

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

21 juni 2017 (*)

„Prejudiciële verwijzing – Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht - Verordening (EG) nr. 562/2006 – Communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodex) – Artikelen 20 en 21 – Overschrijding van de binnengrenzen – Controles binnen het grondgebied - Nationale regeling op grond waarvan controles mogen worden uitgevoerd om de identiteit vast te stellen van personen die worden aangehouden binnen een gebied van 30 km vanaf de gemeenschappelijke grens met andere staten die partij zijn bij de Schengenuitvoeringsovereenkomst – Mogelijkheid om controles uit te voeren los van het gedrag van de betrokkene of van het bestaan van bijzondere omstandigheden – Nationale regeling op grond waarvan personen in spoorwegstations aan bepaalde controlemaatregelen kunnen worden onderworpen”

In zaak C-9/16,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Amtsgericht Kehl (rechter in eerste aanleg Kehl, Duitsland) bij beslissing van 21 december 2015, ingekomen bij het Hof op 7 januari 2016, in de strafrechtelijke procedure tegen

A,

in tegenwoordigheid van:

Staatsanwaltschaft Offenburg,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta, kamerpresident, E. Regan (rapporteur), J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev en S. Rodin, rechters,

advocaat-generaal: M. Wathelet,

griffier: I. Illéssy, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 17 november 2016,

gelet op de opmerkingen van:

- de Duitse regering, vertegenwoordigd door T. Henze en J. Möller als gemachtigden,
- de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door J. Vláčil en M. Smolek als gemachtigden,
- de Griekse regering, vertegenwoordigd door T. Papadopoulou als gemachtigde,
- de Zwitserse regering, vertegenwoordigd door R. Balzaretto als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Cattabriga en G. Wils als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 67, lid 2, VWEU alsook van de artikelen 20 en 21 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 (Schengengrenscodex) (PB 2006, L 105, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 610/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 (PB 2013, L 182, blz. 1) (hierna: „verordening nr. 562/2006”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een strafrechtelijke procedure tegen A., een Duitse staatsburger die ervan wordt beschuldigd strafbare feiten te hebben begaan in de zin van de Duitse wetgeving betreffende verdoovende middelen en zich weerspannig te hebben gedragen tegen een wetshandhavingsfunctionaris.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

- 3 De preambule van het aan het Verdrag van Lissabon gehechte Protocol (nr. 19) betreffende het Schengenacquis dat is opgenomen in het kader van de Europese Unie (PB 2010, C 83, blz. 290), luidt:

„De hoge verdragsluitende partijen,

constaterend dat de door sommige lidstaten van de Europese Unie op 14 juni 1985 en 19 juni 1990 te Schengen ondertekende overeenkomsten inzake de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen, alsmede de daarmee samenhangende overeenkomsten en de op grond ervan vastgestelde voorschriften door het Verdrag van Amsterdam van 2 oktober 1997 zijn opgenomen in het kader van de Europese Unie;

geleid door de wens het Schengenacquis, zoals dat sedert de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam is ontwikkeld, te behouden en te ontwikkelen teneinde bij te dragen aan de verwezenlijking van de doelstelling aan de burgers van de Unie een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zonder binnengrenzen te bieden;

[...]

hebben overeenstemming bereikt omtrent de volgende bepalingen, welke aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en aan het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie worden gehecht”.

- 4 Artikel 2 van dit protocol luidt:

„Het Schengenacquis is van toepassing op de in artikel 1 bedoelde lidstaten, onverminderd artikel 3 van de Toetredingsakte van 16 april 2003 en artikel 4 van de Toetredingsakte van 25 april 2005. De Raad treedt in de plaats van het bij de overeenkomsten van Schengen ingestelde Uitvoerend Comité.”

- 5 Tot het Schengenacquis behoort met name de op 19 juni 1990 te Schengen (Luxemburg) ondertekende Overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord van 14 juni 1985 tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek, betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (PB 2000, L 239, blz. 19) (Schengenuitvoeringsovereenkomst; hierna: „SUO”), waarvan artikel 2 de overschrijding van de binnengrenzen betrof.

6 In artikel 2, leden 1 tot en met 3, SUO was bepaald:

„1. De binnengrenzen mogen op iedere plaats, zonder dat personencontrole wordt uitgeoefend, worden overschreden.

2. Wanneer evenwel de openbare orde of de nationale veiligheid daartoe noopt, kan een overeenkomstsluitende partij, na raadpleging van de overige overeenkomstsluitende partijen, besluiten dat gedurende een beperkte periode aan de binnengrenzen aan de situatie aangepaste nationale grenscontroles worden uitgeoefend. Vergen de openbare orde of de nationale veiligheid dat onverwijld wordt opgetreden, dan treft de betrokken overeenkomstsluitende partij de nodige maatregelen, en stelt zij de overige overeenkomstsluitende partijen hiervan zo spoedig mogelijk in kennis.

3. De afschaffing van de personencontroles aan de binnengrenzen doet geen afbreuk aan het bepaalde in artikel 22, noch aan de uitoefening van politiebevoegdheden door de ingevolge de nationale wetgeving daartoe bevoegde autoriteiten van een overeenkomstsluitende partij binnen haar gehele grondgebied, noch aan krachtens de wetgeving van die partij geldende verplichtingen houder te zijn van titels en documenten of om deze bij zich te hebben en te tonen.”

7 Artikel 2 SUO is met ingang van 13 oktober 2006 ingetrokken bij artikel 39, lid 1, van verordening nr. 562/2006.

8 In artikel 2, punten 9 tot en met 11, van deze verordening is bepaald:

„In deze verordening wordt verstaan onder:

[...]

9. ‚grenstoezicht‘: de overeenkomstig en voor het doel van deze verordening aan een grens uitgevoerde activiteit die uitsluitend wegens de voorgenomen of daadwerkelijke grensoverschrijding en dus niet om andere redenen wordt verricht, en die bestaat in controle en bewaking van de grens;

10. ‚grenscontroles‘: de controles die aan de grensdoorlaatposten worden verricht om na te gaan of de betrokken personen, hun vervoermiddelen en de voorwerpen in hun bezit het grondgebied van de lidstaten mogen binnenkomen dan wel verlaten;

11. ‚grensbewaking‘: de bewaking van de grenzen buiten de grensdoorlaatposten en de bewaking van de grensdoorlaatposten buiten de vastgestelde openingstijden om te voorkomen dat personen zich aan de grenscontroles onttrekken”.

