



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

26. april 2022 *

»Præjudiciel forelæggelse – område med frihed, sikkerhed og retfærdighed – fri bevægelighed for personer – forordning (EU) 2016/399 – Schengengrænsekodeksen – artikel 25, stk. 4 – midlertidig genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser inden for en samlet varighed på højst seks måneder – national lovgivning, der fastsætter flere på hinanden følgende kontrolperioder, som medfører en overskridelse af denne varighed – en sådan lovgivnings manglende overensstemmelse med Schengengrænsekodeksens artikel 25, stk. 4, i det tilfælde, hvor de på hinanden følgende perioder er baseret på den eller de samme trusler – national lovgivning, hvorefter der under trussel om straf skal forevises et pas eller et identitetskort i forbindelse med kontrol ved de indre grænser – en sådan forpligtelses manglende overensstemmelse med Schengengrænsekodeksens artikel 25, stk. 4, når kontrollen selv er i strid med denne bestemmelse«

I de forenede sager C-368/20 og C-369/20,

angående anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Landesverwaltungsgericht Steiermark (den regionale forvaltningsdomstol i Steiermark, Østrig) ved afgørelser af 23. juli 2020, indgæet til Domstolen den 5. august 2020, i sagerne

NW

mod

Landespolizeidirektion Steiermark (C-368/20),

Bezirkshauptmannschaft Leibnitz (C-369/20),

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, afdelingsformændene A. Arabadjiev, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan (refererende dommer), S. Rodin, I. Jarukaitis og J. Passer samt dommerne M. Ilešič, J.-C. Bonichot, M. Safjan, F. Biltgen, P.G. Xuereb, N. Piçarra og L.S. Rossi,

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe,

justitssekretær: kontorchef D. Dittert,

* Processprog: tysk.

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 15. juni 2021,

efter at der er afgivet indlæg af:

- NW ved Rechtsanwalt C. Tometten,
- den østrigske regering ved A. Posch, M. Witzmann, J. Schmoll og M. Augustin, som befuldmægtigede,
- den danske regering først ved M. Søndahl Wolff, J. Nymann-Lindegren og P. Brøchner Jespersen, derefter ved M. Søndahl Wolff og V. Jørgensen, som befuldmægtigede,
- den tyske regering ved J. Möller og R. Kanitz, som befuldmægtigede,
- den franske regering først ved E. de Moustier, D. Dubois og T. Stéhelin, derefter ved D. Dubois og T. Stéhelin som befuldmægtigede,
- den svenske regering ved H. Shev, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shaksavan Eriksson og H. Eklinder, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved G. Wils og J. Tomkin, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 6. oktober 2021,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 22, 25 og 29 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (EUT 2016, L 77, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/1624 af 14. september 2016 (EUT 2016, L 251, s. 1) (herefter »Schengengrænsekodeksen«), samt artikel 21, stk. 1, TEUF og artikel 45, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).
- 2 Anmodningerne er blevet indgivet i forbindelse med tvister mellem på den ene side NW og på den anden side Landespolizeidirektion Steiermark (generaldirektoratet for politiet i Steiermark, Østrig) (sag C-368/20) og Bezirkshauptmannschaft Leibnitz (administrativ myndighed i distriktet Leibnitz, Østrig) (sag C-369/20) vedrørende tilfælde af grænsekontrol, i forbindelse med hvilke den pågældende blev opfordret til i det ene tilfælde at forevise et pas eller et identitetskort og i det andet tilfælde et pas.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2004/38/EF

- 3 Artikel 5 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (E[Ø]F) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT 2004, L 158, s. 77, berigtiget i EUT 2004, L 229, s. 35), der har overskriften »Ret til indrejse«, bestemmer følgende i stk. 1:

»Uden at dette berører de bestemmelser for rejsedokumenter, der gælder ved national grænsekontrol, giver medlemsstaterne unionsborgere, der er i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas, ret til at indrejse på deres område, og giver familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, ret til at indrejse på deres område, hvis de er i besiddelse af et gyldigt pas.

[...]«

Forordning (EF) nr. 562/2006

- 4 Artikel 21 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengen-grænsekodeks) (EUT 2006, L 105, s. 1) med overskriften »Kontrol inden for medlemsstaternes område« fastsatte:

»Ophævelse af grænsekontrollen ved de indre grænser berører ikke:

- a) medlemsstaternes kompetente myndigheders udøvelse af politimæssige beføjelser i henhold til national ret, så længe udøvelsen af disse beføjelser ikke har tilsvarende virkning som grænsekontrol; dette gælder også i grænseområder. [...]

[...]«

Forordning (EU) nr. 1051/2013

- 5 Første og anden betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1051/2013 af 22. oktober 2013 om ændring af forordning [...] nr. 562/2006 for at fastsætte fælles regler for midlertidig genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser under ekstraordinære omstændigheder (EUT 2013, L 295, s. 1) har følgende ordlyd:

- »(1) Skabelsen af et område, hvor personer er sikret fri bevægelighed på tværs af de indre grænser, udgør et af Unionens vigtigste resultater. I et område uden kontrol ved de indre grænser er det nødvendigt at sikre en fælles reaktion på situationer, der i alvorlig grad påvirker den offentlige orden eller den indre sikkerhed i dette område eller i dele af dette område, eller i en eller flere medlemsstater, ved at gøre det muligt midlertidigt at genindføre grænsekontrol ved de indre grænser under ekstraordinære omstændigheder uden derved at bringe princippet om fri bevægelighed for personer i fare. I lyset af, hvilke

virksomheder denne sidste udvej vil få for alle personer, der har ret til at bevæge sig rundt inden for dette områ[de] uden kontrol ved de indre grænser, bør der fastsættes betingelser og procedurer for genindførelse af sådanne foranstaltninger for at sikre, at de kun anvendes i undtagelsestilfælde, og at proportionalitetsprincippet overholdes. Omfanget og varigheden af enhver midlertidig genindførelse af sådanne foranstaltninger bør begrænses til det strengt nødvendige for at imødegå en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed.

- (2) Fri bevægelighed for personer inden for området uden kontrol ved de indre grænser udgør et af Unionens vigtigste resultater. Da fri bevægelighed for personer påvirkes af en midlertidig genindførelse af kontrol ved de indre grænser, bør alle beslutninger om at genindføre sådan kontrol træffes i overensstemmelse med fælles aftalte kriterier og bør meddeles behørigt til [Europa-]Kommissionen eller henstilles af en EU-institution. Under alle omstændigheder bør genindførelsen af kontrol ved de indre grænser kun ske undtagelsesvis og bør kun gennemføres som en sidste udvej i et strengt begrænset tidsrum og ske på grundlag af specifikke objektive kriterier og en vurdering af nødvendigheden heraf, som bør kontrolleres på EU-plan. Hvis en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed kræver øjeblikkelig handling, bør en medlemsstat kunne genindføre grænsekontrol ved sine indre grænser i et tidsrum på højst ti dage. Det er nødvendigt, at enhver forlængelse af dette tidsrum overvåges på EU-plan.«

Schengengrænsekodeksen

- 6 Forordning nr. 562/2006 og de efterfølgende ændringer hertil er blevet kodificeret og erstattet af Schengengrænsekodeksen.

- 7 21. betragtning til denne kodeks er sålydende:

»I et område med fri bevægelighed for personer bør der kun undtagelsesvis genindføres grænsekontrol ved de indre grænser. Der bør ikke udføres grænsekontrol eller pålægges formaliteter, udelukkende fordi en sådan grænse passeres.«

- 8 22. og 23. betragtning til den nævnte kodeks gengiver i det væsentlige 1. og 2. betragtning til forordning nr. 1051/2013.

- 9 27. og 34. betragtning til Schengengrænsekodeksens er affattet på følgende måde:

»(27) I overensstemmelse med [Domstolens] retspraksis skal en undtagelse fra det grundlæggende princip om fri bevægelighed for personer fortolkes snævert, og begrebet offentlig orden forudsætter, at der foreligger en reel, tilstedeværende og tilstrækkelig alvorlig trussel, der påvirker en af de grundlæggende interesser i samfundet.

[...]

