



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 13 december 2018*

”Begäran om förhandsavgörande – Området för frihet, säkerhet och rättvisa – Förordning (EG) nr 562/2006 – Gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) – Artiklarna 20 och 21 – Avskaffandet av kontroller vid de inre gränserna inom Schengenområdet – Kontroller inom en medlemsstats territorium – Åtgärder med samma verkan som in- och utresekontroller – Lagstiftning i en medlemsstat som ålägger ett företag som anordnar resor på busslinjer som korsar gränser inom Schengenområdet att kontrollera passagerarnas pass och uppehållstillstånd – Sanktion – Hot om påförande av vite”

I de förenade målen C-412/17 och C-474/17,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Bundesverwaltungsgericht (Federala högsta förvaltningsdomstolen, Tyskland) genom beslut av den 1 juni 2017, som inkom till domstolen den 10 juli 2017 (C-412/17) respektive den 8 augusti 2017 (C-474/17), i målen

Bundesrepublik Deutschland

mot

Touring Tours und Travel GmbH (C-412/17),

Sociedad de Transportes SA (C-474/17),

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av J.-C. Bonichot, ordförande på andra avdelningen och tillika tillförordnad ordförande på andra avdelningen, samt domarna A. Prechal (referent), C. Toader, A. Rosas och M. Ilešič,

generaladvokat: Y. Bot,

justitiesekreterare: handläggaren K. Malacek,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 7 juni 2018,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Bundesrepublik Deutschland, genom W. Roth, Rechtsanwalt,
- Tysklands regering, genom S. Eisenberg och T. Henze, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: tyska.

– Europeiska kommissionen, genom C. Cattabriga och G. Wils, båda i egenskap av ombud,
och efter att den 6 september 2018 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,
följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 67.2 FEUF samt artiklarna 20 och 21 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) (EUT L 105, 2006, s. 1), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 610/2013 av den 26 juni 2013 (EUT L 182, 2013, s. 1) (nedan kallad förordning nr 562/2006).
- 2 Respektive begäran har framställts i mål mellan å ena sidan Touring Tours und Travel GmbH (mål C-412/17) respektive Sociedad de Transportes SA (mål C-474/17) – två bussresearrangörer som är etablerade i Tyskland respektive Spanien (nedan tillsammans kallade transportörerna) – och å andra sidan Bundesrepublik Deutschland (Förbundsrepubliken Tyskland), företrädd av Bundespolizeipräsidium (federala polisledningen, Tyskland). Målen rör lagligheten hos den federala polisledningens beslut att vid äventyr av vite förbjuda transportörerna att till Förbundsrepubliken Tyskland transportera tredjelandsmedborgare som saknar pass och nödvändiga uppehållstillstånd.

Tillämpliga bestämmelser

Internationell rätt

- 3 Tilläggsprotokollet mot smuggling av migranter land-, luft- och sjövägen till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet undertecknades av Europeiska gemenskapen den 12 december 2000 i enlighet med rådets beslut 2001/87/EG av den 8 december 2000 (EGT L 30, 2001, s. 44) (nedan kallat tilläggsprotokollet). Detta protokoll godkändes genom rådets beslut 2006/616/EG av den 24 juli 2006 (EUT L 262, 2006, s. 24), i den utsträckning som bestämmelserna i tilläggsprotokollet omfattas av artiklarna 179 och 181a EG, och genom rådets beslut 2006/617/EG av den 24 juli 2006 (EUT L 262, 2006, s. 34), i den utsträckning som dessa bestämmelser omfattas av tredje delen avdelning IV i EG-fördraget.
- 4 I artikel 3 i tilläggsprotokollet föreskrivs följande:

”I detta protokoll används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

- a) uttrycket ’smuggling av migranter’ avser säkerställandet, i syfte att direkt eller indirekt erhålla ekonomisk eller annan materiell vinning, av olaglig inresa i en av de konventionsstaterna för en person som inte är medborgare i denna stat eller är stadigvarande bosatt där,
- b) uttrycket ’olaglig inresa’ avser en gränspassage som sker trots att villkoren för laglig inresa i mottagarstaten inte är uppfyllda,

...”

5 Artikel 6.1 a i protokollet har följande lydelse:

”Varje konventionsstat antar de lagar och vidtar de åtgärder som behövs för straffbeläggning, när handlingarna utförs uppsåtligt och i syfte att direkt eller indirekt erhålla ekonomisk eller annan materiell vinning, av

a) smuggling av migranter.”

6 Artikel 11 i tilläggsprotokollet har rubriken ”Gränsåtgärder” och där föreskrivs följande:

”...

2. Konventionsstaterna antar de lagar och vidtar de åtgärder som är lämpliga för att, i möjligaste mån, förebygga att transportmedel som nyttjas av affärsdrivande transportörer används för att begå brott enligt artikel 6.1 a i detta protokoll.

3. Utan att det inkräktar på tillämpliga internationella åtaganden avseende fri rörlighet för personer ska dessa åtgärder bland annat bestå av införande av en skyldighet för affärsdrivande transportörer, inklusive transportföretag och ägare eller operatör av transportmedel, att försäkra sig om att samtliga passagerare innehar de resehandlingar som krävs för inresa i mottagarstaten.