9 Artikel 20 van verordening nr. 562/2006, met als opschrift „Overschrijding van de binnengrenzen”, luidt:

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

10 Artikel 21 van dezelfde verordening, met als opschrift „Controles binnen het grondgebied”, bepaalt:

„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 het nationale recht, voor zover de uitoefening van die bevoegdheid niet hetzelfde effect heeft als grenscontroles; dit geldt ook in de grensgebieden. Voor de toepassing van de eerste zin kan met name niet worden gesteld dat de uitoefening van de politiebevoegdheid hetzelfde effect heeft als de uitoefening van grenscontroles wanneer de politieke maatregelen:

i) niet grenstoezicht tot doel hebben;

- ii) gebaseerd zijn op algemene politie-informatie en -ervaring met betrekking tot mogelijke bedreigingen van de openbare veiligheid en met name bedoeld zijn ter bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit;
- iii) worden gepland en uitgevoerd op een manier die duidelijk verschilt van de systematische controles van personen aan de buitengrenzen;
- iv) op basis van controles ter plaatse worden uitgevoerd;

[...]

- 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;
- d) de mogelijkheid voor de lidstaten om onderdanen van derde landen rechtens te verplichten om hun aanwezigheid op hun grondgebied te melden overeenkomstig artikel 22 [SUO]."

Duits recht

Gesetz über die Bundespolizei

- 11 § 2 van het Gesetz über die Bundespolizei (wet betreffende de federale politie) van 19 oktober 1994 (BGBl. 1994 I, blz. 2978; hierna „BPolG”), maakt deel uit van afdeling 1 („Taken en inzetmogelijkheden”). Deze paragraaf, met als opschrift „Grensbescherming”, luidt:

„(1) De federale politie is belast met de bescherming van het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland via de politionele bescherming van de grenzen (grensbescherming), tenzij een deelstaat in akkoord met de federale staat met eigen middelen taken vervult op het gebied van het grenspolitionele toezicht.

(2) De grensbescherming omvat:

- 1. de politionele grensbewaking;
- 2. de politionele controle van het grensoverschrijdende verkeer, daaronder begrepen:
 - a) de controle van grensoverschrijdingsdocumenten en van het recht op grensoverschrijding;
 - b) de opsporing aan de grens;
 - c) het afwenden van gevaren;
- 3. het afwenden van gevaren voor de veiligheid van de grenzen, in het grensgebied tot 30 km landinwaarts en vanaf de zeegrens tot 50 km landinwaarts.

Het federale ministerie van Binnenlandse Zaken wordt gemachtigd om ter beveiliging van de grensstreek het in de eerste volzin, punt 3, omschreven gebied vanaf de zeegrens bij wetsbesluit met toestemming van de Bondsraad uit te breiden, voor zover de grensbewaking in het Duitse kustgebied dit vereist. In dit wetsbesluit wordt nauwkeurig de achterste lijn aangegeven die het uitgebreide grensgebied afbakent. Deze lijn strekt zich niet verder uit dan 80 km landinwaarts vanaf de zeegrens.

(3) Het in lid 1 bedoelde akkoord wordt vastgelegd in een schriftelijke overeenkomst tussen het federale ministerie van Binnenlandse Zaken en de betrokken deelstaat, en wordt bekendgemaakt in de *Bundesanzeiger* [(Duitse staatscourant)]. In deze overeenkomst worden nadere regels gesteld voor de samenwerking tussen de federale politie en de deelstaatspolitie.

(4) Wanneer de politie van een deelstaat in akkoord met de federale staat met eigen middelen taken als bedoeld in lid 1 vervult, worden deze taken verricht met inachtneming van het recht dat geldt voor de politie van de betrokken deelstaat.”

- 12 § 3 BPolG, met als opschrift „Spoorwegpolitie”, maakt eveneens deel uit van afdeling 1 en bepaalt in lid 1:

„De federale politie heeft tot taak om op de terreinen van de federale spoorwegen gevaren voor de openbare veiligheid of voor de openbare orde af te wenden die

1. een bedreiging vormen voor de gebruikers, de infrastructuur of de werking van de spoorwegen, of
2. ontstaan bij de exploitatie van de spoorwegen dan wel uitgaan van de spoorweginfrastructuur.”

- 13 § 12 BPolG, met als opschrift „Vervolging van strafbare feiten”, maakt deel uit van dezelfde afdeling 1 en bepaalt in lid 1:

„De federale politie vervult de politietaken op het gebied van strafvervolging (§§ 161 en 163 van het wetboek van strafvordering) voor zover er sprake is van een verdenking van een inbreuk in de zin van § 12, lid 2, van het strafwetboek die

1. de veiligheid van de grenzen aantast of de uitvoering van de in § 2 bedoelde taken van de federale politie ondermijnt;
2. dient te worden vervolgd op grond van de bepalingen van de paspoortwet, de verblijfwet of de asielwet, voor zover het strafbare feit is begaan ten gevolge van of in rechtstreeks verband met de grensoverschrijding;
3. wordt begaan om door middel van bedrog, bedreiging of geweld dan wel anderszins wederrechtelijk de grens te kunnen overschrijden, voor zover het strafbare feit bij de controle van het grensoverschrijdende verkeer wordt vastgesteld;
4. ervoor zorgt dat een goed zonder vergunning van overheidswege over de grens wordt gebracht in gevallen waarin het ontbreken van deze vergunning een wettelijk bestanddeel is van het desbetreffende strafbare feit, voor zover de federale politie bij of krachtens een wet is belast met het toezicht op het verbod om het goed zonder vergunning over de grens te brengen;

[...]”

- 14 In onderafdeling 2, deel 1, van afdeling 2 BPolG („Bevoegdheden”), is § 22 opgenomen. Deze paragraaf, met als opschrift „Ondervraging en verplichting om informatie te verstrekken”, bepaalt in de leden 1 en 1a:

„(1) De federale politie kan een persoon ondervragen wanneer feiten het vermoeden wettigen dat deze persoon informatie kan verstrekken die relevant is voor de uitvoering van een bepaalde taak van de federale politie. Met het oog op de ondervraging kan de betrokkene staande worden gehouden. Indien hem daarom wordt verzocht, moet hij identiteitsdocumenten die hij bij zich heeft, ter controle overleggen.

(1a) Ter voorkoming of bestrijding van de illegale binnenkomst op het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland kan de federale politie aan boord van treinen en op de terreinen van de federale spoorwegen (§ 3) – voor zover op grond van terreinkennis of van ervaring van de grenspolitie kan worden aangenomen dat deze treinen of terreinen voor illegale binnenkomst worden gebruikt – alsook op terreinen en in gebouwen van een internationale burgerluchthaven die voor het luchtverkeer worden gebruikt (§ 4), iedere persoon korte tijd staande houden, hem ondervragen en van hem verlangen dat hij identiteitsdocumenten of grensoverschrijdingsdocumenten die hij bij zich heeft, ter controle overlegt, alsmede door hem meegevoerde voorwerpen inspecteren.”