- (34) Målet for forordning [...] nr. 562/2006 og efterfølgende ændringer deraf, nemlig indførelse af regler for personers grænsepassage, kunne ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne, men kunne bedre nås på EU-plan; Unionen kunne derfor vedtage foranstaltninger i overensstemmelse med nærhedsprincippet, jf. artikel 5 [TEU]. [...]«

- 10 Kodeksens artikel 1 med overskriften »Genstand og principper« bestemmer:
- »Denne forordning indeholder bestemmelser med henblik på at sikre, at personer ikke kontrolleres ved passage af de indre grænser mellem EU-medlemsstaterne.
- [...]«
- 11 Schengengrænsekodeksens artikel 22, der har overskriften »Passage af de indre grænser«, har følgende ordlyd:
- »De indre grænser kan passeres overalt, uden at der gennemføres personkontrol, uanset personernes nationalitet.«
- 12 Den nævnte kodeks' artikel 23 med overskriften »Kontrol inden for medlemsstaternes område« er sålydende:
- »Den omstændighed, at der ikke foretages grænsekontrol ved de indre grænser, berører ikke:
- [...]
- c) en medlemsstats mulighed for i lovgivningen at indføre en forpligtelse til at være i besiddelse af eller medbringe papirer og dokumenter
- [...]«
- 13 Kodeksens artikel 25, som har overskriften »Generel ramme for midlertidig genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser«, fastsætter:
- »1. Hvis der i området uden kontrol ved de indre grænser foreligger en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed i en medlemsstat, kan denne medlemsstat undtagelsesvis genindføre grænsekontrol ved alle sine indre grænser eller ved bestemte dele heraf i et begrænset tidsrum på højst 30 dage eller i det tidsrum, hvor den alvorlige trussel forventes at bestå, hvis dette tidsrum overstiger 30 dage. Omfanget og varigheden af den midlertidige genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser må ikke overstige det, som er strengt nødvendigt for at imødegå den alvorlige trussel.
2. Der må kun genindføres grænsekontrol ved de indre grænser som en sidste udvej og i overensstemmelse med artikel 27, 28 og 29. Der tages hensyn til de i henholdsvis artikel 26 og 30 omhandlede kriterier i hvert enkelt tilfælde, hvor det overvejes at træffe afgørelse om at genindføre grænsekontrol ved de indre grænser i henhold til henholdsvis artikel 27, 28 eller 29.
3. Hvis den alvorlige trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed i den pågældende medlemsstat varer ved længere end det i nærværende artikels stk. 1 nævnte tidsrum, kan medlemsstaten forlænge grænsekontrollen ved sine indre grænser under hensyntagen til de i artikel 26 omhandlede kriterier og i overensstemmelse med artikel 27 af de samme grunde som dem, der er nævnt i nærværende artikels stk. 1, og under hensyntagen til eventuelle nye forhold, i tidsrum på højst 30 dage, som kan forlænges.
4. Det samlede tidsrum, hvori der genindføres grænsekontrol ved de indre grænser, herunder omfattende forlængelser i henhold til nærværende artikels stk. 3, må ikke overstige seks måneder.

Hvis der foreligger ekstraordinære omstændigheder som omhandlet i artikel 29, kan det samlede tidsrum forlænges til højst to år i overensstemmelse med nævnte artikels stk. 1.«

- 14 Kodeksens artikel 26 med overskriften »Kriterier for midlertidig genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser« bestemmer:

»Når en medlemsstat som en sidste udvej træffer afgørelse om at genindføre midlertidig grænsekontrol ved en eller flere af sine indre grænser eller ved dele heraf eller træffer afgørelse om at forlænge en sådan genindførelse i overensstemmelse med artikel 25 eller artikel 28, stk. 1, vurderer den, i hvilket omfang en sådan foranstaltning udgør en passende reaktion på truslen mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed, og om foranstaltningen står i et rimeligt forhold til truslen. Ved en sådan vurdering tager medlemsstaten navnlig hensyn til følgende:

- a) de sandsynlige virkninger af truslen mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed i den pågældende medlemsstat, bl.a. efter terrorhandlinger eller -trusler samt trusler som følge af organiseret kriminalitet
- b) foranstaltningens sandsynlige virkninger for den frie bevægelighed for personer inden for området uden kontrol ved de indre grænser.«

- 15 Schengengrænsekodeksens artikel 27, der har overskriften »Proceduren for midlertidig genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser i henhold til artikel 25«, er affattet på følgende måde:

»1. Hvis en medlemsstat planlægger at genindføre grænsekontrol ved de indre grænser i medfør af artikel 25, underretter den de øvrige medlemsstater og Kommissionen senest fire uger før den planlagte genindførelse eller inden for et kortere tidsrum, hvis de omstændigheder, der gør det nødvendigt at genindføre grænsekontrol ved de indre grænser, først bliver kendt mindre end fire uger før den planlagte genindførelse. Med henblik herpå fremlægger medlemsstaten følgende oplysninger:

- a) begrundelsen for den foreslåede genindførelse, herunder alle relevante oplysninger om de begivenheder, der udgør en alvorlig trussel mod dens offentlige orden eller indre sikkerhed
- b) omfanget af den foreslåede genindførelse, idet det præciseres, ved hvilken del eller hvilke dele af de indre grænser der genindføres grænsekontrol
- c) angivelse af de godkendte grænseovergangssteder
- d) datoen for og varigheden af den planlagte genindførelse
- e) i givet fald de foranstaltninger, som de øvrige medlemsstater skal træffe.

[...]

4. Når en medlemsstat har foretaget en underretning efter stk. 1, kan Kommissionen eller en af de øvrige medlemsstater med forbehold af artikel 72 [...] TEUF afgive udtalelse med henblik på den høring, der er nævnt i stk. 5.

Såfremt Kommissionen på grundlag af oplysningerne i underretningen eller af andre yderligere oplysninger, den har modtaget, har betænkeligheder med hensyn til, hvorvidt den planlagte genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser er nødvendig og står i et rimeligt forhold til truslen, eller såfremt den er af den opfattelse, at en høring om visse aspekter ved underretningen er hensigtsmæssig, afgiver den udtalelse herom.

5. Oplysningerne omhandlet i stk. 1 samt en udtalelse fra Kommissionen eller en medlemsstat efter stk. 4 skal gøres til genstand for en høring, herunder i givet fald fælles møder, mellem den medlemsstat, der planlægger at genindføre grænsekontrol ved de indre grænser, de øvrige medlemsstater, navnlig dem, der er direkte berørt af disse foranstaltninger, og Kommissionen, med henblik på i givet fald at tilrettelægge et gensidigt samarbejde mellem medlemsstaterne og undersøge, om foranstaltningerne står i et rimeligt forhold til de begivenheder, der ligger til grund for genindførelsen af grænsekontrollen, og truslen mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed.

[...]«

- 16 Kodeksens artikel 28 med overskriften »Særlig procedure i situationer, der kræver øjeblikkelig handling« har følgende ordlyd:

»1. Hvis en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed i en medlemsstat kræver øjeblikkelig handling, kan den pågældende medlemsstat undtagelsesvis øjeblikkeligt genindføre grænsekontrol ved de indre grænser i et begrænset tidsrum på højst ti dage.

[...]

3. Hvis den alvorlige trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed varer ved længere end det i nærværende artikels stk. 1 nævnte tidsrum, kan medlemsstaten træffe afgørelse om at forlænge grænsekontrollen ved de indre grænser i tidsrum på højst 20 dage, som kan forlænges. I den forbindelse skal den pågældende medlemsstat tage hensyn til de i artikel 26 omhandlede kriterier, herunder en ajourført vurdering af, hvorvidt foranstaltningen er nødvendig og står i et rimeligt forhold til truslen, og tage hensyn til eventuelle nye forhold.

[...]

4. Med forbehold af artikel 25, stk. 4, må det samlede tidsrum, hvori der genindføres grænsekontrol ved de indre grænser på grundlag af det oprindelige tidsrum efter nærværende artikels stk. 1 og forlængelserne efter nærværende artikels stk. 3, ikke overstige to måneder.

[...]«

- 17 Kodeksens artikel 29, som har overskriften »Særlig procedure, hvor ekstraordinære omstændigheder truer den overordnede funktion af området uden kontrol ved de indre grænser«, fastsætter:

»1. Under ekstraordinære omstændigheder, hvor den overordnede funktion af området uden kontrol ved de indre grænser er truet på grund af vedvarende alvorlige mangler i forbindelse med grænsekontrollen ved de ydre grænser som omhandlet i artikel 21 i nærværende forordning eller på grund af en medlemsstats manglende overholdelse af en [afgørelse fra Rådet for Den Europæiske Union] som omhandlet i artikel 19, stk. 1, i [forordning 2016/1624], og i det omfang

disse omstændigheder udgør en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed inden for området uden kontrol ved de indre grænser eller dele heraf, kan grænsekontrollen ved de indre grænser genindføres i overensstemmelse med nærværende artikels stk. 2 for et tidsrum på højst seks måneder. Dette tidsrum kan forlænges op til tre gange med et yderligere tidsrum på højst seks måneder, hvis disse ekstraordinære omstændigheder varer ved.

2. Rådet kan som en sidste udvej og som en foranstaltning til beskyttelse af de fælles interesser inden for området uden kontrol ved de indre grænser, hvis alle øvrige foranstaltninger, navnlig de i [nærværende forordnings] artikel 21, stk. 1, omhandlede, ikke effektivt kan afbøde den konstaterede alvorlige trussel, henstille til en eller flere medlemsstater at genindføre grænsekontrol ved alle deres indre grænser eller ved bestemte dele heraf. Rådets henstilling baseres på et forslag fra Kommissionen. Medlemsstaterne kan anmode Kommissionen om at forelægge Rådet et sådant forslag til henstilling.

Rådet angiver i sin henstilling som et minimum de oplysninger, der er omhandlet i artikel 27, stk. 1, litra a)-e).

Rådet kan henstille, at der foretages en forlængelse i overensstemmelse med de i nærværende artikel omhandlede vilkår og procedurer.