4. Varje konventionsstat ska vidta nödvändiga åtgärder, i enlighet med sin nationella rätt, för att föreskriva sanktioner för fall då skyldigheten enligt punkt 3 i denna artikel åsidosätts.

...”

Unionsrätt

Tillämpningskonventionen

7 Artikel 26 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Franska republiken om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna (EGT L 239, 2000, s. 19), som undertecknades i Schengen den 19 juni 1990 och trädde i kraft den 26 mars 1995 (nedan kallad tillämpningskonventionen), har följande lydelse:

”1. Om inte annat följer av förpliktelser i samband med anslutning till Genèvekonventionen den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning, ändrad genom New York-protokollet av den 31 januari 1967, skall de avtalsslutande parterna förplikta sig att i sin egen lagstiftning införa följande regler:

a) Om en utlänning vägras inresa till någon avtalsslutande parts territorium, skall den transportör som ombesörjt luft-, sjö- eller landtransport fram till den yttre gränsen vara skyldig att utan dröjsmål återtaga ansvaret för denne. ...

b) Transportören är skyldig att vidta alla nödvändiga åtgärder för att försäkra sig om att en utlänning, som transporteras luft- eller sjövägen, är innehavare av de dokument som krävs för inresa till de avtalsslutande parternas territorium.

2. Om inte annat följer av förpliktelser i samband med anslutning till Genèvekonventionen den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning, ändrad genom New Yorkprotokollet av den 31 januari 1967, samt med hänsyn till sin egen grundlag skall de avtalsslutande parterna förbinda sig att införa sanktioner mot transportörer som luft- eller sjövägen från tredje land till deras territorium befordrar utlännningar utan nödvändiga resedokument.

3. Bestämmelserna i 1 b och 2 avser även transportörer som ansvarar för grupptransporter i samband med internationella bussförbindelser, gränstrafik undantagen.”

- 8 Artikel 27 i tillämpningskonventionen, som upphävdes genom artikel 5 i rådets direktiv 2002/90/EG av den 28 november 2002 om definition av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse (EGT L 328, 2002, s. 17), hade följande lydelse:

”1. De avtalsslutande parterna förbinder sig att införa lämpliga sanktioner mot den som i vinstsyfte hjälper, eller försöker hjälpa, utlännningar att resa in till eller vistas på någon parts territorium i strid mot den berörda partens lagstiftning rörande utlännings inresa och vistelse.

2. Om någon avtalsslutande part får kännedom om sådana förhållanden som avses i punkt 1, och som strider mot någon annan parts lagstiftning, skall den underrätta den andra parten om detta.

3. Den avtalsslutande part som på grund av brott mot sin egen lagstiftning anmodar en annan part att väcka åtal för sådana handlingar som avses i punkt 1, skall genom officiell anmälan eller intygande av behöriga myndigheter styrka vilka lagbestämmelser som har överträtts.”

Direktiv 2001/51/EG

- 9 Skälen 2 och 4 i rådets direktiv 2001/51/EG av den 28 juni 2001 om komplettering av bestämmelserna i artikel 26 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 (EGT L 187, 2001, s. 45) lyder enligt följande:

”(2) Denna åtgärd ingår i de övergripande reglerna för att hantera migrationsströmmarna och för att bekämpa den olagliga invandringen.

...

(4) Direktivet bör inte påverka medlemsstaternas frihet att bibehålla eller införa ytterligare åtgärder eller påföljder mot transportörer, oberoende av om de omfattas av det här direktivet eller inte.”

Direktiv 2002/90

- 10 Skälen 1–4 i direktiv 2002/90 har följande lydelse:

”(1) Ett av Europeiska unionens mål är att gradvis upprätta ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, vilket bland annat innebär att olaglig invandring måste bekämpas.

(2) Åtgärder bör därför vidtas för att bekämpa hjälp till olaglig invandring, både i samband med olaglig gränspassage i strikt mening och i avsikt att stödja nätverk som utnyttjar människor.

(3) Det är därför av avgörande betydelse att det görs en tillnärmning av befintliga rättsliga bestämmelser, särskilt avseende å ena sidan den exakta definitionen av överträdelsen i fråga och undantagen, vilket behandlas i detta direktiv, och å andra sidan minimibestämmelser för

påföljderna, ansvar för juridiska personer och behörighet, vilket behandlas i rådets rambeslut 2002/946/RIF av den 28 november 2002 om förstärkning av den straffrättsliga ramen för att förhindra hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse [(EGT L 328, 2002, s. 1)].

- (4) Detta direktiv syftar till att definiera hjälp till olaglig invandring och följaktligen att göra genomförandet av rambeslutet [2002/946], mera verkningsfullt i syfte att förebygga denna typ av brott.”

- 11 Artikel 1 i direktiv 2002/90 har rubriken ”Allmän överträdelse”. I artikel 1.1 föreskrivs följande:

”Varje medlemsstat skall anta lämpliga påföljder för

- a) den som avsiktligt hjälper en person som inte är medborgare i en medlemsstat att resa in i eller passera genom en medlemsstats territorium i strid mot denna stats lagstiftning om utlänningars inresa eller transitering,
- b) den som i vinstsyfte avsiktligt hjälper en person som inte är medborgare i en medlemsstat att vistas på en medlemsstats territorium i strid mot denna stats lagstiftning om utlänningars vistelse.”