- 15 Van afdeling 2, onderafdeling 2, deel 1, BPolG maakt ook § 23 deel uit. Deze paragraaf, met als opschrift „Vaststelling van de identiteit en controle van titels“, bepaalt in de leden 1 en 3:

„(1) De federale politie kan de identiteit van een persoon vaststellen:

1. om een gevaar af te wenden;
2. in het kader van de politionele controle van het grensoverschrijdende verkeer;
3. in het grensgebied tot 30 km landinwaarts, om de illegale binnenkomst op het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland te voorkomen of te bestrijden dan wel om strafbare feiten in de zin van § 12, lid 1, punten 1 tot en met 4, te voorkomen;
4. wanneer de betrokkene zich bevindt in gebouwen van de federale politie (§ 1, lid 3), op terreinen of in gebouwen van de federale spoorwegen (§ 3), op terreinen of in gebouwen van een burgerluchthaven die voor het luchtverkeer worden gebruikt (§ 4), in gebouwen waar een constitutioneel orgaan of een federaal ministerie zijn hoofdzetel heeft (§ 5), of bij een grensdoorlaatpost (§ 61), dan wel zich in de onmiddellijke nabijheid van die voorzieningen bevindt, indien feiten het vermoeden wettigen dat daar strafbare feiten worden begaan die rechtstreeks gevaar opleveren voor die voorzieningen zelf dan wel voor de personen die zich in of bij die voorzieningen bevinden, en het wegens het dreigende gevaar of wegens aanwijzingen betreffende de betrokkene nodig is om diens identiteit vast te stellen;
5. om privaatrechtelijke rechten te beschermen.

[...]

(3) Met het oog op de vaststelling van de identiteit kan de federale politie de nodige maatregelen nemen. Met name kan zij de betrokkene staande houden, hem ondervragen over zijn identiteit en van hem verlangen dat hij zijn identiteitsdocumenten ter controle overlegt. Voorts kan de federale politie in het kader van de politionele controle van het grensoverschrijdende verkeer verlangen dat de betrokkene grensoverschrijdingsdocumenten overlegt. De betrokkene kan aangehouden worden en naar het politiebureau worden geleid indien zijn identiteit of zijn recht op grensoverschrijding niet anderszins of slechts met veel moeite kan worden vastgesteld. Indien aan de voorwaarden van de vierde volzin is voldaan, kunnen de betrokkene en de zaken die hij bij zich heeft, worden onderzocht op de aanwezigheid van voorwerpen die dienstig zijn voor de vaststelling van zijn identiteit.

[...]”

Strafgesetzbuch

- 16 Krachtens § 113, lid 1, van het Strafgesetzbuch (wetboek van strafrecht, BGBl. 1998 I, blz. 3322) wordt met een vrijheidsstraf van ten hoogste drie jaar of met een geldboete bestraft, eenieder die zich met geweld of onder bedreiging met geweld verzet tegen een ambtsdrager of een soldaat van de Bundeswehr (Duitse strijdkrachten) die belast is met de tenuitvoerlegging van wetten, wetsbesluiten, rechterlijke uitspraken, gerechtelijke besluiten of beschikkingen, wanneer deze een dergelijke ambtshandeling verricht, of die hem tijdens een dergelijke ambtshandeling fysiek aanvalt.
- 17 Op grond van § 113, lid 3, van het Strafgesetzbuch is het feit niet strafbaar wanneer de ambtshandeling niet rechtmatig is verricht.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 18 Op 1 april 2014 is A. te voet de Europabrücke (Europabrug) van Straatsburg (Frankrijk) naar Kehl (Duitsland) overgestoken, waarna hij zich meteen heeft begeven naar het ongeveer 500 meter verderop gelegen station van de Deutsche Bahn AG.

- 19 Twee ambtenaren van een patrouille van de Duitse federale politie hebben hem vanaf het voorplein van het station geobserveerd. Op grond van § 23, lid 1, punt 3, BPolG hebben deze ambtenaren A. aan een identiteitscontrole onderworpen.
- 20 Aangezien A. zich daartegen met geweld heeft verzet, is hem ten laste gelegd dat hij zich schuldig heeft gemaakt aan weerspanning tegen een wetshandhavingsfunctionaris in de zin van § 113, lid 1, van het Strafgesetzbuch.
- 21 Het Amtsgericht Kehl heeft geoordeeld dat vaststaat dat sprake was van weerspanning tegen een wetshandhavingsfunctionaris, en dat A. moet worden gestraft daar de handelingen die de politieagenten bij de uitvoering van hun taken hebben verricht, rechtmatig waren. Voorts was het van oordeel dat de controle van de identiteit van A. door de ambtenaren van de federale politie geoorloofd was in het licht van § 23, lid 1, punt 3, of § 22, lid 1a, BPolG.
- 22 De verwijzende rechter twijfelt evenwel aan de verenigbaarheid van deze bepalingen met het Unierecht, dat bij voorrang moet worden toegepast. Hij verwijst in dit verband naar het arrest van 22 juni 2010, Melki en Abdeli (C-188/10 en C-189/10, EU:C:2010:363). Volgens de verwijzende rechter is de poging van A. om zich met geweld te onttrekken aan de vaststelling van zijn identiteit, niet strafbaar in de zin van § 113 van het Strafgesetzbuch indien zijn twijfel gerechtvaardigd is.
- 23 Daarom heeft het Amtsgericht Kehl de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Moeten artikel 67, lid 2, VWEU alsook de artikelen 20 en 21 van verordening [nr. 562/2006] of andere bepalingen van Unierecht aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling waarbij aan de politiediensten van de betrokken lidstaat de bevoegdheid wordt toegekend om – ter voorkoming of bestrijding van de illegale binnenkomst op het grondgebied van deze lidstaat of ter voorkoming van bepaalde strafbare feiten die de veiligheid van de grenzen aantasten dan wel de uitvoering van de grensbewaking ondermijnen, of die in het kader van de grensoverschrijding worden gepleegd – in het gebied langs de landgrens van deze lidstaat met de staten die partij zijn bij de [SUO], tot 30 kilometer landinwaarts de identiteit van iedere persoon te controleren, los van diens gedrag of van het bestaan van bijzondere omstandigheden, een en ander zonder dat overeenkomstig de artikelen 23 en volgende van [verordening nr. 562/2006] tijdelijk grenstoezicht is heringevoerd aan de binnengrens in kwestie?
- 2) Moeten artikel 67, lid 2, VWEU alsook de artikelen 20 en 21 van verordening [nr. 562/2006] of andere bepalingen van Unierecht aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling waarbij aan de politiediensten van de betrokken lidstaat de bevoegdheid wordt toegekend om – ter voorkoming of bestrijding van de illegale binnenkomst op het grondgebied van deze lidstaat – aan boord van treinen en op de terreinen van de spoorwegen van die lidstaat iedere persoon korte tijd staande te houden, hem te ondervragen en van hem te verlangen dat hij identiteitsdocumenten of grensoverschrijdingsdocumenten die hij bij zich heeft, ter controle overlegt, alsook door die persoon meegevoerde voorwerpen te inspecteren, voor zover op grond van terreinkennis of van ervaring van de grenspolitie kan worden aangenomen dat deze treinen of terreinen worden gebruikt voor illegale binnenkomst en deze binnenkomst plaatsvindt vanuit een staat die partij is bij de [SUO], een en ander zonder dat overeenkomstig de artikelen 23 en volgende van [verordening nr. 562/2006] tijdelijk grenstoezicht is heringevoerd aan de binnengrens in kwestie?”