Inden en medlemsstat genindfører grænsekontrol ved alle sine indre grænser eller ved bestemte dele heraf, jf. nærværende stykke, underretter den de øvrige medlemsstater, Europa-Parlamentet og Kommissionen herom.

[...]

4. I behørigt begrundede særligt hastende tilfælde vedrørende situationer, hvor de omstændigheder, der gør det nødvendigt at forlænge grænsekontrollen ved de indre grænser, jf. stk. 2, først bliver kendt mindre end ti dage før afslutningen af den forudgående genindførelsesperiode, kan Kommissionen efter proceduren i artikel 38, stk. 3, vedtage eventuelle nødvendige henstillinger ved gennemførelsesretsakter, der finder anvendelse straks. Kommissionen forelægger senest 14 dage efter vedtagelsen af sådanne henstillinger Rådet et forslag til henstilling, jf. nærværende artikels stk. 2.

5. Nærværende artikel berører ikke foranstaltninger, som medlemsstaterne eventuelt vedtager i tilfælde af en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed i medfør af artikel 25, 27 og 28.«

- 18 Således som det følger af overskriften til den nævnte kodeks' artikel 30 fastsætter den de kriterier, der gælder for midlertidig genindførelse af grænsekontrollen ved de indre grænser, hvor de i nævnte artikel 29 omhandlede ekstraordinære omstændigheder truer den overordnede funktion af området uden kontrol ved de indre grænser.

Østrigsk ret

Lov om pas

- 19 Bundesgesetz betreffend das Passwesen für österreichische Staatsbürger (Passgesetz 1992) (forbundslov om udstedelse af pas til østrigske statsborgere (lov af 1992 om pas)) (BGBl. 839/1992) bestemmer i den affattelse, der finder anvendelse på tvisterne i hovedsagerne (herefter »lov om pas«), følgende i § 2, stk. 1:

»Medmindre andet fremgår af en international konvention eller af anden international sædvaneret, skal østrigske statsborgere [...] være i besiddelse af et gyldigt rejsedokument (pas eller tilsvarende) for at kunne rejse ind på eller ud fra Republikken Østrigs område. [...]«

- 20 Lovens § 24, stk. 1, fastsætter:

»Enhver, der

1) rejser ulovligt ind eller ud (§ 2),

[...]

begår, medmindre handlingen udgør en strafbar handling, en administrativ overtrædelse og kan idømmes en bøde på op til 2 180 EUR eller en frihedsstraf på op til seks uger. I gentagelsestilfælde kan bøden eller frihedsstraffen kumuleres, hvis der findes skærpende omstændigheder.«

Lov om grænsekontrol

- 21 Bundesgesetz über die Durchführung von Personenkontrollen aus Anlaß des Grenzübertritts (Grenzkontrollgesetz – GrekoG) (forbundslov om gennemførelse af personkontrol ved passage af grænseovergange (lov om grænsekontrol)) (BGBl. 435/1996) bestemmer i den affattelse, der finder anvendelse på tvisterne i hovedsagerne (herefter »lov om grænsekontrol«), følgende i § 10 med overskriften »Grænsepassage«:

»1. Medmindre andet fremgår af en international konvention eller af anden international sædvaneret, kan den ydre grænse kun passeres ved grænseovergange.

2. De indre grænser kan passeres alle steder. Når hensynet til den offentlige ro og orden og den offentlige sikkerhed kræver det, har forbundsindenrigsministeren beføjelse til inden for rammerne af de internationale konventioner at vedtage en bekendtgørelse, hvoraf det fremgår, at bestemte dele af de indre grænser i en given periode kun kan passeres ved grænseovergange.

[...]«

- 22 Lovens § 11 med overskriften »Kontrolforpligtelse ved grænserne« fastsætter:

»1. Grænsepassage ved grænseovergange [...] indebærer, at den pågældende har pligt til at underlægge sig kontrol (kontrolforpligtelse ved grænserne).

2. Grænsepassage ved de indre grænser indebærer ingen kontrolforpligtelse ved grænserne undtagen i de i § 10, stk. 2 og 3, omhandlede tilfælde.

[...]«

- 23 Den nævnte lovs § 12, der har overskriften »Gennemførelse af grænsekontrol«, bestemmer følgende i stk. 1:

»Det påhviler myndigheden at foretage grænsekontrol. Når gennemførelsen indebærer, at den administrative myndighed udøver en direkte påbudsbeføjelse og retshåndhævende beføjelser, er denne kontrol forbeholdt de retshåndhævende myndigheder og generaldirektoratet for politiet (§ 12b). [...]«

- 24 Lovens § 12a med overskriften »De retshåndhævende myndigheders beføjelser« fastsætter følgende i stk. 1:

»De retshåndhævende myndigheder har beføjelse til at foretage grænsekontrol af en person, hvis der er grund til at tro, at personen er underlagt en kontrolforpligtelse ved grænserne [...]«

Bekendtgørelse nr. 114/2019 om grænsekontrol

- 25 Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (forbundsindenrigsministerens bekendtgørelse om midlertidig genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser) af 9. maj 2019 (BGBl. II, nr. 114/2019) (herefter »bekendtgørelse nr. 114/2019 om grænsekontrol«) er affattet således:

»På grundlag af § 10, stk. 2, i lov om grænsekontrol [...] bekendtgøres det:

§ 1 Med henblik på at opretholde den offentlige ro og orden og den offentlige sikkerhed kan de indre grænser til Republikken Slovenien og Ungarn i perioden mellem den 13. maj 2019 kl. 00.00 og den 13. november 2019 kl. 24.00 kun passeres på landjorden ved grænseovergange.

§ 2 Denne bekendtgørelse er ikke længere gyldig fra den 13. november 2019 ved midnat.«

Tvisterne i hovedsagerne, de præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen

- 26 Som det fremgår af de for Domstolen fremlagte oplysninger, har Republikken Østrig siden den 16. september 2015 genindført kontrol ved sine grænser til Ungarn og Republikken Slovenien. De første to måneder var denne kontrol støttet på artikel 25 i forordning nr. 562/2006 (nu Schengenrænsekodeksens artikel 28). Fra den 16. november 2015 støttede Republikken Østrig sig på artikel 23 og 24 i forordning nr. 562/2006 (nu Schengenrænsekodeksens artikel 25 og 27). Fra den 16. maj 2016 støttede denne medlemsstat sig på fire på hinanden følgende henstillinger fra Rådet, der var blevet vedtaget på grundlag af Schengenrænsekodeksens artikel 29, med henblik på at foretage den nævnte kontrol i yderligere 18 måneder. Den fjerde af disse henstillinger udløb den 10. november 2017.
- 27 Den 12. oktober 2017 underrettede Republikken Østrig de øvrige medlemsstater og flere EU-institutioner, herunder Kommissionen, om en genindførelse af kontrollen ved dens grænser til Ungarn og Republikken Slovenien i seks måneder for perioden mellem den 11. november 2017

og den 11. maj 2018. Denne kontrol blev derefter på ny genindført i flere på hinanden følgende perioder på seks måneder for perioden fra den 11. maj 2018 til den 11. november 2018, og derefter for perioderne fra den 12. november 2018 til den 12. maj 2019 og fra den 13. maj 2019 til den 13. november 2019. Medlemsstaten foretog efterfølgende underretninger med henblik på at genindføre den nævnte kontrol indtil november 2021.

Sag C-368/20

- 28 Den 16. november 2019 var sagsøgeren i hovedsagen, NW, genstand for grænsekontrol på grundlag af § 12a, stk. 1, i lov om grænsekontrol, da han i bil fra Slovenien var i færd med at indrejse på østrigsk område ved grænseovergangen i Spielfeld (Østrig).
- 29 Grænsekontrolløren anmodede NW om at identificere sig ved hjælp af et pas eller et identitetskort. NW spurgte kontrolløren, om denne handling bestod i grænsekontrol eller identitetskontrol. Efter at være blevet oplyst om, at der var tale om grænsekontrol, anmodede NW den nævnte kontrollør om at oplyse sit tjenesteidentifikationsnummer. NW blev herefter anmodet om at flytte sit køretøj til vejkanthen, og en anden grænsekontrollør sluttede sig til den nævnte kontrol. Grænsekontrollørerne afsluttede kontrollen og oplyste deres tjenesteidentifikationsnumre til NW.
- 30 Den 19. december 2019 anlagde NW sag ved den forelæggende ret, Landesverwaltungsgericht Steiermark (den regionale forvaltningsdomstol i Steiermark, Østrig), med henblik på at anfægte de østrigske kontrolmyndigheders udøvelse af direkte påbuds- og retshåndhævelsesbeføjelser. Han har gjort gældende, at den omstændighed, at der foretages grænsekontrol på grundlag af § 12, stk. 1, i lov om grænsekontrol, udgør en retsakt, der er vedtaget under udøvelsen af sådanne beføjelser.
- 31 Den forelæggende ret ønsker oplyst, om bekendtgørelse nr. 114/2019 om grænsekontrol og § 24, stk. 1, i lov om pas, som anvendes i denne bekendtgørelse, er forenelige med EU-retten og særligt med Schengengrænsekodeksens bestemmelser, navnlig henset til unionsborgernes ret til fri bevægelighed, der er fastsat i artikel 21, stk. 1, TEUF og chartrets artikel 45, stk. 1, og som er præciseret ved bestemmelserne i direktiv 2004/38.
- 32 Den nævnte ret har navnlig anført, at den i hovedsagen omhandlede grænsekontrol principielt udgør en kontrol, der er forbudt i medfør af Schengengrænsekodeksens artikel 22. Sidstnævnte bestemmelse fastsætter imidlertid to undtagelser til dette princip. For det første er det ifølge den nævnte kodeks' artikel 25, stk. 1, muligt at genindføre grænsekontrol ved de indre grænser, men kun i tilfælde af en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed. For det andet kan grænsekontrollen ved de indre grænser ligeledes genindføres i henhold til kodeksens artikel 29, stk. 1, men på betingelse af, at der foreligger vedvarende alvorlige mangler i forbindelse med grænsekontrollen ved de ydre grænser, hvorved funktionen af området uden kontrol ved de indre grænser og den offentlige orden eller den indre sikkerhed trues.
- 33 Den forelæggende ret har anført, at den af Republikken Østrig valgte fremgangsmåde, som består i successivt at vedtage forskellige ministerielle bekendtgørelser om genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser, har ført til, at denne genindførelse har varet længere end den maksimale varighed på seks måneder, der er fastsat i Schengengrænsekodeksens artikel 25, stk. 4. Den forelæggende ret ønsker derfor oplyst, om denne fremgangsmåde er i overensstemmelse med EU-retten og navnlig med den nævnte kodeks' artikel 25 og 29.

