volgende opgenomen:

„1. Een lidstaat die overweegt op grond van artikel 25 het grenstoezicht aan de binnengrenzen opnieuw in te voeren, stelt uiterlijk vier weken vóór de geplande herinvoering, of eerder, indien de tot herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen nopende omstandigheden minder dan vier weken vóór de geplande herinvoering bekend worden, de andere lidstaten en de Commissie hiervan in kennis. Daartoe verstrekken de lidstaten de volgende informatie:

- a) de redenen voor de voorgenomen herinvoering, waarbij alle relevante gegevens worden vermeld over de gebeurtenissen die een ernstige bedreiging voor hun openbare orde of hun binnenlandse veiligheid inhouden;
- b) de draagwijdte van de voorgenomen herinvoering, waarbij wordt aangegeven aan welke delen van de binnengrenzen het toezicht opnieuw wordt ingevoerd;
- c) de namen van de aangewezen grensdoorlaatposten;
- d) de datum en de duur van de geplande herinvoering;
- e) in voorkomend geval, de maatregelen die de andere lidstaten zouden moeten treffen.

[...]

4. Na de kennisgeving door de betrokken lidstaat op grond van lid 1 en met het oog op het in lid 5 bedoelde overleg, kan de Commissie of een andere lidstaat, onverminderd artikel 72 VWEU, advies uitbrengen.

Indien de Commissie op basis van de informatie in de kennisgeving of van aanvullende informatie die zij heeft ontvangen, betwijfelt of de geplande herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen noodzakelijk dan wel evenredig is, of indien zij overleg over een bepaald aspect van de kennisgeving wenselijk acht, brengt zij een advies in die zin uit.

5. Teneinde tussen de lidstaten, indien nodig, wederzijdse samenwerking te organiseren, na te gaan of de maatregelen in verhouding staan tot de gebeurtenissen die aanleiding geven tot de herinvoering van het grenstoezicht, en de bedreigingen voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid te onderzoeken, wordt tussen de lidstaat die het grenstoezicht aan de binnengrenzen opnieuw wil invoeren, de andere lidstaten, in het bijzonder de lidstaten die rechtstreeks door dergelijke maatregelen worden geraakt, en de Commissie overleg gepleegd, onder meer, waar nodig, tijdens gezamenlijke vergaderingen, over de in lid 1 bedoelde informatie en over een advies van de Commissie of een lidstaat op grond van lid 4.

[...]”

16 Artikel 28 van deze code („Specifieke procedure voor gevallen die onmiddellijk optreden vereisen”) luidt:

„1. Indien een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid in een lidstaat onmiddellijk optreden vereist, kan de betrokken lidstaat bij wijze van uitzondering het grenstoezicht aan de binnengrenzen onmiddellijk opnieuw invoeren voor een beperkte periode van ten hoogste tien dagen.

[...]

3. Indien de ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid aanhoudt na de in lid 1 van dit artikel bedoelde periode, kan de lidstaat besluiten het grenstoezicht aan de binnengrenzen met hernieuwbare perioden van ten hoogste twintig dagen te verlengen. De betrokken lidstaat houdt daarbij rekening met de in artikel 26 bedoelde criteria, waaronder een bijgewerkte beoordeling van de noodzakelijkheid en evenredigheid van de maatregel, en met nieuwe elementen.

[...]

4. Onverminderd artikel 25, lid 4, duurt de totale periode gedurende welke het grenstoezicht aan de binnengrenzen is heringevoerd, uitgaande van de eerste termijn overeenkomstig lid 1 van dit artikel en van verlengingen overeenkomstig lid 3 van dit artikel, niet langer dan twee maanden.

[...]”

17 Artikel 29 van die code („Specifieke procedure voor uitzonderlijke omstandigheden waarbij de algemene werking van de ruimte zonder binnengrenstoezicht in gevaar komt”) bepaalt:

„1. In uitzonderlijke omstandigheden, waarbij als gevolg van aanhoudende ernstige gebreken met betrekking tot het buitengrenstoezicht, zoals bedoeld in artikel 21 van deze verordening of als gevolg van de niet-eerbiediging door een lidstaat van een besluit van de Raad [van de Europese Unie] als bedoeld in artikel 19, lid 1, van verordening [2016/1624], de algemene werking van de ruimte zonder binnengrenstoezicht in gevaar komt, en voor zover die omstandigheden een ernstige bedreiging vormen voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid binnen de ruimte zonder binnengrenstoezicht of binnen delen daarvan, kan, in overeenstemming met lid 2 van dit artikel, het grenstoezicht aan de binnengrenzen opnieuw worden ingevoerd voor een periode van ten hoogste zes maanden. Die periode mag, indien de uitzonderlijke omstandigheden aanhouden, ten hoogste driemaal met een bijkomende periode van ten hoogste zes maanden worden verlengd.

2. De Raad kan, indien alle andere en in het bijzonder de in artikel 21, lid 1, [van deze verordening] bedoelde maatregelen niet volstaan om de ernstige bedreiging daadwerkelijk te verminderen, als uiterste middel en als maatregel ter bescherming van de gemeenschappelijk belangen in de ruimte zonder binnengrenstoezicht, aanbevelen dat een of meer lidstaten het grenstoezicht aan alle of bepaalde delen van hun binnengrenzen opnieuw invoeren. De Raad doet de aanbeveling op voorstel van de Commissie. De lidstaten kunnen de Commissie verzoeken bij de Raad een voorstel voor een dergelijke aanbeveling in te dienen.

De Raad vermeldt in de aanbeveling ten minste de in artikel 27, lid 1, onder a) tot en met e), bedoelde informatie.

De Raad kan onder de voorwaarden en volgens de procedure van dit artikel een verlenging aanbevelen.

Voordat een lidstaat op grond van dit lid het grenstoezicht aan alle of bepaalde delen van zijn binnengrenzen opnieuw invoert, stelt hij de andere lidstaten, het Europees Parlement en de Commissie hiervan in kennis.

[...]

4. Op grond van naar behoren gemotiveerde urgentie kan de Commissie, in gevallen waarin de omstandigheden welke tot verlenging van het grenstoezicht aan de binnengrenzen overeenkomstig lid 2 nopen, minder dan tien dagen vóór het einde van de vorige periode van heringevoerd toezicht bekend worden, alle nodige aanbevelingen vaststellen middels onmiddellijk toepasselijke uitvoeringshandelingen overeenkomstig de in artikel 38, lid 3, bedoelde procedure. Binnen 14 dagen na de vaststelling van die aanbevelingen dient de Commissie bij de Raad een voorstel voor een aanbeveling in overeenkomstig lid 2 van dit artikel.

5. Dit artikel geldt onverminderd de maatregelen die de lidstaten op grond van de artikelen 25, 27 en 28 kunnen vaststellen in geval van een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid."

- 18 Zoals blijkt uit het opschrift van artikel 30 van de Schengengrenscodex, bevat dit artikel de criteria voor de tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen in geval van uitzonderlijke omstandigheden die de algehele werking van de ruimte zonder binnengrenstoezicht in gevaar brengen in de zin van artikel 29.

Oostenrijks recht

Paspoortwet

- 19 Het Bundesgesetz betreffend das Passwesen für österreichische Staatsbürger (Passgesetz 1992) [federale wet van 1992 betreffende het paspoortstelsel voor Oostenrijkse onderdanen (paspoortwet)] (BGBl 839/1992), in de versie die van toepassing is op de hoofdingen (hierna: „paspoortwet“), bepaalt in § 2, lid 1, ervan het volgende:

„Tenzij een internationale overeenkomst of een internationale gewoonte anders bepaalt, moeten Oostenrijkse onderdanen [...] in het bezit zijn van een geldig reisdocument (paspoort of equivalent daarvan) om het grondgebied van de Republiek Oostenrijk binnen te komen en te verlaten. [...]"