Beoordeling van de prejudiciële vragen

Ontvankelijkheid

- 24 De Duitse regering voert aan dat de prejudiciële vragen niet-ontvankelijk zijn, en heeft in dit verband ter terechtzitting gesteld dat zelfs een bevestigend antwoord van het Hof op deze vragen – hetgeen zou impliceren dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde controle in strijd was met de artikelen 20 en 21 van verordening nr. 562/2006 – geen afbreuk zou doen aan de

rechtmatigheid van het optreden van de Duitse politie. Bijgevolg zijn de gestelde vragen volgens die regering niet relevant.

- 25 Dienaangaande zij opgemerkt dat de verwijzende rechter in zijn verzoek om een prejudiciële beslissing aangeeft dat hij een antwoord op de gestelde vragen nodig heeft om te kunnen beslissen of de verdachte dient te worden gestraft wegens weerspanning tegen een wetshandhavingsfunctionaris in de zin van het in het hoofdgeding toepasselijke nationale recht, met name § 113, lid 1, van het Strafgesetzbuch. De verwijzende rechter gaat uit van de uitlegging van het nationale recht volgens welke de verdachte niet strafbaar is wegens weerspanning tegen een wetshandhavingsfunctionaris in de zin van § 113, lid 1, van het Strafgesetzbuch ingeval de identiteitscontrole in kwestie zonder rechtsgrondslag is verricht omdat de nationale bepalingen waarop de wetshandhavingsfunctionaris zich heeft gebaseerd, worden geacht in strijd te zijn met het Unierecht.
- 26 In dit verband zij eraan herinnerd dat er volgens vaste rechtspraak een vermoeden van relevantie rust op de vragen betreffende de uitlegging van het Unierecht die de nationale rechter heeft gesteld binnen het onder zijn verantwoordelijkheid geschetste wettelijke en feitelijke kader, waarvan de juistheid niet door het Hof hoeft te worden onderzocht. Het Hof kan slechts weigeren uitspraak te doen op een verzoek van een nationale rechter wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of wanneer het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen (zie met name arresten van 22 december 2008, Regie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, punt 46; 8 september 2009, Budějovický Budvar, C-478/07, EU:C:2009:521, punt 63, en 22 juni 2010, Melki en Abdeli, C-188/10 en C-189/10, EU:C:2010:363, punt 27).
- 27 Bijgevolg dient het Hof in casu de door de verwijzende rechter geschetste feitelijke en juridische omstandigheden – niettegenstaande de twijfel die de Duitse regering daarover heeft geuit – als vaststaand te beschouwen. In het licht van deze omstandigheden is het niet uitgesloten dat het antwoord van het Hof op de vragen betreffende de uitlegging van artikel 67 VWEU alsook van de artikelen 20 en 21 van verordening nr. 562/2006 de verwijzende rechter in staat kan stellen het hoofdgeding te beslechten.
- 28 Het verzoek om een prejudiciële beslissing moet dan ook ontvankelijk worden verklaard.

Eerste prejudiciële vraag

- 29 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 67, lid 2, VWEU alsook de artikelen 20 en 21 van verordening nr. 562/2006 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, waarbij aan de politiediensten van de betrokken lidstaat de bevoegdheid wordt toegekend de identiteit van iedere persoon te controleren in een gebied tot 30 km landinwaarts vanaf de landgrens van deze lidstaat met andere staten die partij zijn bij de SUO, om de illegale binnenkomst of het illegale verblijf op het grondgebied van die lidstaat te voorkomen of te bestrijden dan wel om bepaalde strafbare feiten te voorkomen die de veiligheid van de grenzen aantasten of de uitvoering van de grensbewaking ondermijnen, of die in het kader van de grensoverschrijding worden gepleegd, en dit los van het gedrag van de betrokken persoon of van het bestaan van bijzondere omstandigheden, een en ander zonder dat overeenkomstig de artikelen 23 tot en met 26 van verordening nr. 562/2006 tijdelijk grenstoezicht is heringevoerd aan de binnengrens in kwestie.
- 30 Vooraf zij eraan herinnerd dat artikel 67, lid 2, VWEU, dat valt onder titel V van het VWEU, die betrekking heeft op de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, bepaalt dat de Unie ervoor zorgt dat aan de binnengrenzen geen personencontroles worden verricht. Volgens artikel 77, lid 1, onder a), VWEU ontwikkelt de Unie een beleid dat tot doel heeft te voorkomen dat personen – ongeacht hun nationaliteit – bij het overschrijden van deze grenzen aan enige controle worden onderworpen (arrest van 19 juli 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punt 48).