- 34 Den forelæggende ret er bl.a. af den opfattelse, at selv om Republikken Østrig i første omgang med henblik på at begrunde genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser støttede sig på Schengengrænsekodeksens artikel 29, for så vidt som Kommissionen efter den 11. november 2017 ikke havde forelagt Rådet nye forslag om forlængelse af grænsekontrol ved de indre grænser på grundlag af den nævnte artikel, kunne denne medlemsstat i anden omgang og fra og med denne dato kun støtte sig på kodeksens artikel 25, stk. 1, med henblik på at begrunde forlængelsen af denne genindførelse.
- 35 Den forelæggende ret ønsker følgelig oplyst, om det – for så vidt som selve ordlyden af Schengengrænsekodeksens artikel 25, stk. 4, udelukker en overskridelse af den maksimale tilladte varighed for genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser – står medlemsstaten frit for successivt og uden afbrydelse at vedtage ministerielle bekendtgørelser, der foreskriver genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser, og som tilsammen overstiger denne maksimale varighed.
- 36 Den forelæggende ret har anført, at de underretninger, hvorved den østrigske forbundsindenrigsminister oplyste Kommissionen om genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser, ikke var støttet på artikel 72 TEUF, idet denne bestemmelse ikke var nævnt i nogen af de omhandlede underretninger. Under alle omstændigheder er den i tvivl om, hvorvidt det er muligt at påberåbe sig artikel 72 TEUF, for så vidt som undtagelsesbestemmelserne i den nævnte kodeks i sig selv udgør undtagelser på området for grænsekontrol ved de indre grænser, som vedrører den offentlige orden og den indre sikkerhed, og følgelig skal anses for *lex specialis* i forhold til artikel 72 TEUF. Den tidsmæssige begrænsning af genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser, der er fastsat i den nævnte kodeks, ville miste sin effektive virkning, hvis en medlemsstat efter udløbet af en frist, som udtrykkeligt er fastsat i afledt ret, gentagne gange kunne støtte sig på artikel 72 TEUF.
- 37 På denne baggrund har Landesverwaltungsgericht Steiermark (den regionale forvaltningsdomstol i Steiermark) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Er EU-retten til hinder for nationale retsregler, der gennem sammenkædning af nationale bekendtgørelser skaber en kumulation af perioder med forlængelse af grænsekontrol, hvorved det er muligt at foretage en grænsekontrol, som overskrider toårs[perioden] i [Schengengrænsekodeksens] artikel 25 og 29 [...], uden at Rådet har truffet en gennemførelsesafgørelse herom i henhold til artikel 29 i [denne kodeks]?
- Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende:
- 2) Skal princippet om unionsborgernes ret til fri bevægelighed, som fastsat i artikel 21, stk. 1, TEUF og [chartrets] artikel 45, stk. 1, [...], navnlig set i lyset af princippet i artikel 22 i [nævnte kodeks], hvorefter der ikke foretages personkontrol ved de indre grænser, fortolkes således, at retten til fri bevægelighed også omfatter en ret til ikke at lade sig underkaste personkontrol ved de indre grænser, med forbehold af de i traktaterne og herudover navnlig de i [nævnte kodeks] fastsatte betingelser og undtagelser?«

Sag C-369/20

- 38 Allerede den 29. august 2019 ønskede NW at indrejse på østrigsk område ved grænseovergangen i Spielfeld.

- 39 I forbindelse med den pågældende kontrollørs stikprøvekontrol blev NW anmodet om at forevise sit pas. NW spurgte derefter, om der var tale om grænsekontrol eller identitetskontrol. Da kontrolløren svarede, at der var tale om grænsekontrol, nægtede NW at forevise sit pas og identificerede sig ved hjælp af sit kørekort, idet han var af den opfattelse, at grænsekontrollen på dette tidspunkt var i strid med EU-retten. Selv om kontrolløren gentagne gange anmodede NW om at forevise sit pas for ham og oplyste den pågældende om, at han ved at nægte gjorde sig skyldig i en overtrædelse af lov om pas, foreviste han ikke noget pas. Kontrolløren afsluttede følgelig den pågældende handling og meddelte NW, at han ville blive sigtet.
- 40 Den 6. september 2019 bragte politibetjente ved generaldirektoratet for politiet i Steiermark de forhold, som NW blev foreholdt, til de østrigske myndigheders kendskab.
- 41 Ved bødeforlæg af 9. september 2019 blev NW erklæret skyldig i at have overtrådt § 2, stk. 1, i lov om pas. I sin klage over bødeforlægget af 23. september 2019 gjorde NW gældende, at den således foretagne grænsekontrol for det første var ulovlig, idet Schengengrænsekodeksens afsnit III ikke indeholder noget retsgrundlag for den pågældende handling, og at denne kontrol og bødeforlægget af 9. september 2019 for det andet var i strid med den ret til fri bevægelighed, som han er tillagt i henhold til artikel 21, stk. 1, TEUF, sammenholdt med den nævnte kodeks' artikel 22.
- 42 Ved en administrativ afgørelse af strafferetlig karakter af 7. november 2019 blev NW kendt skyldig i at have passeret den østrigske grænse, da han indrejste på østrigsk område uden at være i besiddelse af et gyldigt rejsedokument. Som følge heraf blev det lagt til grund, at NW havde overtrådt § 2, stk. 1, i lov om pas, og han blev idømt en bøde på 36 EUR i henhold til denne lovs § 24, stk. 1.
- 43 NW har anlagt søgsmål til prøvelse af denne afgørelse ved den forelæggende ret, der er i tvivl om, hvorvidt den kontrol, som NW var genstand for, og den sanktion, som han følgelig er blevet pålagt, er forenelig med EU-retten.
- 44 Ud over de i nærværende doms præmis 31-35 anførte betragtninger ønsker den forelæggende ret for det første særligt oplyst, om unionsborgere i lyset af artikel 21, stk. 1, TEUF og chartrets artikel 45, stk. 1, har ret til ikke at være genstand for kontrol ved de indre grænser i den situation, hvor en sådan kontrol ikke opfylder de betingelser og/eller ikke er omfattet af de undtagelser, der er fastsat i traktaterne og navnlig i Schengengrænsekodeksen.
- 45 For det andet har den forelæggende ret anført, at medlemsstaterne i overensstemmelse med den praksis fra Domstolen, der følger af dom af 21. september 1999, *Wijsenbeek* (C-378/97, EU:C:1999:439, præmis 43 og 44), fortsat har ret til at forpligte en person til at forevise et gyldigt identitetskort eller pas i forbindelse med en identitetskontrol og ret til at pålægge sanktioner, såfremt denne forpligtelse ikke overholdes. Bestemmelserne i national ret, såsom § 24 i lov om pas, skal imidlertid fortolkes i overensstemmelse med EU-retten. Navnlig skal det i medfør af den praksis fra Domstolen, der følger af dom af 10. april 2003, *Steffensen* (C-276/01, EU:C:2003:228, præmis 66-71), sikres, at den konkrete anvendelse af en national bestemmelse er forenelig med de grundlæggende rettigheder.
- 46 I dom af 13. december 2018, *Touring Tours und Travel og Sociedad de Transportes* (C-412/17 og C-474/17, EU:C:2018:1005), fastslog Domstolen således, at såfremt en sanktion har til formål at sikre iagttagelse af en forpligtelse til at undergive sig kontrol, og denne forpligtelse ikke selv er i overensstemmelse med EU-retten, er sanktionen også i strid med denne ret.