- 20 § 24, lid 1, van deze wet bepaalt het volgende:

„Eenieder die

1. het nationale grondgebied illegaal binnenkomt of het illegaal verlaat (§ 2),

[...]

begaat, voor zover de handeling geen gerechtelijk strafbaar feit vormt, een administratieve inbreuk die kan worden bestraft met een boete van ten hoogste 2 180 EUR of een vrijheidsstraf van ten hoogste zes weken. Bij recidive worden de boete en de vrijheidsstraf cumulatief opgelegd als er sprake is van verzwarende omstandigheden.”

Wet inzake grenstoezicht

- 21 Het Bundesgesetz über die Durchführung von Personenkontrollen aus Anlaß des Grenzübertritts (Grenzkontrollgesetz – GrekoG) [federale wet betreffende de uitvoering van personencontroles bij grensoverschrijding (wet inzake grenstoezicht)] (BGBl. 435/1996), in de versie die van toepassing is op de hoofdingen (hierna: „wet inzake grenstoezicht”), bepaalt in § 10 ervan („Grensoverschrijding”):

„(1) Tenzij een internationale overeenkomst of een internationale gewoonte anders bepaalt, mag de buitengrens slechts aan grensdoorlaatposten worden overschreden.

(2) De binnengrens mag op elke plaats worden overschreden. Wanneer blijkt dat de handhaving van de openbare orde, rust en veiligheid zulks vereist, is de federale minister van Binnenlandse Zaken, binnen de grenzen van de internationale verdragen, niettemin bevoegd om bij besluit te bepalen dat bepaalde delen van de binnengrens gedurende een bepaalde periode slechts aan grensdoorlaatposten mogen worden overschreden.

[...]”

- 22 § 11 van deze wet („Verplicht grenstoezicht”) luidt:

„(1) De overschrijding van de grens aan grensdoorlaatposten [...] houdt voor de betrokkene de verplichting in om zich aan een controle te onderwerpen (verplicht grenstoezicht).

(2) De overschrijding van de binnengrens leidt, behalve in de gevallen bedoeld in § 10, leden 2 en 3, niet tot verplicht grenstoezicht.

[...]”

- 23 § 12 van die wet („Uitvoering van het grenstoezicht”) bepaalt in lid 1 ervan het volgende:

„Grenstoezicht valt onder de verantwoordelijkheid van de overheid. Deze bevoegdheid is voorbehouden aan de organen van de openbare veiligheidsdienst en het regionaal directoraat politie (§ 12b), voor zover de uitvoering ervan de uitoefening van een directe bevoegdheid tot het geven van bevelen of het opleggen van dwang door de administratieve autoriteit impliceert. [...]”

- 24 § 12a van de wet inzake grenstoezicht („Bevoegdheden van de organen van de openbare veiligheidsdienst”) bepaalt in lid 1 ervan het volgende:

„De organen van de openbare veiligheidsdienst zijn bevoegd om een persoon aan grenscontrole te onderwerpen indien er redenen zijn om aan te nemen dat deze persoon aan verplichte grenscontrole onderworpen is [...]”

Besluit nr. 114/2019 betreffende grenstoezicht

- 25 De Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (besluit van de Oostenrijkse federale minister van Binnenlandse Zaken betreffende de tijdelijke herinvoering van binnengrenstoezicht) van 9 mei 2019 (BGBl. II, 114/2019; hierna: „besluit nr. 114/2019 betreffende grenstoezicht”) luidt:

„Op grond van § 10, lid 2, [van de wet inzake grenstoezicht] wordt het volgende gelast:

§ 1 Om de openbare orde, rust en veiligheid te bewaren, mogen de binnengrenzen met de Republiek Slovenië en de Republiek Hongarije tussen 13 mei 2019, 00.00 uur, en 13 november 2019, 24.00 uur, over de weg enkel worden overschreden aan grensdoorlaatposten.

§ 2 Dit besluit houdt op van kracht te zijn op 13 november 2019 om middernacht."

Hoofdgedingen, prejudiciële vragen en procedure bij het Hof

- 26 Zoals blijkt uit de gegevens waarover het Hof beschikt, heeft de Republiek Oostenrijk sinds 16 september 2015 opnieuw toezicht ingevoerd aan haar grenzen met Hongarije en de Republiek Slovenië. De eerste twee maanden was dit toezicht gebaseerd op artikel 25 van verordening nr. 562/2006 (thans artikel 28 van de Schengengrenscodel). Vanaf 16 november 2015 beriep de Republiek Oostenrijk zich op de artikelen 23 en 24 van verordening nr. 562/2006 (thans de artikelen 25 en 27 van de Schengengrenscodel). Vanaf 16 mei 2016 heeft deze lidstaat zich gebaseerd op vier aanbevelingen die de Raad achtereenvolgens op de grondslag van artikel 29 van de Schengengrenscodel heeft aangenomen, om dit toezicht gedurende nog eens 18 maanden uit te voeren. De vierde van deze aanbevelingen is op 10 november 2017 verstreken.
- 27 Op 12 oktober 2017 heeft de Republiek Oostenrijk de andere lidstaten en verschillende instellingen van de Unie, waaronder de Commissie, ervan in kennis gesteld dat er opnieuw toezicht aan haar grenzen met Hongarije en de Republiek Slovenië zou worden ingevoerd gedurende zes maanden, te weten van 11 november 2017 tot en met 11 mei 2018. Dit toezicht werd nadien opnieuw ingevoerd voor verschillende opeenvolgende perioden van zes maanden, namelijk van 11 mei tot en met 11 november 2018, daarna van 12 november 2018 tot en met 12 mei 2019 en tenslotte van 13 mei 2019 tot en met 13 november 2019. Deze lidstaat heeft vervolgens gemeld dat de herinvoering van grenstoezicht zou duren tot november 2021.

Zaak C-368/20

- 28 Op 16 november 2019 is verzoeker in het hoofdgeding, NW, onderworpen aan een grenscontrole op grond van § 12a, lid 1, van de wet inzake grenstoezicht, toen hij vanuit Slovenië op het punt stond om met de auto het Oostenrijkse grondgebied binnen te rijden aan de grensdoorlaatpost Spielfeld (Oostenrijk).
- 29 NW werd door de grenscontroleambtenaar verzocht zich te legitimeren met een paspoort of identiteitskaart. NW heeft de grenscontroleambtenaar gevraagd of dit een grenscontrole, dan wel een identiteitscontrole was. Nadat hem werd meegedeeld dat het om een grenscontrole ging, heeft NW naar het dienstnummer van de grenscontroleambtenaar gevraagd. NW werd vervolgens verzocht zijn voertuig aan de kant van de weg te zetten en een andere grenscontroleambtenaar voegde zich bij de controle. De grenscontroleambtenaren hebben de controle beëindigd en NW hun dienstnummer meegedeeld.
- 30 Op 19 december 2019 heeft NW bij de verwijzende rechter, het Landesverwaltungsgericht Steiermark (bestuursrechter in eerste aanleg van de deelstaat Stiermarken, Oostenrijk), beroep ingesteld tegen de uitoefening van een directe bevoegdheid tot het geven van bevelen of het opleggen van dwang door de Oostenrijkse controleautoriteiten. Hij betoogt dat het uitvoeren van een grenscontrole op basis van § 12a, lid 1, van de wet inzake grenstoezicht een handeling is die in de uitoefening van die bevoegdheid is verricht.
- 31 De verwijzende rechter vraagt zich af of besluit nr. 114/2019 betreffende grenstoezicht en § 24, lid 1, van de paspoortwet, waaraan dit besluit uitvoering geeft, verenigbaar zijn met het Unierecht en in het bijzonder met de Schengengrenscodel, gelet op met name het recht van vrij verkeer van de burgers van de Unie, dat is neergelegd in artikel 21, lid 1, VWEU en artikel 45, lid 1, van het Handvest en nader is uitgewerkt in richtlijn 2004/38.