- 31 Zoals blijkt uit overweging 1 van verordening nr. 562/2006, maakt de afschaffing van het grenstoezicht aan de binnengrenzen deel uit van het in artikel 26 VWEU omschreven doel van de Unie een ruimte zonder binnengrenzen tot stand te brengen waarin het vrije verkeer van personen is gewaarborgd (arrest van 19 juli 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punt 49).
- 32 Op grond van artikel 20 van dezelfde verordening kunnen de binnengrenzen op iedere plaats worden overschreden zonder dat personen worden gecontroleerd, ongeacht hun nationaliteit. Volgens artikel 2, punt 10, van verordening nr. 562/2006 ziet het begrip „grenscontroles” op de controles die aan de grensdoorlaatposten worden uitgevoerd om na te gaan of de betrokken personen het grondgebied van de lidstaten binnen mogen komen dan wel mogen verlaten (arresten van 22 juni 2010, Melki en Abdeli, C-188/10 en C-189/10, EU:C:2010:363, punt 67, en 19 juli 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punt 51).
- 33 Artikel 72 VWEU bepaalt dat titel V van het VWEU de uitoefening van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid onverlet laat (arrest van 19 juli 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punt 52).
- 34 In artikel 21, onder a), van verordening nr. 562/2006 is bepaald dat de afschaffing van het grenstoezicht aan de binnengrenzen geen afbreuk doet aan 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, en dat dit ook geldt in de grensgebieden (arresten van 22 juni 2010, Melki en Abdeli, C-188/10 en C-189/10, EU:C:2010:363, punt 69, en 19 juli 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punt 53).
- 35 Volgens de tweede volzin van deze bepaling kan de uitoefening van de politiebevoegdheid met name niet worden geacht hetzelfde effect te hebben als de uitvoering van grenscontroles wanneer de politionele maatregelen ten eerste niet grenstoezicht tot doel hebben, ten tweede gebaseerd zijn op algemene politie-informatie en -ervaring met betrekking tot mogelijke bedreigingen voor de openbare veiligheid en inzonderheid bedoeld zijn ter bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit, ten derde worden gepland en uitgevoerd op een manier die duidelijk verschilt van de systematische controles van personen aan de buitengrenzen, en ten vierde worden uitgevoerd op basis van controles ter plaatse (arresten van 22 juni 2010, Melki en Abdeli, C-188/10 en C-189/10, EU:C:2010:363, punt 70, en 19 juli 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punt 54).
- 36 Voorts doet de afschaffing van het grenstoezicht aan de binnengrenzen ingevolge artikel 21, onder c), van verordening nr. 562/2006 geen afbreuk aan 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 (arrest van 19 juli 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punt 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 37 In deze omstandigheden moet de eerbiediging van het Unierecht en met name van de artikelen 20 en 21 van verordening nr. 562/2006 worden gewaarborgd door de invoering en de eerbiediging van een regelgevend kader dat waarborgt dat de feitelijke uitoefening van de bevoegdheid tot het verrichten van identiteitscontroles niet hetzelfde effect kan hebben als grenscontroles (zie in die zin arrest van 19 juli 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punt 68).
- 38 Met name moet de verenigbaarheid van die identiteitscontroles met artikel 21, onder a), van verordening nr. 562/2006 – zo er aanwijzingen bestaan dat zij hetzelfde effect kunnen hebben als grenscontroles – worden gewaarborgd door nadere regels en beperkingen die de feitelijke uitoefening van de politiebevoegdheid waarover de lidstaten beschikken zodanig inkaderen dat een dergelijk effect wordt voorkomen (zie arrest van 19 juli 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punt 70 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 39 Een nationale wettelijke regeling waarbij aan de politieautoriteiten een bevoegdheid tot het verrichten van identiteitscontroles wordt toegekend die beperkt is tot het grensgebied van de betrokken lidstaat met andere lidstaten, en die losstaat van zowel het gedrag van de

gecontroleerde persoon als bijzondere omstandigheden die een risico op aantasting van de openbare orde opleveren, moet inzonderheid het kader vormen voor de beoordelingsvrijheid waarover die autoriteiten bij de feitelijke uitoefening van die bevoegdheid beschikken (arrest van 22 juni 2010, Melki en Abdeli, C-188/10 en C-189/10, EU:C:2010:363, punt 74).

- 40 Tevens heeft het Hof beklemtoond dat naarmate er meer aanwijzingen bestaan dat de controles mogelijk hetzelfde effect hebben als grenscontroles in de zin van artikel 21, onder a), van verordening nr. 562/2006 – wat kan blijken uit de doelstelling van de in een grensgebied verrichte controles, uit de territoriale werkingssfeer van deze controles en uit het feit dat die controles op een andere grondslag berusten dan controles die elders op het grondgebied van de betrokken lidstaat worden uitgevoerd – de nadere regels en beperkingen waaraan de lidstaten bij de uitoefening van hun politiebevoegdheid in een grensgebied moeten voldoen, strikter moeten zijn en strikter in acht moeten worden genomen om de verwezenlijking van het door artikel 3, lid 2, VEU, artikel 26, lid 2, VWEU, artikel 67, lid 1, VWEU en artikel 20 van verordening nr. 562/2006 beoogde doel, dat erin bestaat de controles aan de binnengrenzen af te schaffen, niet in gevaar te brengen (arrest van 19 juli 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punt 75).
- 41 Ten slotte moet het vereiste kader zodanig nauwkeurig en gedetailleerd zijn dat ook de noodzaak van de controles en de concreet toegestane controlemaatregelen aan controles kunnen worden onderworpen (arrest van 19 juli 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punt 76).
- 42 In de eerste plaats dient te worden vastgesteld dat controles als die bedoeld in § 23, lid 1, punt 3, BPolG – op welke bepaling de eerste vraag van de verwijzende rechter ziet – niet plaatsvinden „aan de grenzen” of wanneer de grens wordt overschreden, maar binnen het nationale grondgebied worden uitgevoerd. Tevens blijkt uit het aan het Hof overgelegde dossier dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde controle heeft plaatsgevonden in het station van de Deutsche Bahn te Kehl, dat zich op een afstand van ongeveer 500 meter van de binnengrens tussen Duitsland en Frankrijk bevindt.
- 43 Die controles zijn dus controles binnen het grondgebied van een lidstaat als bedoeld in artikel 21 van verordening nr. 562/2006 (zie in die zin arresten van 22 juni 2010, Melki en Abdeli, C-188/10 en C-189/10, EU:C:2010:363, punt 68, en 19 juli 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punt 56).
- 44 Wat in de tweede plaats de doelstelling betreft van de in § 23, lid 1, punt 3, BPolG vervatte Duitse regeling die in de controles voorziet, blijkt uit de aan het Hof verstrekte gegevens – waarvan de juistheid dient te worden nagegaan door de verwijzende rechter – dat de doelstellingen die worden nagestreefd met de in die bepaling bedoelde controles, zich op bepaalde wezenlijke punten onderscheiden van die welke worden nagestreefd met de grenscontroles in de zin van artikel 2, punt 10, van verordening nr. 562/2006.
- 45 In dit verband zij eraan herinnerd dat het begrip „grenscontroles” volgens laatstgenoemde bepaling ziet op de controles die aan de grensdoorlaatposten worden uitgevoerd om na te gaan of de betrokken personen het grondgebied van de lidstaten binnen mogen komen dan wel mogen verlaten.
- 46 De identiteitscontroles en controles van titels waarin § 23, lid 1, punt 3, BPolG voorziet, hebben niet alleen tot doel de illegale binnenkomst op het Duitse grondgebied te voorkomen of te bestrijden, maar ook de in § 12, lid 1, punten 1 tot en met 4, BPolG bedoelde strafbare feiten te voorkomen. Blijkens de verwijzingsbeslissing ziet laatstgenoemde bepaling met name op strafbare feiten die de veiligheid van de grenzen aantasten, alsmede op inbreuken tegen de bepalingen van de paspoortwet, de verblijfwet of de asielwet waarvan wordt vermoed dat zij worden begaan in het kader van de grensoverschrijding.
- 47 Dat de op § 23, lid 1, punt 3, BPolG gebaseerde controles aldus tot doel hebben de illegale binnenkomst op het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland te voorkomen of te bestrijden dan wel strafbare feiten te voorkomen zoals die welke de veiligheid van de grenzen aantasten of de uitvoering van de taken van de federale politie ondermijnen, terwijl artikel 21, onder a), van verordening nr. 562/2006 deze doelstelling niet uitdrukkelijk vermeldt,