- 47 Den forelæggende ret har anført, at den generelle pligt til at være i besiddelse af et gyldigt rejsedokument i det foreliggende tilfælde er fastsat i § 2, stk. 1, i lov om pas. Den særlige pligt, der er fastsat i denne lovs § 24, stk. 1, betyder, at den pågældende ikke blot skal være i besiddelse af et pas, men også skal forevise det i forbindelse med en grænsekontrol, som er i strid med EU-retten. Den forelæggende ret er imidlertid i tvivl om, hvorvidt en sådan pligt er forenelig med artikel 21, stk. 1, TEUF og chartrets artikel 45, stk. 1.
- 48 På denne baggrund har Landesverwaltungsgericht Steiermark (den regionale forvaltningsdomstol i Steiermark) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Er EU-retten til hinder for nationale retsregler, der gennem sammenkædning af nationale bekendtgørelser skaber en kumulation af perioder med forlængelse af grænsekontrol, hvorved det er muligt at foretage en grænsekontrol, som overskrider toårs[perioden] i [Schengengrænsekodeksens] artikel 25 og 29 [...], uden at Rådet har truffet en gennemførelsesafgørelse herom i henhold til artikel 29 i [denne kodeks]?
 - 2) Skal princippet om unionsborgernes ret til fri bevægelighed, som fastsat i artikel 21, stk. 1, TEUF og [chartrets] artikel 45, stk. 1, [...], navnlig set i lyset af princippet i artikel 22 i [nævnte kodeks], hvorefter der ikke foretages personkontrol ved de indre grænser, fortolkes således, at retten til fri bevægelighed også omfatter en ret til ikke at lade sig underkaste personkontrol ved de indre grænser, med forbehold af de i traktaterne og herudover navnlig de i [nævnte kodeks] fastsatte betingelser og undtagelser?
 - 3) Såfremt det andet spørgsmål besvares bekræftende:

Skal artikel 21, stk. 1, TEUF og [chartrets] artikel 45, stk. 1, set i lyset af, at retten til fri bevægelighed skal have effektiv virkning, fortolkes således, at de er til hinder for anvendelsen af nationale regler, hvorefter en person under varsel om en administrativ sanktion er forpligtet til at forevise pas eller identitetskort ved indrejse via en indre grænse i EU, selv om den specifikke kontrol ved de indre grænser er i strid med EU-rettens bestemmelser?«

Retsforhandlingerne for Domstolen

- 49 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 10. september 2020 er sagerne C-368/20 og C-369/20 blevet forenet med henblik på retsforhandlingernes skriftlige og mundtlige del samt dommen.

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål i sag C-368/20 og det første spørgsmål i sag C-369/20

- 50 Det fremgår af Domstolens faste praksis, at det som led i den samarbejdsprocedure mellem de nationale retter og Domstolen, som er indført ved artikel 267 TEUF, tilkommer denne at give den nationale ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter den i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den. Ud fra denne synsvinkel påhviler det Domstolen i givet fald at omformulere de spørgsmål, der forelægges den (dom af 26.10.2021, PL Holdings, C-109/20, EU:C:2021:875, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).

- 51 Ifølge de oplysninger, som Domstolen råder over, og som er gengivet i nærværende doms præmis 26 og 27, genindførte Republikken Østrig i 2015 en kontrol ved sine grænser til Ungarn og Republikken Slovenien. Denne kontrol er blevet genindført flere gange. Den sidste genindførelse, som den forelæggende ret har nævnt, er den, der varede indtil november 2021. Således som det fremgår af disse oplysninger, har Republikken Østrig med henblik på at begrunde genindførelsen af den nævnte kontrol alt efter den pågældende dato baseret sig på forskellige bestemmelser i Schengengrænsekodeksens artikel 25-29. Det er ubestridt, at den sidste af Rådets fire henstillinger, som blev vedtaget i henhold til kodeksens artikel 29, stk. 2, og hvorpå denne medlemsstat støttede sig med henblik på at begrunde genindførelsen af den nævnte kontrol, udløb den 10. november 2017. Efter denne dato blev genindførelsen af kontrollen tilsyneladende foretaget på grundlag af kodeksens artikel 25 og 27 frem til november 2021.
- 52 De to kontrolforanstaltninger, som NW var genstand for, hvis lovlighed er blevet anfægtet i forbindelse med tvisterne i hovedsagerne, og som blev gennemført den 29. august 2019 og den 16. november 2019, var således ikke støttet på de henstillinger fra Rådet, der blev vedtaget i henhold til Schengengrænsekodeksens artikel 29, men på denne kodeks' artikel 25 og 27. På de tidspunkter, hvor disse kontrolforanstaltninger fandt sted, havde Republikken Østrigs genindførelse af kontrollen ved grænsen til Republikken Slovenien på grundlag af nævnte artikel 25 og 27 allerede overskredet det i kodeksens artikel 25, stk. 4, fastsatte maksimale samlede tidsrum på seks måneder, hvori der kan genindføres grænsekontrol på grundlag af nævnte artikel 25 og 27.
- 53 Under disse omstændigheder skal det fastslås, at den forelæggende ret med det første spørgsmål i sag C-368/20 og det første spørgsmål i sag C-369/20 nærmere bestemt ønsker oplyst, om Schengengrænsekodeksens artikel 25, stk. 4, skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en midlertidig genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser, der er støttet på kodeksens artikel 25 og 27, når denne genindførelse, som følger af en successiv anvendelse af de i nævnte kodeks' artikel 25 fastsatte perioder, overskrider den maksimale varighed på seks måneder, der er fastsat i nævnte artikel 25, stk. 4.
- 54 Indledningsvis skal det bemærkes, at Schengengrænsekodeksens artikel 25, der sammen med kodeksens artikel 26-35 er indeholdt i denne kodeks' afsnit III, kapitel II, om midlertidig genindførelse af grænsekontrol ved Unionens indre grænser, opstiller den generelle ramme for en sådan genindførelse i tilfælde af en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed i en medlemsstat og fastsætter bl.a. de maksimale perioder, hvor en sådan kontrol kan genindføres. Navnlig kan en medlemsstat i henhold til kodeksens artikel 25, stk. 1, undtagelsesvis genindføre denne kontrol i et begrænset tidsrum på højst 30 dage eller i det tidsrum, hvor den alvorlige trussel forventes at bestå, hvis dette tidsrum overstiger 30 dage. Under alle omstændigheder må varigheden af den midlertidige genindførelse af den nævnte kontrol ikke overstige det, som er strengt nødvendigt for at imødegå den nævnte trussel. Det fremgår af nævnte kodeks' artikel 25, stk. 3, at hvis truslen varer ved, kan medlemsstaten forlænge kontrollen i tidsrum på højst 30 dage, som kan forlænges. Endelig skal det bemærkes, at selv om det samlede tidsrum, hvori der genindføres en sådan kontrol – herunder omfattende forlængelser i henhold til nævnte artikel 25, stk. 3 – i henhold til kodeksens artikel 25, stk. 4, ikke må overstige seks måneder, bliver det i sidstnævnte bestemmelse præciseret, at det samlede tidsrum kan forlænges til to år, hvis der foreligger ekstraordinære omstændigheder som omhandlet i Schengengrænsekodeksens artikel 29.

- 55 NW og Kommissionen har gjort gældende, at en genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser, der foretages på grundlag af kodeksens artikel 25 og 27 for en periode, som overskrider den i kodeksens artikel 25, stk. 4, fastsatte maksimale varighed på seks måneder, nødvendigvis indebærer, at denne kontrol er uforenelig med EU-retten. Ifølge disse parter er det kun en i sagens natur ny alvorlig trussel, som kan begrunde en ny anvendelse af nævnte artikel 25 med en heraf følgende ny anvendelse af de perioder, der er fastsat i denne bestemmelse for grænsekontrol ved de indre grænser. Mens den franske og den svenske regering har gjort gældende, at en ny alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed kan medføre en ny anvendelse af disse perioder, er den franske regering – ligesom det er tilfældet for den østrigske og den danske regering – ligeledes af den opfattelse, at en ny vurdering af den tidligere trussel også bør give mulighed for en ny anvendelse af de relevante bestemmelser. Endelig har den tyske regering gjort gældende, at medlemsstaterne bør kunne fravige de nævnte perioder ved at anvende artikel 72 TEUF direkte.
- 56 Det skal i denne henseende bemærkes, at det af fast retspraksis fremgår, at der med henblik på fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot skal tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den lovgivning, som den er en del af (dom af 12.5.2021, Bundesrepublik Deutschland (Efterlysningsblad (rødt hjørne) fra INTERPOL), C-505/19, EU:C:2021:376, præmis 77 og den deri nævnte retspraksis).
- 57 Hvad indledningsvis angår ordlyden af Schengengrænsekodeksens artikel 25, stk. 4, skal det bemærkes, at ordene »må ikke overstige seks måneder« synes at udelukke enhver mulighed for at overskride dette tidsrum.
- 58 Hvad dernæst angår den sammenhæng, hvori Schengengrænsekodeksens artikel 25, stk. 4, indgår, og hvad for det første angår denne artikels øvrige bestemmelser bemærkes for det første, at kodeksens artikel 25 klart og præcist fastsætter den maksimale varighed såvel for den første genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser som for enhver forlængelse af denne kontrol, herunder den samlede maksimale varighed, der gælder for en sådan kontrol.
- 59 Det følger nemlig af første betragtning til forordning nr. 1051/2013, hvorved reglen om den maksimale varighed på seks måneder – der efterfølgende blev gengivet i Schengengrænsekodeksens artikel 25, stk. 4 – blev indført i forordning nr. 562/2006, at EU-lovgiver ønskede at fastsætte betingelser og procedurer for den midlertidige genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser for at sikre, at disse foranstaltninger kun anvendes i undtagelsestilfælde, og at proportionalitetsprincippet overholdes. Nævnte 1. betragtning er gengivet i 22. betragtning til Schengengrænsekodeksen.
- 60 For det andet bemærkes, at det følger af Schengengrænsekodeksens artikel 25, stk. 3, at hvis den oprindelige alvorlige trussel varer ved længere end de 30 dage, der er fastsat i den nævnte artikels stk. 1, kan den pågældende medlemsstat af de samme grunde som dem, der begrundede den oprindelige genindførelse, forlænge denne grænsekontrol i tidsrum på højst 30 dage, som kan forlænges, under hensyntagen til eventuelle nye forhold.
- 61 Det følger heraf, at på grund af den udtrykkelige henvisning, der foretages i Schengengrænsekodeksens artikel 25, stk. 3, gennem denne artikels stk. 4, må de successive forlængelser af grænsekontrol, som beslutes på grundlag af nævnte stk. 3, ikke overstige en samlet varighed på seks måneder. Desuden kan den oprindelige maksimale varighed af grænsekontrol ved de indre grænser, når den fastsættes i forhold til den forventede varighed