- 12 Artikel 2 i direktivet har rubriken ”Anstiftan, medhjälp och försök” och lyder enligt följande:

”Varje medlemsstat skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de påföljder som avses i artikel 1 även tillämpas på den som

- a) är anstiftare till,
 - b) är medbrottsling i, en sådan överträdelse som avses i artikel 1.1 a eller 1.1 b. ...
- ...”

- 13 Artikel 3 i nämnda direktiv har rubriken ”Påföljder”. Där föreskrivs att varje medlemsstat ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de överträdelser som avses i artiklarna 1 och 2 i samma direktiv medför effektiva, proportionella och avskräckande påföljder.

Rambeslut 2002/946

- 14 Artikel 1 i rambeslut 2002/946 innehåller följande bestämmelser:

”1. Varje medlemsstat skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de överträdelser som anges i artiklarna 1 och 2 i direktiv 2002/90/EG medför effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder som kan leda till utlämning.

2. I tillämpliga fall kan de straffrättsliga påföljder som avses i punkt 1 åtföljas av följande åtgärder:

- Förverkande av de transportmedel som har använts för att begå brottet.
- Förbud mot att direkt eller genom mellanhand utöva den yrkesverksamhet under vilken brottet begicks.

...”

15 Artikel 2 i rambeslutet har rubriken ”Juridiska personers ansvar” och lyder enligt följande:

”1. Varje medlemsstat skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att juridiska personer kan ställas till ansvar för sådana överträdelser som avses i artikel 1.1 och som begås för den juridiska personens räkning av en person som har agerat antingen på egen hand eller som en del av ett organ inom den juridiska personen och som har en ledande ställning inom den juridiska personen, ...

2. Förutom i de fall som redan har angivits i punkt 1, skall varje medlemsstat vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att en juridisk person kan ställas till ansvar om brister i den övervakning eller kontroll som skall utföras av en sådan person som avses i punkt 1 har möjliggjort sådana överträdelser som avses i artikel 1.1 när de begås för den juridiska personens räkning av en person som är underställd denna.

3. Den juridiska personens ansvar i enlighet med punkterna 1 och 2 får inte utesluta lagföring av fysiska personer som är gärningsmän, anstiftare eller medhjälpare till ett brott enligt punkt 1.”

16 Artikel 3 i rambeslutet, med rubriken ”Påföljder för juridiska personer”, innehåller följande bestämmelser:

”1. Varje medlemsstat skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att en juridisk person som ställs till ansvar i enlighet med artikel 2.1 kan bli föremål för effektiva, proportionella och avskräckande påföljder, som skall innefatta bötesstraff eller administrativa avgifter och som kan innefatta andra påföljder ...

2. Varje medlemsstat skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att en juridisk person som ställs till ansvar i enlighet med artikel 2.2 kan bli föremål för effektiva, proportionella och avskräckande påföljder eller åtgärder.”

Förordning nr 562/2006

17 Förordning nr 562/2006, som var tillämplig vid tiden för omständigheterna i det nationella målet, har upphävts och ersatts av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) (EUT L 77, 2016, s. 1).

18 Följande föreskrivs i artikel 2 leden 9–11 och 14 i förordning nr 562/2006:

”I denna förordning gäller följande definitioner:

...

9) *gränskontroll*: verksamhet vid en gräns, i enlighet med och för att uppnå målen i denna förordning, som utan hänsyn till andra skäl enbart bedrivs som svar på en avsikt att passera gränsen eller själva passagen av den och som består av in- och utresekontroller och gränsövervakning.

10) *in- och utresekontroller*: kontroller vid gränsövergångsställen för att säkerställa att personer, deras transportmedel och föremål i deras besittning kan tillåtas att resa in i medlemsstaternas territorium eller att lämna det.

11) *gränsövervakning*: övervakning av gränser mellan gränsövergångsställen och övervakning av gränsövergångsställen utanför de fasta tiderna för öppethållande för att hindra personer från att kringgå in- och utresekontrollerna.

...

14) *transportör*: varje fysisk eller juridisk person som bedriver yrkesmässig persontrafik.”

19 Artikel 5 i denna förordning har rubriken ”Passage av yttre gränser”. I punkt 1 i den artikeln föreskrivs följande:

”För planerade vistelser på medlemsstaternas territorium som inte varar mer än 90 dagar under en period på 180 dagar, vilket innebär att den period på 180 dagar som föregår varje dag av vistelsen ska beaktas, ska följande villkor gälla för inresa för tredjelandsmedborgare:

- a) De är innehavare av en giltig resehandling som ger innehavaren rätt att passera gränsen och som uppfyller följande krav:
 - i) Den ska vara giltig i minst tre månader efter planerat datum för utresan från medlemsstaternas territorium. I berättigade brådskande fall får undantag göras från detta krav.
 - ii) Den ska ha utfärdats under den föregående tioårsperioden.
- b) De innehar giltig visering, om sådan krävs, utom när de innehar ett giltigt uppehållstillstånd eller en giltig visering för längre vistelse.