impliceert niet dat er sprake is van een met artikel 21, onder a), i), van die verordening strijdige doelstelling van grenstoezicht (zie naar analogie arrest van 19 juli 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punt 64).

- 48 Om te beginnen bevat artikel 21, onder a), van verordening nr. 562/2006 geen uitputtende lijst van voorwaarden waaraan politionele maatregelen moeten voldoen om niet te worden geacht hetzelfde effect te hebben als grenscontroles, noch een uitputtende lijst van doelstellingen die met deze maatregelen mogen worden nagestreefd. Deze uitlegging wordt bevestigd door het gebruik van de woorden „met name” in artikel 21, onder a), tweede volzin, en artikel 21, onder a), ii), van verordening nr. 562/2006 (arrest van 19 juli 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punt 65).
- 49 Daarbij komt dat noch artikel 79, lid 1 en lid 2, onder c), VWEU - dat bepaalt dat de Unie een gemeenschappelijk immigratiebeleid ontwikkelt, dat onder meer erop gericht is illegale immigratie en illegaal verblijf te voorkomen - noch verordening nr. 562/2006 de bevoegdheid van de lidstaten op het gebied van de strijd tegen illegale immigratie en illegaal verblijf uitsluit, ook al is duidelijk dat zij hun wetgeving ter zake zodanig moeten inrichten dat de eerbiediging van het Unierecht is verzekerd (zie in die zin arrest van 6 december 2011, Achughbadian, C-329/11, EU:C:2011:807, punten 30 en 33).
- 50 Artikel 21, onder a) tot en met d), van verordening nr. 562/2006 en de bewoordingen van artikel 72 VWEU bevestigen namelijk dat de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen geen afbreuk heeft gedaan aan de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid (arrest van 19 juli 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punt 66).
- 51 Bijgevolg impliceert de met § 23, lid 1, punt 3, BPolG nagestreefde doelstelling, die erin bestaat de illegale binnenkomst op het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland te voorkomen of te bestrijden en bepaalde strafbare feiten te voorkomen, op zichzelf niet dat de controles die op grond van die bepaling worden uitgevoerd, hetzelfde effect hebben als grenscontroles die door artikel 21, onder a), van verordening nr. 562/2006 verboden zijn.
- 52 In de derde plaats dient met betrekking tot de vraag of de uitoefening van de in casu bij § 23, lid 1, punt 3, BPolG toegekende controlebevoegdheden hetzelfde effect heeft als grenscontroles in de zin van artikel 21, onder a), van verordening nr. 562/2006, in herinnering te worden gebracht dat het feit dat de territoriale werkingssfeer van die bevoegdheden beperkt is tot een grensgebied, op zichzelf niet volstaat om tot een dergelijk effect te besluiten. In de eerste volzin van laatstgenoemde bepaling wordt immers expliciet bepaald dat de bevoegde instanties van de lidstaten hun politiebevoegdheid kunnen uitoefenen overeenkomstig de nationale wetgeving, en heet het dat dit ook geldt in de grensgebieden (zie naar analogie arresten van 22 juni 2010, Melki en Abdeli, C-188/10 en C-189/10, EU:C:2010:363, punt 72, en 19 juli 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punt 69).
- 53 De controles waarin § 23, lid 1, punt 3, BPolG voorziet, zijn evenwel onderworpen aan bijzondere regels met betrekking tot de territoriale werkingssfeer ervan, die afwijken van de regels die ter zake gelden voor de overige bepalingen van § 23 BPolG, wat dan weer een aanwijzing kan vormen dat deze controles wél hetzelfde effect hebben als grenscontroles (zie naar analogie arrest van 22 juni 2010, Melki en Abdeli, C-188/10 en C-189/10, EU:C:2010:363, punt 72).
- 54 In dit verband blijkt uit de verwijzingsbeslissing niet dat de door § 23, lid 1, punt 3, BPolG geregelde controles zijn gebaseerd op de terreinkennis of de ervaring van de politie, zoals artikel 21, onder a), ii), van verordening nr. 562/2006 vereist.
- 55 Derhalve lijken die controles te worden toegestaan, los van het gedrag van de betrokkene en van omstandigheden die een risico op aantasting van de openbare orde opleveren.
- 56 Voorts blijkt uit het aan het Hof overgelegde dossier niet dat de in § 23, lid 1, punt 3, BPolG bedoelde controles worden uitgevoerd op een manier die duidelijk verschilt van de systematische controles van personen aan de buitengrenzen van de Unie, zoals artikel 21, onder a), iii), van verordening nr. 562/2006 vereist.