af den alvorlige trussel i henhold til den nævnte artikels stk. 1, ganske vist overstige 30 dage, men den må heller ikke overstige 6 måneder, idet anvendelsen af tillægsordet »samlede« i artiklens stk. 4 og den heri foretagne henvisning til stk. 3 ellers ville være meningsløs.

- 62 Det skal i denne henseende præciseres, at selv om en medlemsstat kan påberåbe sig de »eventuelle nye forhold«, der er omhandlet i Schengengrænsekodeksens artikel 25, stk. 3, med henblik på at begrunde en forlængelse af grænsekontrol ved de indre grænser i tidsrum på højst 30 dage, som kan forlænges, skal disse forhold imidlertid være direkte forbundet med den trussel, der oprindeligt begrundede genindførelsen af grænsekontrol, idet forlængelsen af kontrollen i medfør af selve ordlyden af denne bestemmelse skal ske »af de samme grunde som dem, der er nævnt i [...] stk. 1« i Schengengrænsekodeksens artikel 25.
- 63 For det andet skal det fastslås, at for så vidt som Schengengrænsekodeksens artikel 25 fastsætter en mulighed for at genindføre grænsekontrol ved Unionens indre grænser, udgør den, henset til denne kodeks' generelle opbygning, en undtagelse til det princip, som er fastsat i kodeksens artikel 22, hvorefter de indre grænser kan passeres overalt, uden at der dér gennemføres personkontrol, uanset personernes nationalitet. Ifølge kodeksens artikel 1 er selve genstanden for denne nemlig at sikre, at personer ikke kontrolleres ved passage af de indre grænser mellem EU-medlemsstaterne.
- 64 Som fastslået af Domstolen, og som anført i 27. betragtning til Schengengrænsekodeksen, skal undtagelserne til og fravigelserne fra den frie bevægelighed for personer fortolkes strengt (jf. i denne retning dom af 3.6.1986, Kempf, 139/85, EU:C:1986:223, præmis 13, og af 10.7.2008, Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis).
- 65 Det er på denne baggrund, at det i 21.-23. betragtning til Schengengrænsekodeksen anføres, at i et område med fri bevægelighed for personer uden indre grænser – som udgør en af Unionens vigtigste resultater i medfør af artikel 3, stk. 2, TEU – bør genindførelsen af kontrol ved de indre grænser kun ske undtagelsesvis og bør kun gennemføres som en sidste udvej.
- 66 Den omstændighed, at bestemmelserne i Schengengrænsekodeksens artikel 25 således skal fortolkes strengt, taler imod en fortolkning af Schengengrænsekodeksens artikel 25, stk. 4, hvorefter den omstændighed, at den oprindeligt identificerede trussel varer ved – selv hvis den vurderes på grundlag af nye forhold eller på grundlag af en fornyet gennemgang af nødvendigheden og forholdsmæssigheden af den kontrol, der er indført for at imødegå denne trussel, i lyset af Schengengrænsekodeksens artikel 25, stk. 1 in fine – er tilstrækkelig til at begrunde genindførelsen af denne kontrol ud over den periode på højst seks måneder, som er fastsat i denne bestemmelse. En sådan fortolkning ville nemlig i praksis svare til, at det gøres muligt at genindføre grænsekontrol ved de indre grænser på grund af den samme trussel for en ubegrænset periode, hvilket ville være i strid med selve princippet om fravær af grænsekontrol ved de indre grænser som fastsat i artikel 3, stk. 2, TEU og gengivet i artikel 67, stk. 2, TEUF.
- 67 Hvad for det tredje angår de øvrige bestemmelser i Schengengrænsekodeksens afsnit III, kapitel II, skal det for det første bemærkes, at den form for vurdering, der skal foretages med henblik på midlertidig genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser i henhold til kodeksens artikel 25, og den fremgangsmåde, som skal følges i samme øjemed, er nøje fastlagt i kodeksens artikel 26-28.

- 68 Det fremgår bl.a. af Schengengrænsekodeksens artikel 26 og 27, at såvel genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser i henhold til kodeksens artikel 25 som enhver forlængelse af denne kontrol dels skal være nødvendig og stå i et rimeligt forhold til den konstaterede trussel, dels skal overholde de detaljerede kriterier og procedureregler, der udtrykkeligt er fastsat i den nævnte kodeks, hvilket peger i retning af, at hvis en simpel fornyet gennemgang, henset til disse kriterier om nødvendighed og proportionalitet, var tilstrækkelig til at begrunde genindførelsen af grænsekontrollen ved de indre grænser i henhold til denne kodeks' artikel 25 ud over en periode på seks måneder, ville EU-lovgiver udtrykkeligt have fastsat dette.
- 69 Denne fortolkning af Schengengrænsekodeksen understøttes ligeledes af 23. betragtning til den nævnte kodeks, hvoraf det fremgår, at som følge af den omstændighed, at fri bevægelighed for personer påvirkes af en midlertidig genindførelse af kontrol ved de indre grænser, bør alle beslutninger om at genindføre sådan kontrol træffes i overensstemmelse med fælles aftalte kriterier, der er objektive og specifikke. En forlængelse af den grænsekontrol ved de indre grænser, som genindføres i henhold til kodeksens artikel 25, ud over den maksimale varighed, der udtrykkeligt er fastsat i kodeksens artikel 25, stk. 4, er nemlig vanskeligt forenelig med fastsættelsen af fælles aftalte kriterier, der er klare og objektive, og som danner rammerne for en sådan genindførelse.
- 70 For det andet ville en fortolkning af Schengengrænsekodeksens artikel 25, hvorefter en medlemsstat i tilfælde af en trussel som omhandlet i denne artikels stk. 1 kan overskride den samlede varighed på seks måneder, der er fastsat i nævnte artikels stk. 4 med hensyn til grænsekontrollen ved de indre grænser, fratage den sondring, som EU-lovgiver har foretaget mellem grænsekontrol ved de indre grænser, der genindføres i henhold til nævnte artikel, og den grænsekontrol, som genindføres under de i kodeksens artikel 29 omhandlede ekstraordinære omstændigheder, der truer den overordnede funktion af området uden kontrol ved de indre grænser, enhver betydning, idet der for så vidt angår den sidstnævnte kontrol udtrykkeligt er fastsat en længere maksimal varighed på to år. Ifølge en sådan fortolkning ville en grænsekontrol ved de indre grænser, der genindføres i henhold til kodeksens artikel 25, nemlig kunne forlænges for en ubegrænset periode, som derfor kunne overstige to år til trods for, at de særlige omstændigheder og kriterier, der er fastsat i kodeksens artikel 29 og 30, ikke er henholdsvis kvalificerede eller opfyldt. I øvrigt er Schengengrænsekodeksens artikel 25, stk. 4, sidste punktum, til hinder for en sådan fortolkning, for så vidt som bestemmelsen fastsætter, at det er i henhold til denne kodeks' artikel 29 – og ikke i henhold til kodeksens artikel 25 – at det tidsrum, hvori der genindføres grænsekontrol ved de indre grænser, kan forlænges til højst to år.
- 71 Den omstændighed, at grænsekontrol ved de indre grænser i henhold til Schengengrænsekodeksens artikel 29 kan genindføres i højst to år, er imidlertid ikke til hinder for, at den pågældende medlemsstat i tilfælde af, at der opstår en ny alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed, umiddelbart efter, at disse to år er udløbet, genindfører grænsekontrol i henhold til kodeksens artikel 25 i højst seks måneder, forudsat at de betingelser, som er fastsat i sidstnævnte bestemmelse, er opfyldt. Således som det fremgår af Schengengrænsekodeksens artikel 29, stk. 5, berører denne kodeks' artikel 29 nemlig ikke foranstaltninger, som medlemsstaterne eventuelt vedtager i tilfælde af en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed i medfør af artikel 25, 27 og 28.
- 72 Hvad endelig angår de formål, der forfølges med Schengengrænsekodeksens artikel 25, stk. 4, og med selve Schengengrænsekodeksen, skal det bemærkes, at denne kodeks udgør en del af den mere generelle ramme for et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, hvor der i overensstemmelse med artikel 3, stk. 2, TEU og artikel 67, stk. 2, TEUF er fri bevægelighed for

personer, kombineret med passende foranstaltninger vedrørende bl.a. kontrol ved de ydre grænser (jf. analogt dom af 5.2.2020, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Påmønstring af søfolk i havnen i Rotterdam), C-341/18, EU:C:2020:76, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis). Formålet med en sådan ramme er at finde en rimelig balance mellem på den ene side den frie bevægelighed for personer og på den anden side behovet for at sikre den offentlige orden og den indre sikkerhed på det område, hvor disse personer bevæger sig.