...”

20 I artikel 20 i förordning nr 562/2006, med rubriken ”Passage av inre gränser”, föreskrevs följande:

”De inre gränserna får passeras överallt utan att någon in- och utresekontroll genomförs, oavsett personens nationalitet.”

21 I artikel 21 i förordningen, med rubriken ”Kontroller inom territoriet”, föreskrevs följande:

”Avskaffandet av gränskontroll vid de inre gränserna skall inte påverka följande:

- a) Utövandet av polisiära befogenheter av de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna i enlighet med nationell lagstiftning, i den mån utövandet av dessa befogenheter inte har samma verkan som in- och utresekontroller; detta gäller också i gränsområden. Utövandet av polisiära befogenheter, i den betydelse som avses i första meningen, får särskilt inte anses motsvara in- och utresekontroller när de polisiära åtgärderna
 - i) inte syftar till gränskontroll,
 - ii) bygger på allmän polisinformation och poliserfarenhet när det gäller eventuella hot mot den allmänna säkerheten och särskilt syftar till att bekämpa gränsöverskridande brottslighet,
 - iii) utformas och utförs på ett sätt som klart skiljer sig från systematiska personkontroller vid de yttre gränserna,
 - iv) utförs som stickprovskontroller.
- b) Säkerhetskontroller av personer i hamnar eller på flygplatser vilka utförs av behöriga myndigheter i enlighet med varje medlemsstats lagstiftning, av hamn- eller flygplatsansvariga eller transportörer, under förutsättning att dessa kontroller även utförs på personer som reser inom en medlemsstat.
- c) Möjligheten för en medlemsstat att i sin nationella lagstiftning föreskriva en skyldighet att inneha eller bära på sig dokument och handlingar.
- d) Möjligheten för en medlemsstat att i sin nationella rätt föreskriva en skyldighet för tredjelandsmedborgare att anmäla sin närvaro på dess territorium i enlighet med bestämmelserna i artikel 22 i [tillämpningskonventionen]. ...”

Tysk lagstiftning

- 22 13 § i Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (lag om utlänningars vistelse, förvärvsarbete och integration i Tyskland) av den 30 juli 2004 (BGBl. 2004 I, s. 1950), i den lydelse som var tillämplig på de faktiska omständigheterna i de nationella målen (nedan kallad AufenthG), har rubriken ”Gränspassage”. I dess första punkt föreskrivs en skyldighet för varje utlänning att vid passage till eller från tyskt territorium bära med sig ett godkänt och giltigt pass eller en handling som ersätter pass samt att underställa sig poliskontroller av gränsöverskridande trafik.
- 23 I 63 § AufenthG, som har rubriken ”Skyldigheter för transportföretag”, föreskrivs följande:
- ”1. En transportör får befordra utlänningar in på Förbundsrepubliken Tysklands territorium endast om dessa har pass och uppehållstillstånd som krävs.
2. Det federala inrikesministeriet eller den myndighet som inrikesministeriet har utsett får i samförstånd med det federala ministeriet för transport och digital infrastruktur förbjuda en transportör att i strid med punkt 1 befordra utlänningar in på Förbundsrepubliken Tysklands territorium samt förelägga transportören vite i händelse av överträdelse. ...
3. Beloppet för det vite som transportören kan föreläggas ska uppgå till minst 1 000 euro och högst 5 000 euro per utlänning som transportören befordrar i strid med ett beslut som har fattats med stöd av punkt 2. ...
4. Federala inrikesministeriet eller den myndighet som inrikesministeriet har utsett får med transportörer komma överens om regler för genomförandet av den skyldighet som avses i punkt 1.”
- 24 Punkterna 63.1 och 63.2 i Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz (allmänna administrativa föreskrifter avseende lagen om utlänningars vistelse) av den 26 oktober 2009 (GMBL. 2009, s. 878), har följande lydelse:
- ”63.1 Skyldigheter avseende kontroll och säkerhet
- 63.1.1 [63 § AufenthG] förbjuder transportörer att till Förbundsrepubliken Tysklands territorium befordra utlänningar utan nödvändiga resehandlingar. Förbudet rör lufttransporter, sjötransporter och landtransporter, med undantag för gränsöverskridande järnvägstransporter. ... Det lagstadgade förbudet mot att befordra utlänningar till Förbundsrepubliken Tysklands territorium när dessa inte bär med sig pass eller visum som krävs med anledning av deras medborgarskap innebär samtidigt en skyldighet för transportören att utföra en tillräcklig kontroll av passet och visumet. Skyldigheten att kontrollera syftar till att säkerställa att utlänningen uppfyller de villkor för gränspassage som fastställs i 13 § punkt 1. ...
- ...
- 63.1.3.1 Den skyldighet att kontrollera som föreskrivs i 63 § punkt 1 innebär en skyldighet för transportörer att kontrollera att utlänningen bär med sig de nödvändiga handlingarna ...
- 63.2 Transportförbud och viten
- 63.2.0 Transportförbudet samt hotet, fastställandet och verkställigheten avseende vitet syftar till att tvinga transportören att i samtliga fall kontrollera efterlevnaden av skyldigheten att bära med sig ett pass och ett visum.”