- 32 Deze rechter wijst er in het bijzonder op dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde grenscontrole in beginsel een krachtens artikel 22 van de Schengengrenscod verboden controle is. Deze code voorziet echter in twee uitzonderingen op dit beginsel. Ten eerste kan volgens artikel 25, lid 1, van deze code grenstoezicht aan de binnengrenzen worden heringevoerd, maar alleen in geval van een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid. Ten tweede kan grenstoezicht aan de binnengrenzen ook opnieuw worden ingevoerd op grond van artikel 29, lid 1, van die code, maar alleen wanneer als gevolg van aanhoudende ernstige gebreken met betrekking tot het buitengrenstoezicht, de werking van de ruimte zonder binnengrenstoezicht of de openbare orde of de binnenlandse veiligheid in gevaar komen.
- 33 De verwijzende rechter merkt op dat de door de Republiek Oostenrijk gekozen werkwijze om achtereenvolgens verschillende ministeriële besluiten vast te stellen tot herinvoering van het binnengrenstoezicht, ertoe heeft geleid dat dit opnieuw ingevoerde toezicht de maximumduur van zes maanden waarin artikel 25, lid 4, van de Schengengrenscod voorziet, overschrijdt. Deze rechter vraagt zich dan ook af of deze werkwijze in overeenstemming is met het Unierecht en in het bijzonder met de artikelen 25 en 29 van deze code.
- 34 De verwijzende rechter is met name de opvatting toegedaan dat de Republiek Oostenrijk zich aanvankelijk weliswaar op artikel 29 van de Schengengrenscod heeft beroepen om de herinvoering van het binnengrenstoezicht te rechtvaardigen, maar dat die lidstaat zich vervolgens, aangezien de Commissie na 11 november 2017 bij de Raad geen nieuwe voorstellen tot verlenging van het binnengrenstoezicht op de grondslag van dit artikel heeft doen toekomen, vanaf die datum uitsluitend kon baseren op artikel 25, lid 1, van die code om de verlenging van dat heringevoerd toezicht te rechtvaardigen.
- 35 Bijgevolg vraagt de verwijzende rechter zich af of het de lidstaat, voor zover uit de bewoordingen van artikel 25, lid 4, van de Schengengrenscod blijkt dat de toegestane maximumduur voor herinvoering van binnengrenstoezicht niet mag worden overschreden, vrijstaat om achtereenvolgens en ononderbroken ministeriële besluiten vast te stellen die voorzien in de herinvoering van binnengrenstoezicht waarvan de totale duur de maximumduur overschrijdt.
- 36 De verwijzende rechter merkt op dat de kennisgevingen waarmee de federale minister van Binnenlandse Zaken de Commissie in kennis heeft gesteld van de herinvoering van het binnengrenstoezicht niet waren gebaseerd op artikel 72 VWEU, aangezien dit artikel niet in de betrokken kennisgevingen wordt genoemd. Hoe dan ook betwijfelt deze rechter of artikel 72 VWEU kan worden ingeroepen, aangezien de afwijkende bepalingen van de Schengengrenscod zelf uitzonderingen zijn op het gebied van het binnengrenstoezicht die verband houden met de openbare orde en de binnenlandse veiligheid en bijgevolg moeten worden aangemerkt als *lex specialis* ten opzichte van artikel 72 VWEU. De bij die code opgelegde beperking in de tijd van de herinvoering van het binnengrenstoezicht zou geen nuttig effect hebben indien een lidstaat zich na het verstrijken van een uitdrukkelijk in het afgeleide recht gestelde termijn herhaaldelijk op artikel 72 VWEU zou kunnen beroepen.
- 37 In die omstandigheden heeft het Landesverwaltungsgericht Steiermark de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Staat het Unierecht in de weg aan nationale bepalingen op grond waarvan door een opeenvolging van nationale besluiten een cumulatie van verlengingsperioden ontstaat die tot gevolg heeft dat de herinvoering van grenstoezicht voor een langere periode dan de maximumduur van twee jaar als bedoeld in de artikelen 25 en 29 van [de Schengengrenscod] mogelijk wordt gemaakt, zonder dat de [Raad] een daartoe strekkend uitvoeringsbesluit krachtens artikel 29 van [deze code] heeft vastgesteld?

Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord:

- 2) Moet het in artikel 21, lid 1, VWEU en in artikel 45, lid 1, van [het Handvest] neergelegde recht van vrij verkeer van de burgers van de Unie, met name in het licht van het in artikel 22 van [deze code] 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 voorwaarden en uitzonderingen die bij de verdragen en meer bepaald in [deze code] zijn vastgesteld?"

Zaak C-369/20

- 38 NW wilde reeds op 29 augustus 2019 het Oostenrijkse grondgebied binnenkomen via de grensdoorlaatpost Spielfeld.
- 39 Bij een steekproefsgewijze controle door de betrokken controleambtenaar werd NW verzocht zijn paspoort te tonen. Daarop heeft NW gevraagd of dit een grenscontrole, dan wel een identiteitscontrole was. Toen de controleambtenaar antwoordde dat het om een grenscontrole ging, weigerde NW om zijn paspoort te tonen en heeft hij zich geïdentificeerd met zijn rijbewijs, aangezien hij van mening was dat grenscontroles op dat moment in strijd met het Unierecht waren. Hoewel de controleambtenaar NW herhaaldelijk heeft verzocht zijn paspoort te tonen en hem heeft meegedeeld dat hij met zijn weigering in strijd met de paspoortwet handelde, heeft hij zijn paspoort niet laten zien. De controleambtenaar heeft de controle in kwestie dan ook beëindigd en NW meegedeeld dat een proces-verbaal tegen hem zou worden opgemaakt.
- 40 De aan NW verweten feiten zijn op 6 september 2019 ter kennis van de Oostenrijkse autoriteiten gebracht door de politieagenten van het regionaal directoraat politie van de deelstaat Stiermarken.
- 41 Bij strafbeschikking (*Strafverfügung*) van 9 september 2019 is NW schuldig bevonden aan schending van § 2, lid 1, van de paspoortwet. In zijn bezwaar van 23 september 2019 tegen die beschikking heeft NW aangevoerd dat de uitgevoerde grenscontrole onrechtmatig was, aangezien titel III van de Schengengrenscodel geen rechtsgrondslag bood voor de betrokken handeling, en dat deze controle en de strafbeschikking van 9 september 2019 inbreuk maakten op het recht van vrij verkeer dat hem wordt verleend door artikel 21, lid 1, VWEU juncto artikel 22 van de Schengengrenscodel.
- 42 Bij een strafrechtelijke administratieve beslissing van 7 november 2019 is NW schuldig bevonden ter zake van overschrijding van de Oostenrijkse grens bij de binnenkomst op het Oostenrijkse grondgebied zonder in het bezit te zijn van een geldig reisdocument. Bijgevolg is vastgesteld dat NW inbreuk had gemaakt op § 2, lid 1, van de paspoortwet en werd hem krachtens § 24, lid 1, van die wet een geldboete opgelegd ten bedrage van 36 EUR.
- 43 NW heeft tegen die beslissing beroep ingesteld bij de verwijzende rechter die zich afvraagt of de door NW ondergane controle en de hem naar aanleiding daarvan opgelegde sanctie verenigbaar zijn met het Unierecht.
- 44 In het bijzonder wenst de verwijzende rechter, naast hetgeen in de punten 31 tot en met 35 van het onderhavige arrest is overwogen, te vernemen of de burgers van de Unie op grond van artikel 21, lid 1, VWEU en artikel 45, lid 1, van het Handvest het recht hebben om niet aan de binnengrenzen te worden gecontroleerd wanneer een dergelijke controle niet voldoet aan de voorwaarden en/of niet valt onder de uitzonderingen waarin de Verdragen en met name de Schengengrenscodel voorzien.
- 45 De verwijzende rechter merkt ook op dat volgens de rechtspraak van het Hof die is voortgekomen uit het arrest van 21 september 1999, *Wijsenbeek* (C-378/97, EU:C:1999:439, punten 43 en 44), de lidstaten het recht behouden een persoon te verplichten om bij een identiteitscontrole een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort te tonen, en om sancties te stellen op overtreding van deze verplichting. Bepalingen van nationaal recht, zoals artikel 24 van de paspoortwet, moeten echter in overeenstemming met het Unierecht worden uitgelegd. In het bijzonder moet er volgens de rechtspraak van het Hof die is voortgekomen uit het arrest van 10 april 2003, *Steffensen* (C-276/01,