- 73 For det første forpligter Schengengrænsekodeksens artikel 26 nemlig den medlemsstat, der ønsker at genindføre grænsekontrol ved de indre grænser i henhold til kodeksens artikel 25, til i forbindelse med sin vurdering af, om denne kontrol står i et rimeligt forhold til den konstaterede trussel, navnlig at tage hensyn til dels de sandsynlige virkninger af truslen mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed i den pågældende medlemsstat, dels en sådan kontrols sandsynlige virkninger for den frie bevægelighed for personer inden for området uden kontrol ved de indre grænser.
- 74 Dernæst fremgår det af 22. betragtning til Schengengrænsekodeksen, at skabelsen af et område, hvor personer er sikret fri bevægelighed uden kontrol ved de indre grænser, udgør et af Unionens vigtigste resultater, og at det i dette område er nødvendigt at sikre en fælles reaktion på situationer, der i alvorlig grad påvirker den offentlige orden eller den indre sikkerhed, ved at gøre det muligt midlertidigt at genindføre grænsekontrol ved de indre grænser under ekstraordinære omstændigheder uden derved at bringe princippet om fri bevægelighed for personer i fare. Det præciseres ligeledes i nævnte 22. betragtning, at det med fastsættelsen af betingelser og procedurer for genindførelse af grænsekontrollen ved de indre grænser tilsigtes at sikre, at kontrollen kun anvendes i undtagelsestilfælde, og at proportionalitetsprincippet overholdes, hvorved det sikres, at varigheden af enhver midlertidig genindførelse af en sådan kontrol begrænses til det strengt nødvendige for at imødegå en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed.
- 75 Endelig følger det af anden betragtning til forordning nr. 1051/2013, at genindførelsen af kontrol ved de indre grænser bl.a. bør ske i et strengt begrænset tidsrum og på grundlag af specifikke objektive kriterier. De samme betragtninger findes nu i 23. betragtning til Schengengrænsekodeksen.
- 76 Det formål, der forfølges med reglen om den maksimale varighed på seks måneder i Schengengrænsekodeksens artikel 25, stk. 4, ligger således i forlængelse af dette generelle formål, som består i at forene princippet om fri bevægelighed med medlemsstaternes interesse i at sikre deres områders sikkerhed.
- 77 Selv om det følger er korrekt, at en alvorlig trussel mod en medlemsstats offentlige orden eller indre sikkerhed i et område uden grænsekontrol ved de indre grænser ikke nødvendigvis er tidsbegrænset, fremgår det, at EU-lovgiver har vurderet, at en periode på seks måneder er tilstrækkelig til, at den pågældende medlemsstat – i givet fald i samarbejde med andre medlemsstater – vedtager foranstaltninger, der gør det muligt at imødegå en sådan trussel, samtidig med at princippet om fri bevægelighed opretholdes efter denne periode på seks måneder.
- 78 Henset til de betragtninger, der er anført i nærværende doms præmis 57-77, skal det fastslås, at den i Schengengrænsekodeksens artikel 25, stk. 4, fastsatte periode med en samlet varighed på højst seks måneder for genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser er bindende, således

at en overskridelse heraf nødvendigvis medfører, at enhver grænsekontrol ved de indre grænser, der genindføres i henhold til denne kodeks' artikel 25 og 27 efter denne periodes udløb, er uforenelig med kodeksen.

- 79 Det fremgår ligeledes af disse betragtninger, at en sådan periode kun kan anvendes på ny, hvis den pågældende medlemsstat er i stand til at godtgøre, at der foreligger en ny alvorlig trussel mod dens offentlige orden eller indre sikkerhed. I dette tilfælde kan nye perioder af en specifik varighed, der er fastsat i Schengengrænsekodeksens artikel 25, anses for at begynde at løbe, forudsat at denne medlemsstat overholder samtlige de kriterier og procedureregler, som er fastsat i kodeksens artikel 26-28.
- 80 Hvad angår de betingelser, hvorunder det kan lægges til grund, at en given trussel er ny i forhold til en trussel, der tidligere har begrundet genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser på grundlag af Schengengrænsekodeksens artikel 25, skal det bemærkes, at når den berørte medlemsstat underretter de øvrige medlemsstater og Kommissionen om sin hensigt om at genindføre grænsekontrol ved Unionens indre grænser, henviser denne kodeks' artikel 27, stk. 1, bl.a. til »de omstændigheder, der gør det nødvendigt at genindføre grænsekontrol ved de indre grænser«, og til »de begivenheder, der udgør en alvorlig trussel« mod den pågældende medlemsstats offentlige orden eller indre sikkerhed. Tilsvarende henviser kodeksens artikel 27, stk. 5, til de »begivenheder, der ligger til grund for genindførelsen af grænsekontrollen«.
- 81 Det er derfor altid i forhold til disse omstændigheder og begivenheder, at spørgsmålet om, hvorvidt den trussel, som medlemsstaten står over for, efter udløbet af den i Schengengrænsekodeksens artikel 25, stk. 4, omhandlede maksimale periode på seks måneder fortsat er den samme, eller om der er tale om en ny trussel, der gør det muligt for denne medlemsstat at fortsætte grænsekontrollen ved de indre grænser umiddelbart efter udløbet af denne seks månedersperiode, således at denne nye trussel imødegås, skal vurderes. På denne baggrund må det fastslås, således som Kommissionen i det væsentlige har gjort gældende, at fremkomsten af en ny trussel, der adskiller sig fra den oprindeligt identificerede trussel, kan begrunde en ny anvendelse af de i kodeksens artikel 25 fastsatte perioder for genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser, idet de øvrige betingelser, som finder anvendelse, dog skal overholdes.
- 82 I det foreliggende tilfælde, og således som Kommissionen har gjort gældende, synes Republikken Østrig, hvilket det imidlertid tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, siden den 10. november 2017 – som er datoen for udløbet af den sidste af de fire henstillinger fra Rådet vedtaget på grundlag af Schengengrænsekodeksens artikel 29 – ikke at have godtgjort, at der har foreligget en ny trussel som omhandlet i kodeksens artikel 25, der kunne have begrundet, at de i nævnte artikel 25 fastsatte perioder atter skulle begynde at løbe, og som således ville have gjort det muligt at lægge til grund, at de to kontrolforanstaltninger, som NW var genstand for henholdsvis den 29. august 2019 og den 16. november 2019, er blevet gennemført inden for den maksimale samlede varighed på seks måneder, der er fastsat i kodeksens artikel 25, stk. 4.
- 83 Disse betragtninger drages ikke i tvivl af den tyske regerings argumentation, hvorefter medlemsstaterne, når ekstraordinære omstændigheder begrundet det, kan påberåbe sig artikel 72 TEUF med henblik på at fravige de bestemmelser i Schengengrænsekodeksen, der fastsætter en maksimal samlet varighed for genindførelse af midlertidig grænsekontrol ved de indre grænser.