De nationella målen och tolkningsfrågorna

- 25 De berörda transportörerna anordnar bussresor, bland annat linjetrafik till Tyskland som innebär att gränserna mellan Tyskland och Nederländerna respektive Belgien passeras.
- 26 Den federala polismyndigheten gjorde bedömningen att dessa företag till Tyskland hade transporterat ett stort antal tredjelandsmedborgare som saknade nödvändiga resehandlingar, i strid med 63 § punkt 1 AufenthG. Därför översände denna myndighet, i november 2013 respektive i mars 2014, en ”varning” i vilken fallen av otillåten transport räknades upp och det angavs att det, för det fall överträdelsen fortsatte, skulle antas ett beslut om förbud med tillämpning av 63 § punkt 2 AufenthG.
- 27 Efter att ha konstaterat att transportörerna inte upphört med det otillåtna beteendet antog den federala polismyndigheten beslut om sådant förbud den 26 september 2014 respektive den 18 november 2014, vilka förenades med vite på 1 000 euro för varje ny överträdelse.
- 28 Enligt dessa beslut var transportörerna i fråga skyldiga att enligt 63 § punkt 1 AufenthG göra allt de kunde för att hindra varje utlännings utresa utan nödvändiga resehandlingar från att resa in på tyskt territorium. I detta hänseende skulle transportörerna kontrollera resehandlingarna när de kontrollerade biljetterna i samband med att passagerarna klev på bussen och de skulle neka tredjelandsmedborgare utan nödvändiga resehandlingar att kliva på bussen.
- 29 De båda besluten överklagades av de berörda transportörerna till Verwaltungsgericht (förvaltningsdomstol, Tyskland), som upphävde dem. Den domstolen ansåg i huvudsak att med beaktande av unionsrättens företrädare kunde 63 § punkt 2 AufenthG inte tillämpas, eftersom dess tillämpning på företag som transporterar tredjelandsmedborgare till Tyskland genom att passera en inre gräns i Schengenområdet stred mot artikel 67.2 FEUF och mot artiklarna 20 och 21 i förordning nr 562/2006. De kontroller som dessa företag ålades att utföra var nämligen att betrakta som åtgärder med ”samma verkan som in- och utresekontroller” i den mening som avses i artikel 21 i förordning nr 562/2006 med tanke på bland annat deras systematiska karaktär och den omständigheten att de skulle utföras redan före gränspassagen.
- 30 Förbundsrepubliken Tyskland överklagade domen till den hänskjutande domstolen, Bundesverwaltungsgericht (Federala förvaltningsdomstolen, Tyskland), och gjorde därvid bland annat gällande att unionsrätten och i synnerhet direktiv 2002/90 och rambeslut 2002/946 – vilka enligt dess uppfattning var att anse som *lex specialis* i förhållande till bestämmelserna i förordning nr 562/2006 – innebar att den som åsidosatte ett transportförbud, exempelvis ett sådant som föreskrevs i 63 § AufenthG, skulle åläggas en påföljd.
- 31 I alla händelser ansåg Förbundsrepubliken Tyskland att den kontroll av resehandlingar som föreskrevs i den aktuella nationella rättsliga bestämmelsen inte var att betrakta som en åtgärd med ”samma verkan som in- och utresekontroller” i den mening som avses i artikel 21 a i förordning nr 562/2006. Det syfte som eftersträvades var nämligen inte att reglera gränspassage utan att se till att bestämmelserna rörande inresa i landet iakttogs. Vidare anfördes att eftersom dessa kontroller inte utförs av tjänstemän, utan av privat personal, är dessa inte lika grundliga som de kontroller som genomförs vid gränserna. Följaktligen har personalen inte möjlighet att vidta tvångsåtgärder eller eftersökningsåtgärder för det fall de berörda personerna skulle vägra att underkasta sig en sådan kontroll.

32 Mot denna bakgrund beslutade Bundesverwaltungsgericht (Federala förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målen och ställa följande frågor, vilka är identiskt formulerade i målen C-412/17 och C-474/17, till EU-domstolen:

”1) Utgör artikel 67.2 FEUF och artiklarna [20 och 21] i [förordning nr 562/2006] hinder för en nationell bestämmelse enligt vilken bussföretag i linjetrafik över en inre gräns i Schengen, för att förhindra att utlänningar utan pass och uppehållstillstånd transporteras till Förbundsrepubliken Tyskland, är skyldiga att kontrollera sina passagerares dokument för gränspassage innan de passerar en inre gräns?