- 57 Met name wordt de bij § 23, lid 1, punt 3, BPolG toegekende bevoegdheid door deze bepaling niet nader toegelicht of beperkt – met name wat de intensiteit en frequentie van de controles betreft die op die rechtsgrondslag mogen worden uitgevoerd – om te voorkomen dat de toepassing en feitelijke uitoefening van die bevoegdheid door de bevoegde autoriteiten leidt tot controles die hetzelfde effect hebben als grenscontroles in de zin van artikel 21, onder a), van verordening nr. 562/2006 (zie naar analogie arrest van 22 juni 2010, Melki en Abdeli, C-188/10 en C-189/10, EU:C:2010:363, punt 73). Het staat evenwel aan de verwijzende rechter – die als enige bevoegd is om de feiten vast te stellen – om na te gaan of de betreffende controles in de praktijk hetzelfde effect hebben als grenscontroles.
- 58 De controles die op grond van § 23, lid 1, punt 3, BPolG plaatsvinden, lijken dus te kunnen worden uitgevoerd in een grensgebied tot 30 km landinwaarts zonder dat die bepaling ter zake enige nadere toelichting of beperking bevat.
- 59 Derhalve dient te worden vastgesteld dat voor de bij § 23, lid 1, punt 3, BPolG toegekende bevoegdheden moet worden voorzien in een regelgevend kader dat voldoet aan de in de punten 38 tot en met 41 van dit arrest genoemde vereisten. Aangezien de nationale wetgeving geen nadere toelichtingen of beperkingen bevat die zelf voldoende nauwkeurig en gedetailleerd zijn om de gewenste intensiteit, frequentie en selectiviteit van de controles te bepalen, valt immers niet uit te sluiten dat de feitelijke uitoefening van de door het Duitse recht toegekende politiebevoegdheden leidt tot controles die hetzelfde effect hebben als grenscontroles, hetgeen in strijd is met artikel 21, onder a), van verordening nr. 562/2006.
- 60 In de vierde plaats voert de Duitse regering dienaangaande aan dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde wettelijke bepalingen worden aangevuld door andere bepalingen van nationaal recht, met name door § 15 BPolG – op grond waarvan politiemaatregelen dienen te worden genomen met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel – alsook door een bestuursrechtelijke regeling, de zogenoemde „BRAS 120”, en door een beleidsregel. Volgens haar vormen deze bepalingen een aanvulling op het kader voor de controles die worden uitgevoerd op grond van het BPolG, en volstaan zij om te waarborgen dat de feitelijke uitoefening van de bevoegdheid van de politie tot het verrichten van identiteitscontroles niet hetzelfde effect kan hebben als grenscontroles.
- 61 Het staat evenwel aan de verwijzende rechter – die als enige bevoegd is om dergelijke feiten vast te stellen – om uit te maken of die bepalingen van kracht waren ten tijde van de feiten van het hoofdgeding, en om na te gaan of zij – overeenkomstig het in de rechtspraak van het Hof geformuleerde vereiste – voorzien in een kader voor de op grond van het BPolG uitgevoerde controles dat ervoor zorgt dat deze controles niet kunnen worden geacht hetzelfde effect te hebben als grenscontroles.
- 62 Indien de nationale regeling niet in een dergelijk kader voorziet, kunnen die controles niet worden geacht selectief – en dus, anders dan grenscontroles, niet systematisch – plaats te vinden en politionele maatregelen te vormen die op basis van controles ter plaatse worden uitgevoerd, zoals artikel 21, onder a), iii) en iv), van verordening nr. 562/2006 vereist.
- 63 Gelet op een en ander dient op de eerste prejudiciële vraag te worden geantwoord dat artikel 67, lid 2, VWEU alsook de artikelen 20 en 21 van verordening nr. 562/2006 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, waarbij aan de politiediensten van de betrokken lidstaat de bevoegdheid wordt toegekend de identiteit van iedere persoon te controleren in een gebied tot 30 km landinwaarts vanaf de landgrens van deze lidstaat met andere staten die partij zijn bij de SUO, om de illegale binnenkomst of het illegale verblijf op het grondgebied van die lidstaat te voorkomen of te bestrijden dan wel om bepaalde strafbare feiten te voorkomen die de veiligheid van de grenzen aantasten, los van het gedrag van de betrokken persoon of van het bestaan van bijzondere omstandigheden, tenzij de regeling in kwestie die bevoegdheid zodanig inkadert dat gewaarborgd is dat de feitelijke uitoefening ervan niet hetzelfde effect kan hebben als grenscontroles. Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of aan deze voorwaarde is voldaan.

Tweede prejudiciële vraag

- 64 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 67, lid 2, VWEU alsook de artikelen 20 en 21 van verordening nr. 562/2006 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, op grond waarvan de politiediensten van de betrokken lidstaat – ter voorkoming of bestrijding van de illegale binnenkomst op het grondgebied van deze lidstaat – aan boord van treinen en op de terreinen van de spoorwegen van die lidstaat de identiteit of de grensoverschrijdingsdocumenten van iedere persoon mogen controleren, alsook hem daartoe korte tijd staande mogen houden en mogen ondervragen, voor zover op grond van terreinkennis of van de ervaring van de grenspolitie kan worden aangenomen dat deze treinen of terreinen worden gebruikt voor illegale binnenkomst op het grondgebied van de betrokken staat en deze binnenkomst plaatsvindt vanuit een staat die partij is bij de SUO, een en ander zonder dat overeenkomstig de artikelen 23 tot en met 26 van verordening nr. 562/2006 tijdelijk grenstoezicht is heringevoerd aan de binnengrens in kwestie.
- 65 Deze vraag is gesteld voor het geval dat het Hof op de eerste prejudiciële vraag zou antwoorden dat de controles waarin § 23, lid 1, punt 3, BPolG voorziet, in strijd zijn met de artikelen 20 en 21 van verordening nr. 562/2006.
- 66 Gelet op het antwoord op die eerste vraag dient in de eerste plaats te worden vastgesteld dat de controles als bedoeld in § 22, lid 1a, BPolG – op welke bepaling de tweede vraag van de verwijzende rechter ziet – en met name de in het hoofdgeding aan de orde zijnde controle niet plaatsvinden „aan de grenzen” of wanneer de grens wordt overschreden, maar binnen het nationale grondgebied worden uitgevoerd.
- 67 In de tweede plaats dient te worden nagegaan of met de controles waarin die bepaling voorziet, hetzelfde doel wordt nagestreefd als met grenscontroles in de zin van verordening nr. 562/2006. In dit verband blijkt uit het aan het Hof overgelegde dossier dat de bepaling in kwestie ertoe strekt de illegale binnenkomst op het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland te voorkomen of te bestrijden.
- 68 Zoals blijkt uit punt 51 van dit arrest, impliceert de doelstelling die wordt nagestreefd met de in het hoofdgeding aan de orde zijnde bepaling – te weten de voorkoming of bestrijding van de illegale binnenkomst op het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland – op zichzelf niet dat de controles die op grond van het BPolG worden uitgevoerd, hetzelfde effect hebben als grenscontroles die door artikel 21, onder a), van verordening nr. 562/2006 verboden zijn. Anders dan de in § 23, lid 1, punt 3, BPolG bedoelde controles hebben de controles waarin § 22, lid 1a, BPolG voorziet, evenwel uitsluitend tot doel de illegale binnenkomst op het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland te voorkomen of te bestrijden, wat een aanwijzing zou kunnen vormen dat zij hetzelfde effect hebben als de door het genoemde artikel 21, onder a), verboden grenscontroles.
- 69 Wat in de derde plaats de territoriale werkingsfeer van § 22, lid 1a, BPolG betreft, zij opgemerkt dat deze bepaling geen enkele specifieke regel bevat met betrekking tot het gebied waarbinnen de in die bepaling bedoelde controles kunnen plaatsvinden, en dus geen onderscheid maakt naargelang die controles worden uitgevoerd in een grensgebied dan wel elders op het nationale grondgebied.
- 70 In de vierde plaats blijkt uit de stukken waarover het Hof beschikt, dat aan de in § 22, lid 1a, BPolG bedoelde controles ten grondslag ligt dat de federale politie op basis van terreinkennis of ervaring van de grenspolitie mag aannemen dat de in die bepaling genoemde voorzieningen voor illegale binnenkomst worden gebruikt. Gelet op artikel 21, onder a), ii), van verordening nr. 562/2006 vormt dit eveneens een aanwijzing dat § 22, lid 1a, BPolG niet hetzelfde effect heeft als grenscontroles.
- 71 In de vijfde plaats blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt, niet of en in hoeverre de controles waarin § 22, lid 1a, BPolG voorziet, worden uitgevoerd op een manier die duidelijk verschilt van de systematische controles van personen aan de buitengrenzen van de Unie.
- 72 In punt 40 van dit arrest is reeds in herinnering gebracht dat naarmate er meer aanwijzingen bestaan dat de controles mogelijk hetzelfde effect hebben als grenscontroles in de zin van artikel 21, onder a), van verordening nr. 562/2006, de nadere regels en beperkingen