- 84 Det følger af Domstolens faste praksis, at selv om det alene tilkommer medlemsstaterne at fastsætte deres væsentlige sikkerhedsinteresser og at træffe de nødvendige foranstaltninger til at opretholde deres indre og ydre sikkerhed, kan den omstændighed alene, at en national foranstaltning – såsom en afgørelse om kontrol ved de indre grænser – er blevet truffet med henblik på at beskytte den nationale sikkerhed, ikke medføre, at EU-retten ikke finder anvendelse, og fritage medlemsstaterne fra at sikre den nødvendige overholdelse af denne ret (jf. i denne retning dom af 15.7.2021, Ministrstvo za obrambo, C-742/19, EU:C:2021:597, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis). Det samme gælder nationale foranstaltninger, der er vedtaget med henblik på at opretholde en medlemsstats offentlige orden.
- 85 Hvad nærmere bestemt angår artikel 72 TEUF er det korrekt, at denne bestemmelse fastsætter, at EUF-traktatens afsnit V ikke er til hinder for, at medlemsstaterne kan udøve deres beføjelser med hensyn til opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed.
- 86 Som Domstolen imidlertid har fastslået, findes EUF-traktatens udtrykkelige undtagelsesbestemmelser vedrørende situationer, der kan true den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed, kun i artikel 36 TEUF, 45 TEUF, 52 TEUF, 65 TEUF, 72 TEUF, 346 TEUF og 347 TEUF, der angår usædvanlige, klart afgrænsede tilfælde. Den undtagelse, der er fastsat i artikel 72 TEUF, skal efter fast retspraksis fortolkes strengt. Det følger heraf, at artikel 72 TEUF ikke kan fortolkes således, at den tildeler medlemsstaterne kompetence til at fravige EU-retlige bestemmelser blot ved påberåbelse af de beføjelser, som de er tillagt med hensyn til opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed (jf. i denne retning dom af 17.12.2020, Kommissionen mod Ungarn (Modtagelse af ansøgere om international beskyttelse), C-808/18, EU:C:2020:1029, præmis 214 og 215 og den deri nævnte retspraksis).
- 87 Hvad angår Schengengrænsekodeksen fremgår det af de betragtninger, der fremgår af nærværende doms præmis 72-77, at valget om at anvende den samlede maksimale varighed på seks måneder i kodeksens artikel 25, stk. 4, som kan forlænges til højst to år under de ekstraordinære omstændigheder, der er omhandlet i kodeksens artikel 29, udgør en del af den fuldstændige ramme for, hvordan medlemsstaterne skal udøve de forpligtelser, som påhviler dem med henblik på opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed, hvilken ramme er blevet indført af EU-lovgiver under udøvelsen af de beføjelser, som denne er tildelt ved bestemmelserne i artikel 3, stk. 2 og 6, TEU og i artikel 5, stk. 1 og 2, TEU, sammenholdt med bestemmelserne i artikel 4, stk. 2, litra j), TEUF og artikel 77, stk. 2, litra b) og e), TEUF.
- 88 Denne ramme har netop til formål at sikre den i artikel 3, stk. 2, TEU nævnte rimelige balance mellem på den ene side Unionens mål om at skabe et område uden indre grænser, hvor der er fri bevægelighed for personer, og på den anden side passende foranstaltninger vedrørende kontrol ved de ydre grænser, asyl, indvandring og forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet.
- 89 Henset til den grundlæggende betydning, som den frie bevægelighed for personer har blandt de i artikel 3 TEU omhandlede mål for Unionen, og henset til de betragtninger, der er anført i nærværende doms præmis 58-77 vedrørende den detaljerede måde, hvorpå EU-lovgiver har afgrænset medlemsstaternes mulighed for at gribe ind i denne frihed gennem en midlertidig genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser, hvilket vidner om et ønske om at afveje de forskellige omhandlede interesser, skal det følgelig fastslås, at EU-lovgiver ved at fastsætte den i Schengengrænsekodeksens artikel 25, stk. 4, indeholdte regel om en maksimal samlet varighed på seks måneder har taget behørigt hensyn til udøvelsen af de forpligtelser, som påhviler medlemsstaterne med hensyn til den offentlige orden og den indre sikkerhed.

- 90 Det følger heraf, at artikel 72 TEUF ikke gør det muligt for en medlemsstat med henblik på at imødegå en alvorlig trussel mod dens offentlige orden eller indre sikkerhed at genindføre midlertidig grænsekontrol ved de indre grænser på grundlag af Schengengrænsekodeksens artikel 25 og 27 i et tidsrum, der overstiger den maksimale varighed på seks måneder, som udtrykkeligt er fastsat i kodeksens artikel 25, stk. 4.
- 91 Det skal i øvrigt bemærkes, at det fremgår af Schengengrænsekodeksens artikel 27, stk. 4, at såfremt Kommissionen på grundlag af oplysningerne i den underretning, som den har modtaget fra en medlemsstat, der ønsker at genindføre grænsekontrol ved de indre grænser, har betænkeligheder med hensyn til, hvorvidt den planlagte genindførelse er nødvendig og står i et rimeligt forhold til truslen, er den forpligtet til at afgive en udtalelse herom. I de foreliggende sager har Kommissionen imidlertid, således som denne selv udtrykkeligt har erkendt i retsmødet, ikke afgivet en sådan udtalelse efter de underretninger, som den modtog fra Republikken Østrig vedrørende de grænsekontroller ved de indre grænser, som denne medlemsstat havde genindført siden den 10. november 2017, skønt den nævnte institution er af den opfattelse, at disse kontroller fra denne dato var uforenelige med Schengengrænsekodeksens bestemmelser og følgelig med EU-retten.
- 92 I denne henseende skal det bemærkes, at med henblik på at sikre, at de ved Schengengrænsekodeksen indførte regler fungerer korrekt, er det afgørende, at såvel Kommissionen som medlemsstaterne, når en medlemsstat ønsker at genindføre grænsekontrol ved de indre grænser, udøver de beføjelser, som de er tildelt ved denne kodeks, bl.a. med hensyn til udveksling af oplysninger og udtalelser, høringer og i givet fald det gensidige samarbejde, der specifikt er fastsat i kodeksens artikel 27.
- 93 Den omstændighed, at Kommissionen i et konkret tilfælde efter en underretning foretaget af en medlemsstat i henhold til Schengengrænsekodeksens artikel 27, stk. 1, ikke afgiver nogen udtalelse om, at den anser den anmeldte kontrol for at være uforenelig med denne kodeks, har imidlertid ikke i sig selv betydning for Domstolens fortolkning af kodeksens bestemmelser.
- 94 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål i sag C-368/20 og det første spørgsmål i sag C-369/20 besvares således, at Schengengrænsekodeksens artikel 25, stk. 4, skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en medlemsstats midlertidige genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser, der er støttet på kodeksens artikel 25 og 27, når denne genindførelse overskrider den maksimale varighed på seks måneder, som er fastsat i nævnte artikel 25, stk. 4, og når der ikke foreligger nogen ny trussel, som begrundet en fornyet anvendelse af de i nævnte artikel 25 fastsatte perioder.

Om det andet spørgsmål i sag C-368/20 og det andet spørgsmål i sag C-369/20

- 95 Henset til besvarelsen af det første spørgsmål, der er blevet stillet i de foreliggende sager, er det uforment at besvare det andet spørgsmål i sag C-368/20 og det andet spørgsmål i sag C-369/20.

Om det tredje spørgsmål i sag C-369/20

- 96 Med det tredje spørgsmål i sag C-369/20 ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om Schengengrænsekodeksens artikel 25, stk. 4, er til hinder for en national lovgivning, hvorved en medlemsstat under trussel om straf forpligter en person til at forevise et pas eller

identitetskort i forbindelse med den pågældendes indrejse på denne medlemsstats område via en indre grænse, når genindførelsen af den grænsekontrol ved de indre grænser, i forbindelse med hvilken denne forpligtelse bliver pålagt, er i strid med denne bestemmelse.

- 97 I denne henseende er det tilstrækkeligt at bemærke, at en sanktionsordning – således som Domstolen har fastslået – ikke er forenelig med Schengengrænsekodeksens bestemmelser, hvis den er indført med henblik på at sikre iagttagelsen af en forpligtelse til at undergive sig kontrol, og denne forpligtelse ikke selv er i overensstemmelse med disse bestemmelser (jf. i denne retning dom af 13.12.2018, *Touring Tours und Travel og Sociedad de Transportes*, C-412/17 og C-474/17, EU:C:2018:1005, præmis 72).
- 98 Følgelig skal det tredje spørgsmål i sag C-369/20 besvares med, at Schengengrænsekodeksens artikel 25, stk. 4, skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en national lovgivning, hvorved en medlemsstat under trussel om straf forpligter en person til at forevise et pas eller identitetskort i forbindelse med den pågældendes indrejse på denne medlemsstats område via en indre grænse, når genindførelsen af den grænsekontrol ved de indre grænser, i forbindelse med hvilken denne forpligtelse er blevet pålagt, er i strid med denne bestemmelse.

Sagsomkostninger

- 99 Da sagernes behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

- 1) Artikel 25, stk. 4, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/1624 af 14. september 2016, skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en medlemsstats midlertidige genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser, der er støttet på kodeksens artikel 25 og 27, når denne genindførelse overskrider den maksimale varighed på seks måneder, som er fastsat i nævnte artikel 25, stk. 4, og når der ikke foreligger nogen ny trussel, som begrundet en fornyet anvendelse af de i nævnte artikel 25 fastsatte perioder.
- 2) Artikel 25, stk. 4, i forordning 2016/399, som ændret ved forordning 2016/1624, skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en national lovgivning, hvorved en medlemsstat under trussel om straf forpligter en person til at forevise et pas eller identitetskort i forbindelse med den pågældendes indrejse på denne medlemsstats område via en indre grænse, når genindførelsen af den grænsekontrol ved de indre grænser, i forbindelse med hvilken denne forpligtelse er blevet pålagt, er i strid med denne bestemmelse.

Underskrifter