I synnerhet:

- a) Utgör en i lag föreskriven generell skyldighet eller en administrativ skyldighet för enskilda transportörer att inte transportera utlänningar utan erforderligt pass eller erforderligt uppehållstillstånd till tyskt territorium, som transportörerna bara kan uppfylla genom att kontrollera alla passagerares resehandlingar innan de passerar den inre gränsen, en in- och utresekontroll av personer vid passage av inre gränser i den mening som avses i artikel [20] i [förordning nr 562/2006], eller kan den jämföras med en sådan?
- b) Omfattas de skyldigheter som anges i fråga 1 av artikel [21] a i [förordning nr 562/2006] trots att transportörerna inte utövar ’polisära befogenheter’ i den mening som avses i den bestämmelsen och formellt inte heller ges rätt att utöva offentlig makt genom att staten ålägger dem att utföra kontroller?
- c) Om fråga 1 b ska besvaras jakande, utgör då de kontroller som krävs av transportörerna med hänsyn till kriterierna i artikel [21] a andra meningen i [förordning nr 562/2006] en otillåten åtgärd med samma verkan som in- och utresekontroller?
- d) Ska åläggandet av de i fråga 1 angivna skyldigheterna, i den mån det riktas mot bussföretag i linjetrafik, bedömas med hänsyn till artikel [21] b i [förordning nr 562/2006], enligt vilken transportörers befogenhet att utföra säkerhetskontroller av personer i hamnar och på flygplatser inte påverkar förbudet mot gränskontroller vid de inre gränserna? Följer av detta att kontroller i den mening som avses i fråga 1 inte heller är tillåtna utanför hamnar och flygplatser, om de inte utgör säkerhetskontroller och även personer som reser inom medlemsstaten kontrolleras?

2) Utgör artiklarna [20] och [21] i [förordning nr 562/2006] hinder för nationella regler enligt vilka, för att [den i fråga 1 avsedda kontroll]skyldigheten ska uppfyllas, att ett förbudsföreläggande och vitesföreläggande kan utfärdas mot ett bussföretag, om underlåtenhet att utföra kontroller har medfört att även utlänningar utan pass och uppehållstillstånd har transporterats till Förbundsrepubliken Tysklands territorium?”

33 Domstolen beslutade den 24 april 2018 att förena målen C-412/17 och C-474/17 vad gäller det skriftliga och muntliga förfarandet samt domen.

Prövning av tolkningsfrågorna

34 Den hänskjutande domstolen har ställt de båda frågorna i de förenade målen, vilka ska prövas gemensamt, för att få klarhet i huruvida artikel 67.2 FEUF samt artiklarna 20 och 21 i förordning nr 562/2006 ska tolkas så, att de utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning som den som är i fråga i det nationella målet, enligt vilken transportörer som bedriver busstrafik på gränsöverskridande linjer inom Schengenområdet med bestämmelseort i denna medlemsstat före passagen av en inre gräns ska kontrollera passagerarnas pass och uppehållstillstånd, i syfte att hindra transport till denna medlemsstat av tredjelandsmedborgare som saknar sådana resehandlingar, och enligt vilken lagstiftning det är möjligt för polismyndigheterna att för att säkerställa efterlevnaden av denna

kontrollskyldighet anta beslut, förenade med vite, om att förbjuda sådana transporter, vilka beslut riktats till transportföretag avseende vilka det konstaterats att de till denna medlemsstat har transporterat tredjelandsmedborgare som saknar nämnda resehandlingar.

- 35 När det inledningsvis gäller räckvidden av tolkningsfrågorna påpekar EU-domstolen att dessa är begränsade till en prövning av bestämmelsen i 63 § AufenthG mot bakgrund av artikel 67.2 FEUF och artiklarna 20 och 21 i förordning nr 562/2006.
- 36 Det ska vidare påpekas att Förbundsrepubliken Tyskland, i egenskap av part i de nationella målen, har gjort gällande både i sina skriftliga yttranden och vid den muntliga förhandlingen vid EU-domstolen att transportörernas skyldighet enligt 63 § AufenthG att vid äventyr av vite utföra kontroller inte strider mot unionsrätten. Vissa bestämmelser i direktiv 2002/90, i rambeslut 2002/946, i tilläggsprotokollet och i direktiv 2001/51 föreskriver nämligen en skyldighet för medlemsstaterna att ålägga transportörer sådana kontrollskyldigheter som de som föreskrivs i 63 § AufenthG samt lämpliga sanktioner för de transportörer som avsiktligt hjälper en tredjelandsmedborgare att resa in i eller passera genom en medlemsstats territorium eller att olagligen vistas på detta territorium.
- 37 Det framgår emellertid av begäran om förhandsavgörande att den hänskjutande domstolen, som svar på detta argument, vilket redan framförts av Förbundsrepubliken Tyskland till stöd för överklagandet vid den domstolen, uttryckligen angett att den saknar behov av klargörande när det gäller den eventuella påverkan som direktiv 2002/90, rambeslut 2002/946 och direktiv 2001/51 har på det svar som ska lämnas på de frågor som har ställts samt angett skälen till varför den är av denna uppfattning.
- 38 Det kan följaktligen konstateras att den hänskjutande domstolen i tolkningsfrågorna inte hänvisat till någon av dessa tre unionsrättsakter eller till tilläggsprotokollet.
- 39 I detta hänseende erinrar domstolen om att det uteslutande ankommer på den hänskjutande domstolen att bestämma vilka frågor avseende tolkningen av unionsrätten som är nödvändiga för att avgöra det nationella målet och att formulera dessa frågor (dom av den 18 juli 2013, Consiglio Nazionale dei Geologi, C-136/12, EU:C:2013:489, punkt 31).
- 40 Även om det står den nationella domstolen fritt att uppmana parterna i den tvist som anhängiggjorts vid den att föreslå formuleringar som kan användas för tolkningsfrågorna, ankommer det ändå till slut på nämnda domstol att på egen hand besluta om såväl formen för tolkningsfrågorna som deras innehåll (dom av den 21 juli 2011, Kelly, C-104/10, EU:C:2011:506, punkt 65).
- 41 Det framgår även av domstolens praxis att EU-domstolen, för det fall den hänskjutande domstolen uttryckligen har angett i sitt beslut om hänskjutande att den inte ansett det nödvändigt att ställa en viss fråga eller underförstått vägrat att till EU-domstolen ställa en fråga som en av parterna väckt, inte kan besvara denna fråga och inte heller beakta denna i målet om förhandsavgörande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 oktober 1988, Alsatel, 247/86, EU:C:1988:469, punkt 8, dom av den 2 juni 1994, AC-ATEL Electronics Vertriebs, C-30/93, EU:C:1994:224, punkt 19, och dom av den 26 september 2000, Engelbrecht, C-262/97, EU:C:2000:492, punkterna 21 och 22).
- 42 Under dessa förhållanden kan EU-domstolen i förevarande fall inte utvidga tolkningsfrågorna genom att pröva dem inte bara mot bakgrund av artiklarna 20 och 21 i förordning nr 562/2006, utan också mot bakgrund av bestämmelserna i direktiv 2002/90, rambeslut 2002/946 och direktiv 2001/51.
- 43 Vidare kan det påpekas att även om det antas att en medlemsstat under vissa förhållanden i princip kan vara skyldig att, enligt vissa bestämmelser i dessa tre rättsakter eller bestämmelser i tilläggsprotokollet, vid äventyr av sanktionsåtgärder, bland annat straffrättsliga, ålägga företag som