EU:C:2003:228, punten 66-71), voor worden gezorgd dat de concrete toepassing van nationale bepalingen verenigbaar is met de grondrechten.

- 46 Zo heeft het Hof, zo stelt deze rechter, in het arrest van 13 december 2018, Touring Tours und Travel en Sociedad de Transportes (C-412/17 en C-474/17, EU:C:2018:1005), geoordeeld dat wanneer een sanctie ertoe strekt de naleving te garanderen van een controleverplichting die zelf niet in overeenstemming is met het Unierecht, die sanctie zelf ook in strijd is met dat recht.
- 47 De verwijzende rechter merkt op dat in casu de algemene verplichting om in het bezit te zijn van een geldig reisdocument is neergelegd in artikel 2, lid 1, van de paspoortwet. De bijzondere verplichting van artikel 24, lid 1, van deze wet houdt in dat de betrokkene niet alleen in het bezit moet zijn van een paspoort, maar dit ook moet tonen in het kader van een met het Unierecht strijdige grenscontrole. De verwijzende rechter betwijfelt evenwel of die verplichting verenigbaar is met artikel 21, lid 1, VWEU en artikel 45, lid 1, van het Handvest.
- 48 In die omstandigheden heeft het Landesverwaltungsgericht Steiermark de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Staat het Unierecht in de weg aan nationale bepalingen op grond waarvan door een opeenvolging van nationale besluiten een cumulatie van verlengingsperioden ontstaat die tot gevolg heeft dat de herinvoering van grenstoezicht voor een langere periode dan de maximumduur van twee jaar als bedoeld in de artikelen 25 en 29 van [de Schengengrenscore] mogelijk wordt gemaakt, zonder dat de [Raad] een daartoe strekkend uitvoeringsbesluit krachtens artikel 29 van [deze code] heeft vastgesteld?
- 2) Moet het in artikel 21, lid 1, VWEU en in artikel 45, lid 1, van [het Handvest] neergelegde recht van vrij verkeer van de burgers van de Unie, met name in het licht van het in artikel 22 van [deze code] 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 voorwaarden en uitzonderingen die bij de verdragen en meer bepaald in [deze code] zijn vastgesteld?
- Indien de tweede vraag bevestigend wordt beantwoord:
- 3) Moeten artikel 21, lid 1, VWEU en artikel 45, lid 1, van het Handvest [...], 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?”

Procedure bij het Hof

- 49 Bij beslissing van de president van het Hof van 10 september 2020 zijn de zaken C-368/20 en C-369/20 gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling en voor het arrest.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag in zaak C-368/20 en eerste vraag in zaak C-369/20

- 50 Volgens vaste rechtspraak van het Hof is het in het kader van de bij artikel 267 VWEU ingestelde procedure van samenwerking tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof, de taak van het Hof om de nationale rechter een nuttig antwoord te geven aan de hand waarvan deze het bij hem aanhangige geding kan beslechten. Daartoe dient het Hof de voorgelegde vragen indien nodig te

herformuleren (arrest van 26 oktober 2021, PL Holdings, C-109/20, EU:C:2021:875, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 51 Volgens de gegevens waarover het Hof beschikt en zoals die zijn uiteengezet in de punten 26 en 27 hierboven, heeft de Republiek Oostenrijk in 2015 opnieuw toezicht ingevoerd aan haar grenzen met Hongarije en de Republiek Slovenië. Dit toezicht werd meermaals opnieuw ingevoerd. De laatste door de verwijzende rechter genoemde herinvoering is die welke tot november 2021 heeft geduurd. Uit het voorgaande volgt dat de Republiek Oostenrijk zich ter rechtvaardiging van de herinvoering van dit toezicht, naargelang van de betrokken periode, heeft beroepen op verschillende bepalingen van de artikelen 25 tot en met 29 van de Schengengrenscodex. Het staat vast dat de laatste van de vier op grond van artikel 29, lid 2, van die code vastgestelde aanbevelingen van de Raad, waarop deze lidstaat zich heeft gebaseerd om de herinvoering van dit toezicht te rechtvaardigen, op 10 november 2017 is verstreken. Na die datum is de herinvoering van toezicht blijkbaar tot november 2021 gegrond op de artikelen 25 en 27 van die code.
- 52 Derhalve waren beide door NW op 29 augustus en 16 november 2019 ondergane controles waarvan de rechtmatigheid in de hoofdgedingen wordt betwist, niet gebaseerd op de aanbevelingen die de Raad krachtens artikel 29 van de Schengengrenscodex had vastgesteld, maar op de artikelen 25 en 27 van die code. Op de data waarop die controles werden uitgevoerd had de herinvoering door de Republiek Oostenrijk van het op de artikelen 25 en 27 van de Schengengrenscodex gebaseerde toezicht aan haar grens met de Republiek Slovenië reeds de totale maximumduur van zes maanden overschreden waarin in artikel 25, lid 4, van die code is voorzien voor de herinvoering van toezicht op grond van voornoemde artikelen 25 en 27.
- 53 In die omstandigheden moet ervan worden uitgegaan dat de verwijzende rechter met de eerste vraag in zaak C-368/20 en de eerste vraag in zaak C-369/20 in essentie wenst te vernemen of artikel 25, lid 4, van de Schengengrenscodex aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen de tijdelijke herinvoering van binnengrenstoezicht op basis van de artikelen 25 en 27 van deze code wanneer deze herinvoering, die het gevolg is van de achtereenvolgende toepassing van de in artikel 25 van die code bedoelde perioden, de in artikel 25, lid 4, vastgestelde totale maximumperiode van zes maanden overschrijdt.
- 54 Om te beginnen moet worden opgemerkt dat artikel 25 van de Schengengrenscodex – dat samen met de artikelen 26 tot en met 35 ervan is opgenomen in hoofdstuk II („Tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen van de Unie”) van titel III van die code – voorziet in het algemene kader voor een dergelijke herinvoering indien er zich een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid van een lidstaat voordoet, en met name maximumperioden vaststelt waarbinnen een dergelijk toezicht opnieuw kan worden ingevoerd. In het bijzonder kan een lidstaat overeenkomstig artikel 25, lid 1, van deze code bij wijze van uitzondering grenstoezicht herinvoeren gedurende een beperkte periode van ten hoogste dertig dagen dan wel voor de voorzienbare duur van deze bedreiging, indien deze langer is dan dertig dagen. In ieder geval moet de duur van het tijdelijk heringevoerde grenstoezicht beperkt blijven tot hetgeen strikt noodzakelijk is om op die bedreiging te kunnen reageren. Volgens artikel 25, lid 3, van die code kan de lidstaat, indien die bedreiging langer duurt, het grenstoezicht met hernieuwbare perioden van ten hoogste dertig dagen verlengen. Ten slotte mag krachtens artikel 25, lid 4, van de Schengengrenscodex de totale periode gedurende welke het grenstoezicht opnieuw wordt ingevoerd, met inbegrip van de verlengingen overeenkomstig lid 3 van dat artikel, weliswaar niet langer dan zes maanden duren, maar kan die totale periode in de in artikel 29 bedoelde uitzonderlijke omstandigheden worden verlengd tot twee jaar.
- 55 NW en de Commissie betogen dat wanneer er op grond van de artikelen 25 en 27 van deze code opnieuw grenstoezicht aan de binnengrenzen wordt ingevoerd voor een periode die langer is dan de in artikel 25, lid 4, van die code gestelde maximumduur van zes maanden, dit toezicht noodzakelijkerwijs onverenigbaar is met het Unierecht. Volgens deze partijen kan alleen een naar haar aard nieuwe ernstige bedreiging een nieuwe toepassing van artikel 25 van voornoemde code rechtvaardigen, met bijgevolg een nieuwe toepassing van de in die bepaling bedoelde perioden voor grenstoezicht aan de binnengrenzen. Terwijl de Franse en de Zweedse regering stellen dat een nieuwe

ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid kan leiden tot een nieuwe toepassing van deze perioden, is de Franse regering – evenals de Oostenrijkse en de Deense regering – ook van mening dat een nieuwe beoordeling van de eerdere bedreiging ook een nieuwe toepassing van de relevante bepalingen mogelijk zou moeten maken. Ten slotte betoogt de Duitse regering dat de lidstaten zouden moeten kunnen afwijken van deze perioden door zich rechtstreeks op artikel 72 VWEU te beroepen.

- 56 In dit verband zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak bij de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling niet alleen rekening dient te worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context ervan en met de doelstellingen die worden nagestreefd met de regeling waarvan zij deel uitmaakt [arrest van 12 mei 2021, Bundesrepublik Deutschland (Red notice van Interpol), C-505/19, EU:C:2021:376, punt 77 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 57 Wat om te beginnen de bewoordingen van artikel 25, lid 4, van de Schengengrenscodex betreft, moet worden opgemerkt dat uit de zinssnede „niet langer dan zes maanden” blijkt dat iedere mogelijkheid om deze duur te overschrijden uitgesloten is.
- 58 Wat vervolgens de context van artikel 25, lid 4, van de Schengengrenscodex betreft, moet ten eerste met betrekking tot de overige bepalingen van dat artikel worden opgemerkt dat artikel 25 van deze code duidelijk en nauwkeurig de maximumduur vaststelt voor zowel de initiële herinvoering van grenstoezicht aan de binnengrenzen als iedere verlenging van dat toezicht, met inbegrip van de totale maximumduur ervan.
- 59 Uit overweging 1 van verordening nr. 1051/2013, waarbij in verordening nr. 562/2006 de regel inzake de maximumduur van zes maanden is ingevoerd die vervolgens in artikel 25, lid 4, van de Schengengrenscodex is overgenomen, volgt namelijk dat de Uniewetgever de voorwaarden en procedures voor de tijdelijke herinvoering van grenstoezicht aan de binnengrenzen heeft willen vaststellen om ervoor te zorgen dat deze maatregelen uitzonderlijk zijn en dat het evenredigheidsbeginsel in acht wordt genomen. Overweging 1 van deze verordening is overgenomen in overweging 22 van de Schengengrenscodex.
- 60 Voorts moet worden opgemerkt dat de betrokken lidstaat overeenkomstig artikel 25, lid 3, van de Schengengrenscodex, wanneer de initiële ernstige bedreiging langer duurt dan de in lid 1 van dat artikel bepaalde duur van dertig dagen, deze controle op dezelfde gronden als die welke de initiële herinvoering rechtvaardigen, rekening houdend met nieuwe elementen, kan verlengen met hernieuwbare perioden van ten hoogste dertig dagen.
- 61 Uit de uitdrukkelijke verwijzing in artikel 25, lid 4, van de Schengengrenscodex naar lid 3 van dat artikel volgt dat de achtereenvolgens op grond van dat lid 3 vastgestelde verlengingen volgt dat de achtereenvolgens op grond van artikel 25, lid 3, vastgestelde verlengingen van het toezicht in totaal niet langer dan zes maanden mogen duren. Evenzo kan ook de aanvankelijke maximumduur van het grenstoezicht aan de binnengrenzen, wanneer deze wordt bepaald in het licht van de voorzienbare duur van de ernstige bedreiging op grond van artikel 25, lid 1, weliswaar meer dan dertig dagen maar niet meer dan zes maanden bedragen, omdat anders het gebruik van het adjectief „totaal” in artikel 25, lid 4, en de verwijzing daarnaar in lid 3 zinledig zouden zijn.
- 62 In dit verband moet worden gepreciseerd dat een lidstaat de in artikel 25, lid 3, van de Schengengrenscodex bedoelde „nieuwe elementen” weliswaar kan aanvoeren als rechtvaardiging om het grenstoezicht aan de binnengrenzen te verlengen met hernieuwbare perioden van ten hoogste dertig dagen, maar dat deze elementen niettemin rechtstreeks verband moeten houden met de bedreiging die de herinvoering van grenstoezicht oorspronkelijk rechtvaardigde, aangezien de verlenging van het toezicht krachtens de bewoordingen van deze bepaling immers moet zijn gebaseerd „op de in lid 1 van [artikel 25 van de Schengengrenscodex] genoemde gronden”.