waaraan de lidstaten bij de uitoefening van hun politiebevoegdheid in een grensgebied moeten voldoen, strikter moeten zijn en strikter in acht moeten worden genomen. In casu is een dergelijke aanwijzing gelegen in het feit dat met de controles waarin § 22, lid 1a, BPolG voorziet, een doelstelling wordt nagestreefd die zich niet onderscheidt van die welke met grenscontroles worden nagestreefd, met name omdat zij tot doel hebben de illegale binnenkomst op het Duitse grondgebied te voorkomen of te bestrijden, wat gedeeltelijk aansluit bij de definitie in artikel 2, punt 10, van verordening nr. 562/2006, volgens welke grenscontroles worden uitgevoerd om na te gaan of de betrokken personen het grondgebied van de lidstaat in kwestie binnen mogen komen.

- 73 In de zesde plaats staat het in deze omstandigheden aan de verwijzende rechter – die als enige bevoegd is om de feiten vast te stellen – om na te gaan of de Duitse regeling nadere toelichtingen en beperkingen bevat die zelf voldoende nauwkeurig en gedetailleerd zijn om de gewenste intensiteit, frequentie en selectiviteit van de in § 22, lid 1a, BPolG bedoelde controles te bepalen, en die waarborgen dat de feitelijke uitoefening van de door het Duitse recht toegekende politiebevoegdheden niet leidt tot controles die hetzelfde effect hebben als grenscontroles, hetgeen in strijd is met artikel 21, onder a), van verordening nr. 562/2006.
- 74 Enkel indien een dergelijk kader voorhanden blijkt te zijn, kunnen de bedoelde controles derhalve worden geacht selectief – en dus, anders dan grenscontroles, niet systematisch – plaats te vinden en politionele maatregelen te vormen die op basis van controles ter plaatse worden uitgevoerd, zoals artikel 21, onder a), iii) en iv), van verordening nr. 562/2006 vereist.
- 75 Gelet op een en ander dient op de tweede prejudiciële vraag te worden geantwoord dat artikel 67, lid 2, VWEU alsook de artikelen 20 en 21 van verordening nr. 562/2006 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is – op grond waarvan de politiediensten van de betrokken lidstaat aan boord van treinen en op de terreinen van de spoorwegen van die lidstaat de identiteit of de grensoverschrijdingsdocumenten van iedere persoon mogen controleren, alsook hem daartoe korte tijd staande mogen houden en mogen ondervragen, voor zover deze controles zijn gebaseerd op terreinkennis of op de ervaring van de grenspolitie – op voorwaarde dat de uitvoering van die controles volgens het nationale recht is onderworpen aan nadere regels en beperkingen die de intensiteit, de frequentie en de selectiviteit ervan regelen. Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of aan deze voorwaarde is voldaan.

Kosten

- 76 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 (Eerste kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Artikel 67, lid 2, VWEU alsook de artikelen 20 en 21 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 (Schengengrenscodex), zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 610/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013, moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, waarbij aan de politiediensten van de betrokken lidstaat de bevoegdheid wordt toegekend de identiteit van iedere persoon te controleren in een gebied tot 30 km landinwaarts vanaf de landgrens van deze lidstaat met andere staten die partij zijn bij de op 19 juni 1990 te Schengen (Luxemburg) ondertekende Overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord van 14 juni 1985 tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek, betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen, om de**

illegale binnenkomst of het illegale verblijf op het grondgebied van die lidstaat te voorkomen of te bestrijden dan wel om bepaalde strafbare feiten te voorkomen die de veiligheid van de grenzen aantasten, los van het gedrag van de betrokken persoon of van het bestaan van bijzondere omstandigheden, tenzij de regeling in kwestie die bevoegdheid zodanig inkadert dat de feitelijke uitoefening ervan niet hetzelfde effect kan hebben als grenscontroles. Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of aan deze voorwaarde is voldaan.

- 2) Artikel 67, lid 2, VWEU alsook de artikelen 20 en 21 van verordening nr. 562/2006, zoals gewijzigd bij verordening nr. 610/2013, moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is – op grond waarvan de politiediensten van de betrokken lidstaat aan boord van treinen en op de terreinen van de spoorwegen van die lidstaat de identiteit of de grensoverschrijdingsdocumenten van iedere persoon mogen controleren, alsook hem daartoe korte tijd staande mogen houden en mogen ondervragen, voor zover deze controles zijn gebaseerd op terreinkennis of op de ervaring van de grenspolitie – op voorwaarde dat de uitvoering van die controles in het nationale recht is onderworpen aan nadere regels en beperkingen die de intensiteit, de frequentie en de selectiviteit ervan regelen. Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of aan deze voorwaarde is voldaan.**

ondertekeningen

* Procestaal: Duits.