transporterar tredjelandssmedborgare med buss till en medlemsstats territorium en skyldighet att kontrollera de resehandlingar som passagerarna måste bära med sig, ska denna skyldighet genomföras inom ramen för kodexen om Schengengränserna, i sin lydelse enligt förordning nr 562/2006.

- 44 När det gäller prövningen i sak av de ställda frågorna, och således av huruvida en bestämmelse i nationell rätt som 63 § AufenthG är förenlig med bestämmelserna i förordning nr 562/2006, konstaterar domstolen att dessa inte ska prövas mot bakgrund av artikel 20 i förordning nr 562/2006.
- 45 Det framgår nämligen av domstolens praxis att eftersom de kontroller som är i fråga i det nationella målet inte genomförs "vid gränserna" eller "vid gränspassage" utan i princip inne i en medlemsstat, i detta fall den medlemsstat där passagerarna går på bussen vid inledandet av den gränsöverskridande resan, utgör dessa kontroller inte in- och utresekontroller, vilka är förbjudna enligt artikel 20 i förordning nr 562/2006, utan kontroller inom en medlemsstats territorium i den mening som avses i artikel 21 i förordningen (se, analogt, dom av den 22 juni 2010, Melki och Abdeli, C-188/10 och C-189/10, EU:C:2010:363, punkt 68, och dom av den 19 juli 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punkt 56).
- 46 Det ska således prövas huruvida sådana kontroller inom en medlemsstats territorium som de som har utformats och utförts enligt 63 § AufenthG är förbjudna enligt artikel 21 a i förordning nr 562/2006. Detta skulle vara fallet om de i praktiken har samma verkan som in- och utresekontroller i den mening som avses i den sistnämnda bestämmelsen (se, analogt, dom av den 19 juli 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punkt 57).
- 47 Innan denna prövning görs finns det skäl att ställa sig den inledande frågan huruvida artikel 21 a i förordning nr 562/2006 är tillämplig på sådana kontroller som de som är i fråga i det nationella målet, mot bakgrund av att dessa inte ska utföras av polismyndigheterna eller motsvarande myndigheter utan av personal som är anställd av privaträttsliga transportörer som inte har offentliga maktbefogenheter, medan nämnda artikel 21 a hänvisar till "utövandet av polisiära befogenheter av de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna i enlighet med nationell lagstiftning" och till "polisiära åtgärder".
- 48 I detta hänseende ska det påpekas att den kontroll av resehandlingar som transportörerna skulle genomföra hade ålagts dem både enligt den allmänna lagstadgade skyldigheten som föreskrivs i 63 § punkt 1 AufenthG och den särskilda lagstadgade skyldigheten som följer av de beslut förenade med vite som meddelats gentemot transportörerna av den federala polismyndigheten på grundval av 63 § punkt 2 AufenthG.
- 49 Det är således de behöriga myndigheterna i den berörda medlemsstaten som, enligt nationell lag, ålägger transportföretag att, i förekommande fall vid äventyr av vite, genomföra sådan kontroll av resehandlingar som vanligtvis utförs av polismyndigheter eller motsvarande myndigheter. Även om dessa företag inte har några offentliga maktbefogenheter utför de således dessa kontroller på order av och under överinseende av de nationella myndigheter som har sådana befogenheter.
- 50 Således omfattas sådana kontroller, även om de utförs av transportörerna, av artikel 21 a i förordning nr 562/2006. Om så inte vore fallet skulle denna bestämmelse för övrigt lätt kunna kringgå och dess ändamålsenliga verkan äventyras.
- 51 När det gäller nämnda artikel 21 a erinrar domstolen inledningsvis om att domstolen redan har slagit fast att denna bestämmelse inte kan tolkas så, att den innehåller ett krav på att polisens kontroller i ett gränsområde ska vara likadana, vad gäller tillvägagångssättet och syftet, som dem som utförs på övriga delar av territoriet. Denna tolkning stöds av den omständigheten att Europeiska kommissionens förslag att införa ett sådant krav inte antogs av unionslagstiftaren och av det faktum att ett sådant krav däremot uttryckligen föreskrivs i artikel 21 b i denna förordning när det gäller säkerhetskontroller i