- 63 Ten tweede moet worden vastgesteld dat artikel 25 van de Schengengrenscore, voor zover het voorziet in de mogelijkheid om opnieuw grenstoezicht aan de binnengrenzen van de Unie in te voeren – gelet op de algemene opzet van deze code – een uitzondering vormt op het in artikel 22 van die code neergelegde beginsel dat de binnengrenzen op iedere plaats kunnen worden overschreden zonder dat personen, ongeacht hun nationaliteit, worden gecontroleerd. Volgens artikel 1 van die code heeft deze immers tot doel te voorzien in de afwezigheid van toezicht ten aanzien van personen die de binnengrenzen tussen de lidstaten van de Unie overschrijden.
- 64 Zoals het Hof heeft geoordeeld en in overweging 27 van de Schengengrenscore in herinnering wordt gebracht, moeten de uitzonderingen op en de afwijkingen van het vrije verkeer van personen strikt worden uitgelegd (zie in die zin arresten van 3 juni 1986, Kempf, 139/85, EU:C:1986:223, punt 13, en 10 juli 2008, Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 65 In de overwegingen 21 tot en met 23 van de Schengengrenscore staat dan ook dat in een ruimte van vrij verkeer van personen zonder binnengrenzen, wat krachtens artikel 3, lid 2, VEU een van de belangrijkste verwezenlijkingen van de Unie is, de herinvoering van grenstoezicht aan de binnengrenzen de uitzondering dient te blijven en slechts door een bij wijze van uiterste middel getroffen maatregel dient te worden toegepast.
- 66 Het feit dat de bepalingen van artikel 25 van de Schengengrenscore aldus strikt moeten worden uitgelegd, pleit tegen een uitlegging van artikel 25, lid 4, van die code volgens welke het aanhouden van de aanvankelijk vastgestelde bedreiging – zelfs wanneer die wordt beoordeeld aan de hand van nieuwe elementen – of een herbeoordeling van de noodzaak en de evenredigheid van de overeenkomstig artikel 25, lid 1, in fine, van de Schengengrenscore in reactie op die bedreiging ingevoerde controle, zou volstaan als rechtvaardiging om die controle opnieuw in te voeren voor langer dan de in die bepaling vastgestelde maximumduur van zes maanden. Een dergelijke uitlegging betekent immers dat het in de praktijk is toegestaan om op grond van dezelfde bedreiging voor onbepaalde tijd opnieuw grenstoezicht aan de binnengrenzen in te voeren, waardoor afbreuk wordt gedaan aan het in artikel 3, lid 2, VEU en in artikel 67, lid 2, VWEU neergelegde beginsel dat er geen toezicht aan de binnengrenzen bestaat.
- 67 Ten derde zij er met betrekking tot de overige bepalingen van hoofdstuk II van titel III van de Schengengrenscore op gewezen dat voor de tijdelijke herinvoering van grenstoezicht aan de binnengrenzen op grond van artikel 25 van de Schengengrenscore, het type beoordeling dat moet worden verricht en de te volgen procedure uitvoerig worden geregeld in de artikelen 26 tot en met 28 van die code.
- 68 Uit de artikelen 26 en 27 van de Schengengrenscore volgt met name dat zowel de herinvoering van grenstoezicht aan de binnengrenzen op grond van artikel 25 van die code als elke verlenging van dat toezicht enerzijds noodzakelijk en evenredig moeten zijn in het licht van de vastgestelde bedreiging, en anderzijds de gedetailleerde criteria en procedureregels van die code in acht moeten nemen. Dit lijkt erop te wijzen dat indien een eenvoudige herbeoordeling in het licht van deze criteria van noodzakelijkheid en evenredigheid volstond om de herinvoering van grenstoezicht aan de binnengrenzen op grond van dat artikel 25 na een periode van zes maanden te rechtvaardigen, de wetgever van de Unie hierin uitdrukkelijk zou hebben voorzien.
- 69 Deze lezing van de Schengengrenscore vindt ook steun in overweging 23 van deze code, waarin wordt verklaard dat, aangezien de tijdelijke herinvoering van binnengrenstoezicht gevolgen heeft voor het vrije verkeer van personen, een besluit tot herinvoering van dergelijk toezicht dient te worden genomen in overeenstemming met gezamenlijk overeengekomen specifieke en objectieve criteria. De verlenging van het binnengrenstoezicht dat krachtens artikel 25 van de Schengengrenscore opnieuw is ingevoerd na de uitdrukkelijk in artikel 25, lid 4, van deze code bepaalde maximumduur, is immers moeilijk verenigbaar met de vaststelling in onderlinge overeenstemming van duidelijke en objectieve criteria voor een dergelijke herinvoering.

- 70 Voorts zou een uitlegging van artikel 25 van de Schengengrenscodex in die zin dat een lidstaat in geval van een bedreiging als bedoeld in artikel 25, lid 1, van deze code de totale duur van zes maanden waarin lid 4 van dat artikel voorziet voor binnengrenstoezicht zou kunnen overschrijden, iedere betekenis ontnemen aan het door de Uniewetgever gemaakte onderscheid tussen het op grond dat artikel heringevoerde grenstoezicht aan de binnengrenzen en het grenstoezicht dat in de in artikel 29 van deze code bedoelde uitzonderlijke omstandigheden waarbij de algemene werking van de ruimte zonder binnengrenstoezicht in gevaar komt wordt heringevoerd, aangezien voor laatstgenoemd grenstoezicht uitdrukkelijk is voorzien in een maximumduur van twee jaar. Volgens een dergelijke uitlegging kan een krachtens artikel 25 van die code heringevoerd grenstoezicht aan de binnengrenzen immers worden verlengd voor een onbepaalde periode die dus langer dan twee jaar kan zijn, hoewel de specifieke omstandigheden en criteria van de artikelen 29 en 30 van deze code niet zijn vastgesteld respectievelijk vervuld. Bovendien verzet artikel 25, lid 4, laatste volzin, van de Schengengrenscodex zich tegen een dergelijke uitlegging omdat in dat artikel is bepaald dat de duur van de herinvoering van binnengrenstoezicht kan worden verlengd tot maximaal twee jaar op grond van artikel 29 van deze code en niet op grond van artikel 25 van die code.
- 71 De herinvoering van grenstoezicht aan de binnengrenzen op grond van artikel 29 van de Schengengrenscodex voor een periode van ten hoogste twee jaar belet de betrokken lidstaat evenwel niet om in geval van een nieuwe ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid onmiddellijk na afloop van deze twee jaar opnieuw controles op grond van artikel 25 van deze code in te voeren voor een periode van ten hoogste zes maanden, mits aan de voorwaarden van deze laatste bepaling is voldaan. Zoals blijkt uit artikel 29, lid 5, van de Schengengrenscodex, geldt artikel 29 van deze code onverminderd de maatregelen die de lidstaten op grond van de artikelen 25, 27 en 28 kunnen vaststellen in geval van een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid.
- 72 Wat ten slotte de doelstellingen van artikel 25, lid 4, van de Schengengrenscodex en van deze code zelf betreft, zij eraan herinnerd dat deze code past in de ruimere context van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, waarin het vrije verkeer van personen overeenkomstig artikel 3, lid 2, VEU en artikel 67, lid 2, VWEU gewaarborgd is in combinatie met passende maatregelen met betrekking tot onder meer controles aan de buitengrenzen [zie naar analogie arrest van 5 februari 2020, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Aanmonstering van zeelieden in de haven van Rotterdam), C-341/18, EU:C:2020:76, punt 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak]. Een dergelijke context beoogt een billijk evenwicht te bewaren tussen, enerzijds, het vrije verkeer van personen en, anderzijds, de noodzaak om de openbare orde en de binnenlandse veiligheid te verzekeren van het grondgebied waarop deze personen zich verplaatsen.
- 73 Om te beginnen verplicht artikel 26 van de Schengengrenscodex de lidstaat die krachtens artikel 25 van deze code grenstoezicht aan de binnengrenzen wil herinvoeren, om bij zijn beoordeling of deze controles in verhouding staan tot de vastgestelde bedreiging, in het bijzonder rekening te houden met de verwachte gevolgen van de bedreigingen voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid, alsook met de verwachte gevolgen van die controles voor het vrije verkeer van personen in de ruimte zonder binnengrenstoezicht.
- 74 Voorts wordt in overweging 22 van de Schengengrenscodex benadrukt dat de totstandbrenging van een ruimte waarin het vrije verkeer van personen over binnengrenzen is gegarandeerd, een van de belangrijkste verwezenlijkingen van de Unie is, en dat het, wanneer zich in die ruimte een situatie voordoet die een ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid in die ruimte, noodzakelijk is gezamenlijk op te treden door in uitzonderlijke omstandigheden toestemming te geven voor de tijdelijke herinvoering van binnengrenstoezicht, zonder evenwel het beginsel van het vrije verkeer van personen in gevaar te brengen. In overweging 22 staat tevens te lezen dat de vaststelling van de voorwaarden en procedures voor de herinvoering van toezicht aan de binnengrenzen ervoor moet zorgen dat dit toezicht uitzonderlijk is en dat het evenredigheidsbeginsel in acht wordt genomen, zodat de duur van de tijdelijke herinvoering van dat toezicht wordt beperkt tot het strikte minimum dat vereist is om op een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid te kunnen reageren.

- 75 Ten slotte volgt uit overweging 2 van verordening nr. 1051/2013 dat de herinvoering van binnengrenstoezicht met name met een strikt beperkte duur en op basis van specifieke objectieve criteria dient te worden toegepast. Dezelfde overwegingen staan thans in overweging 23 van de Schengengrenscodex.
- 76 Het doel dat met de regel betreffende de maximumduur van zes maanden van artikel 25, lid 4, van de Schengengrenscodex wordt nagestreefd, ligt dus in het verlengde van deze algemene doelstelling om het beginsel van vrij verkeer te verzoenen met het belang van de lidstaten om de veiligheid van hun grondgebied te waarborgen.
- 77 Hoewel een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid van een lidstaat in de ruimte zonder binnengrenstoezicht dus niet noodzakelijkerwijs beperkt is in de tijd, lijkt de Uniewetgever een periode van zes maanden voldoende te hebben geacht voor de betrokken lidstaat om, zo nodig in samenwerking met andere lidstaten, maatregelen vast te stellen waarmee een dergelijke bedreiging kan worden tegengegaan, zonder dat het beginsel van vrij verkeer na het verstrijken van deze periode van zes maanden wordt belemmerd.
- 78 Gelet op de overwegingen in de punten 57 tot en met 77 van dit arrest moet worden vastgesteld dat de periode van in totaal maximaal zes maanden waarin artikel 25, lid 4, van de Schengengrenscodex voorziet voor de herinvoering van binnengrenstoezicht dwingend is, zodat het noodzakelijkerwijs onverenigbaar is met de Schengengrenscodex om na het verstrijken van die periode opnieuw binnengrenstoezicht in te voeren op grond van de artikelen 25 en 27 van die code.
- 79 Uit deze overwegingen volgt ook dat een dergelijke periode alleen opnieuw kan worden toegepast wanneer de betrokken lidstaat kan aantonen dat er sprake is van een nieuwe ernstige bedreiging van zijn openbare orde of zijn binnenlandse veiligheid. In dat geval kan worden aangenomen dat er nieuwe perioden van een bepaalde duur als bedoeld in artikel 25 van de Schengengrenscodex beginnen te lopen, mits deze lidstaat voldoet aan alle criteria en procedureregels van de artikelen 26 tot en met 28 van deze code.
- 80 Wat betreft de voorwaarden waaronder kan worden aangenomen dat een bepaalde bedreiging nieuw is ten opzichte van een bedreiging die eerder de herinvoering van binnengrenstoezicht op grond van artikel 25 van de Schengengrenscodex rechtvaardigde, moet worden opgemerkt dat wanneer de betrokken lidstaat de andere lidstaten en de Commissie in kennis stelt van zijn voornemen om het grenstoezicht aan de binnengrenzen van de Unie opnieuw in te voeren, artikel 27, lid 1, van die code met name verwijst naar „de tot herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen nopende omstandigheden” en de „gebeurtenissen die een ernstige bedreiging voor [de] openbare orde of [de] binnenlandse veiligheid [van de betrokken lidstaat] inhouden”. Evenzo wordt in artikel 27, lid 5, van genoemde code ook verwezen naar „de gebeurtenissen die aanleiding geven tot de herinvoering van het grenstoezicht”.
- 81 Derhalve moet steeds in het licht van deze omstandigheden en gebeurtenissen worden beoordeeld of na afloop van de in artikel 25, lid 4, van de Schengengrenscodex bedoelde maximumduur van zes maanden, de bedreiging waarmee de lidstaat wordt geconfronteerd nog steeds dezelfde is dan wel of er sprake is van een nieuwe bedreiging die deze lidstaat in staat stelt om onmiddellijk na afloop van die periode van zes maanden door te gaan met controles aan de binnengrenzen om die nieuwe bedreiging tegen te gaan. In die omstandigheden moet worden geoordeeld dat, zoals de Commissie in wezen betoogt, het ontstaan van een nieuwe bedreiging, die verschilt van de initieel vastgestelde bedreiging, een nieuwe toepassing van de in artikel 25 van deze code bedoelde perioden voor de herinvoering van binnengrenstoezicht kan rechtvaardigen, mits aan de andere toepasselijke voorwaarden is voldaan.
- 82 In de onderhavige zaak blijkt dat de Republiek Oostenrijk – zoals de Commissie betoogt, maar wat de verwijzende rechter zal moeten nagaan – sinds 10 november 2017, de datum waarop de laatste van de vier op basis van artikel 29 van de Schengengrenscodex vastgestelde aanbevelingen van de Raad is verstreken, niet heeft aangetoond dat er sprake is van een nieuwe bedreiging in de zin van artikel 25

van die code, waardoor de hervatting van de in genoemd artikel 25 bedoelde perioden gerechtvaardigd zou zijn geweest en op grond waarvan dus had kunnen worden geoordeeld dat de twee controlemaatregelen waaraan NW op 29 augustus 2019 en 16 november 2019 is onderworpen, zijn uitgevoerd binnen de totale maximumduur van zes maanden waarin artikel 25, lid 4, van die code voorziet.

- 83 Aan deze overwegingen wordt niet afgedaan door het betoog van de Duitse regering dat de lidstaten zich, wanneer dit door uitzonderlijke omstandigheden wordt gerechtvaardigd, op artikel 72 VWEU kunnen beroepen om af te wijken van de bepalingen van de Schengengrenscodes waarin de totale maximumduur voor de herinvoering van het tijdelijke toezicht aan de binnengrenzen wordt vastgesteld.
- 84 Volgens vaste rechtspraak van het Hof staat het weliswaar enkel aan de lidstaten om hun wezenlijke veiligheidsbelangen te definiëren en om passende maatregelen te nemen teneinde hun binnenlandse en buitenlandse veiligheid te verzekeren, maar kan het enkele feit dat een nationale maatregel zoals een besluit inzake controles aan de binnengrenzen is genomen met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid, er niet toe leiden dat het Unierecht niet van toepassing is en dat de lidstaten worden ontheven van de verplichting om dit recht te eerbiedigen (zie in die zin arrest van 15 juli 2021, *Ministrstvo za obrambo*, C-742/19, EU:C:2021:597, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Hetzelfde moet gelden voor nationale maatregelen die worden genomen met het oog op de handhaving van de openbare orde van een lidstaat.
- 85 Wat meer in het bijzonder artikel 72 VWEU betreft, is het juist dat dit artikel bepaalt dat titel V van het VWEU geen afbreuk doet aan de uitoefening van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid.
- 86 Zoals het Hof evenwel reeds heeft geoordeeld, bevat het VWEU enkel in de artikelen 36, 45, 52, 65, 72, 346 en 347 uitdrukkelijke afwijkingen voor situaties waarin de openbare orde of de openbare veiligheid op het spel kan staan en betreffen deze artikelen nauwkeurig omschreven uitzonderingsgevallen. De afwijking waarin artikel 72 VWEU voorziet moet volgens vaste rechtspraak eng worden uitgelegd. Hieruit volgt dat dit artikel 72 niet in die zin kan worden uitgelegd dat het de lidstaten de bevoegdheid verleent om van Unierechtelijke bepalingen af te wijken louter door zich te beroepen op hun verantwoordelijkheden met betrekking tot de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid [zie in die zin arrest van 17 december 2020, *Commissie/Hongarije (Opvang van personen die om internationale bescherming verzoeken)*, C-808/18, EU:C:2020:1029, punten 214 en 215 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 87 Wat de Schengengrenscodes betreft, volgt uit de overwegingen in de punten 72 tot en met 77 van het onderhavige arrest dat de keuze voor de in artikel 25, lid 4, van deze code genoemde totale maximumduur van zes maanden, die in de uitzonderlijke omstandigheden als bedoeld in artikel 29 van die code kan worden uitgebreid tot maximaal twee jaar, deel uitmaakt van het volledige kader dat de Uniewetgever heeft ingevoerd bij de uitoefening van de hem krachtens artikel 3, leden 2 en 6, VEU juncto artikel 5, leden 1 en 2, VEU en artikel 4, lid 2, onder j), en artikel 77, lid 2, onder b) en e), VWEU, verleende bevoegdheden om nadere regels uit te werken waaronder de lidstaten hun verantwoordelijkheid voor de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid kunnen uitoefenen.
- 88 Dit kader moet meer bepaald zorgen voor het in artikel 3, lid 2, VEU bedoelde billijk evenwicht tussen, enerzijds, de doelstelling van de Unie om een ruimte zonder binnengrenzen tot stand te brengen waarin het vrije verkeer van personen gewaarborgd is en, anderzijds, passende maatregelen met betrekking tot controles aan de buitengrenzen, asiel, immigratie, en voorkoming en bestrijding van criminaliteit.
- 89 Gelet op het fundamentele belang van het vrije verkeer van personen als een van de in artikel 3 VEU genoemde doelstellingen van de Unie en op de overwegingen in de punten 58 tot en met 77 van dit arrest betreffende de gedetailleerde wijze waarop de wetgever van de Unie de mogelijkheid voor de

lidstaten heeft afgebakend om in die vrijheid in te grijpen door tijdelijk opnieuw grenstoezicht aan de binnengrenzen in te voeren, waaruit blijkt dat hij de verschillende betrokken belangen tegen elkaar heeft willen afwegen, moet dus worden aangenomen dat de Uniewetgever met de invoering van de regel inzake de totale maximumduur van zes maanden in artikel 25, lid 4, van de Schengengrenscore naar behoren rekening heeft gehouden met de uitoefening van de verantwoordelijkheid van de lidstaten op het gebied van de openbare orde en de binnenlandse veiligheid.

- 90 Hieruit volgt dat artikel 72 VWEU een lidstaat niet toestaat om, teneinde een ernstige bedreiging van zijn openbare orde of binnenlandse veiligheid het hoofd te bieden, opnieuw tijdelijk binnengrenstoezicht op basis van de artikelen 25 en 27 van de Schengengrenscore in te voeren voor een periode die de in artikel 25, lid 4, van de Schengengrenscore uitdrukkelijk bepaalde maximumduur van zes maanden overschrijdt.
- 91 Voorts zij erop gewezen dat de Commissie krachtens artikel 27, lid 4, van de Schengengrenscore een advies moet uitbrengen indien zij op basis van de informatie in de kennisgeving die zij heeft ontvangen van een lidstaat die opnieuw binnengrenstoezicht wil invoeren, betwijfelt of de geplande herinvoering noodzakelijk of evenredig is. In de onderhavige zaken heeft de Commissie echter, zoals zij ter terechtzitting zelf uitdrukkelijk heeft erkend, geen dergelijk advies uitgebracht naar aanleiding van de kennisgevingen die zij van de Republiek Oostenrijk heeft ontvangen over de door deze lidstaat sinds 10 november 2017 heringevoerde binnengrenscontroles, hoewel de Commissie van mening is dat deze controles vanaf die datum onverenigbaar waren met de bepalingen van de Schengengrenscore en bijgevolg met het recht van de Unie.
- 92 In dit verband is het voor de goede werking van de regels van de Schengengrenscore van essentieel belang dat, wanneer een lidstaat opnieuw grenstoezicht aan de binnengrenzen wil invoeren, zowel de Commissie als de lidstaten gebruikmaken van de bevoegdheden die hun door die code worden verleend, met name wat betreft de uitwisseling van informatie en adviezen, overleg en, in voorkomend geval, wederzijdse samenwerking, waarin artikel 27 van die code specifiek voorziet.
- 93 Het feit dat de Commissie in een concreet geval, na een kennisgeving van een lidstaat op grond van artikel 27, lid 1, van de Schengengrenscore, geen advies uitbrengt waarin zij te kennen geeft dat zij het aangemelde toezicht onverenigbaar acht met deze code, is op zich evenwel niet van invloed op de uitlegging die het Hof geeft aan de bepalingen van die code.
- 94 Gelet op een en ander moet op de eerste vraag in zaak C-368/20 en op de eerste vraag in zaak C-369/20 worden geantwoord dat artikel 25, lid 4, van de Schengengrenscore aldus moet worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat een lidstaat tijdelijk opnieuw binnengrenstoezicht invoert op basis van de artikelen 25 en 27 van deze code, wanneer de duur van deze herinvoering de in artikel 25, lid 4, vastgestelde totale maximumduur van zes maanden overschrijdt en er geen nieuwe bedreiging bestaat die een nieuwe toepassing van de in dat artikel 25 vastgestelde perioden rechtvaardigt.

Tweede vraag in zaak C-368/20 en tweede vraag in zaak C-369/20

- 95 Gelet op het antwoord op de eerste vraag in de onderhavige zaken hoeven de tweede vraag in zaak C-368/20 en de tweede vraag in zaak C-369/20 niet te worden beantwoord.

Derde vraag in zaak C-369/20

- 96 Met zijn derde vraag in zaak C-369/20 wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 25, lid 4, van de Schengengrenscore zich verzet tegen een nationale regeling waarmee een lidstaat een persoon op straffe van een sanctie verplicht om bij binnenkomst op het grondgebied van die lidstaat via een binnengrens een paspoort of een identiteitskaart te tonen, wanneer de herinvoering van binnengrenstoezicht in het kader waarvan deze verplichting wordt opgelegd, in strijd is met die bepaling.

- 97 In dit verband volstaat het eraan te herinneren dat, zoals het Hof heeft geoordeeld, een sanctieregeling niet verenigbaar is met de bepalingen van de Schengengrenscodex wanneer zij wordt opgelegd om de naleving te garanderen van een controleverplichting die zelf niet in overeenstemming is met die bepalingen (zie in die zin arrest van 13 december 2018, *Touring Tours und Travel en Sociedad de Transportes*, C-412/17 en C-474/17, EU:C:2018:1005, punt 72).
- 98 Bijgevolg moet op de derde vraag in zaak C-369/20 worden geantwoord dat artikel 25, lid 4, van de Schengengrenscodex aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling waarmee een lidstaat een persoon op straffe van een sanctie verplicht om bij binnenkomst op het grondgebied van die lidstaat via een binnengrens een paspoort of een identiteitskaart te tonen, wanneer de herinvoering van binnengrenstoezicht in het kader waarvan deze verplichting wordt opgelegd, in strijd is met die bepaling.

Kosten

- 99 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Artikel 25, lid 4, van verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodex), zoals gewijzigd bij verordening (EU) 2016/1624 van het Europees Parlement en de Raad van 14 september 2016, moet aldus worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat een lidstaat tijdelijk opnieuw binnengrenstoezicht invoert op basis van de artikelen 25 en 27 van deze code, wanneer de duur van deze herinvoering de in artikel 25, lid 4, vastgestelde totale maximumduur van zes maanden overschrijdt en er geen nieuwe bedreiging bestaat die een nieuwe toepassing van de in dat artikel 25 vastgestelde perioden rechtvaardigt.**
- 2) **Artikel 25, lid 4, van verordening 2016/399, zoals gewijzigd bij verordening 2016/1624, moet aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling waarmee een lidstaat een persoon op straffe van een sanctie verplicht om bij binnenkomst op het grondgebied van die lidstaat via een binnengrens een paspoort of een identiteitskaart te tonen, wanneer de herinvoering van binnengrenstoezicht in het kader waarvan deze verplichting wordt opgelegd, in strijd is met die bepaling.**

ondertekeningen

* Procestaal: Duits.