hamnar och på flygplatser, vilka endast är tillåtna om de också utförs på personer som reser inom en medlemsstat (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 juli 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punkt 73).

- 52 Av detta följer också, som svar på fråga 1 d från den hänskjutande domstolen, att även om artikel 21 b i förordning nr 562/2006 uttryckligen avser "transportörer" kan det inte utläsas *e contrario* ur denna bestämmelse att kontroller som de som utförs enligt 63 § AufenthG är förbjudna av den enda anledningen att de inte uppfyller de krav som ställs i denna bestämmelse och att det således inte rör sig om säkerhetskontroller som utförs i hamnar eller på flygplatser och inte heller om kontroller som också avser personer som reser inom den berörda medlemsstaten.
- 53 Såsom bland annat framgår av den praxis från domstolen som återges i punkt 51 i förevarande dom har nämligen bestämmelserna i artikel 21 a i förordning nr 562/2006 och bestämmelserna i artikel 21 b i den förordningen egna tillämpningsområden och tillämpningsvillkor.
- 54 Vidare följer det av domstolens praxis att de förhållanden som räknas upp i artikel 21 a andra meningen i förordning nr 562/2006 utgör indikationer på förekomsten av en åtgärd med samma verkan som in- och utresekontroller. Vid förekomsten av vissa av dessa förhållanden är kontrollerna i fråga endast tillåtna om deras utövande regleras, i den nationella lagstiftning som föreskriver dem, av preciseringar och begränsningar, som i sig är tillräckligt precisa och detaljerade, vad avser kontrollernas intensitet, frekvens och selektivitet. Ju fler förhållanden som återfinns i den nationella lagstiftningen – oberoende av om det rör sig om det mål som eftersträvas genom de kontroller som utförs i ett gränsområde, om det territoriella tillämpningsområdet för dessa kontroller eller förekomsten av en skillnad mellan grunden för dessa kontroller och grunden för de kontroller som utförs inom övriga delar av den berörda medlemsstatens territorium – desto striktare måste således dessa preciseringar och begränsningar vara och desto striktare måste de iakttas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 juni 2017, A, C-9/16, EU:C:2017:483, punkterna 38–41).
- 55 När det i förevarande fall gäller bedömningen av 63 § punkt 2 AufenthG mot bakgrund av, för det första, det förhållande som anges i artikel 21 a andra meningen led i) i förordning nr 562/2006 – enligt vilken utövande av polisiära befogenheter inte kan anses "motsvara in- och utresekontroller" bland annat när de kontroller som föreskrivs i den nationella lagstiftningen "inte syftar till gränskontroll" – har domstolen redan slagit fast att det framgår av artikel 2.9–2.11 i nämnda förordning att det syfte som det är fråga om här är dels att säkerställa att personer kan tillåtas att resa in på medlemsstatens territorium eller att lämna det, dels att hindra personer från att kringgå dessa kontroller. Det rör sig om kontroller som får utföras systematiskt (dom av den 19 juli 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punkt 61).
- 56 Det framgår av de allmänna administrativa föreskrifterna avseende lagen om utlänningsars vistelse att den skyldighet att kontrollera resehandlingar som följer av 63 § punkt 1 AufenthG avser att säkerställa att berörda tredjelandsmedborgare "uppfyller de villkor för gränspassage som fastställs i 13 § punkt 1 [i AufenthG]".
- 57 13 § AufenthG har rubriken "Gränspassage". I dess första punkt föreskrivs en skyldighet för varje tredjelandsmedborgare att vid passage till eller från tyskt territorium bära med sig ett godkänt och giltigt pass eller en handling som ersätter pass samt att underställa sig poliskontroller av gränsöverskridande trafik.
- 58 Det kan således konstateras att de kontroller som är i fråga i det nationella målet syftar till gränskontroll i den mening som avses i artikel 21 a andra meningen led i) i förordning nr 562/2006, eftersom syftet med dem är att säkerställa iakttagandet av de villkor för inresa till de medlemsstater som utgör Schengenområdet som anges i artikel 5.1 a och b i förordning nr 562/2006 vad gäller de resehandlingar som krävs. Denna bestämmelse återges i 13 § punkt 1 AufenthG.

- 59 Sålösom generaladvokaten även påpekät i punkt 85 i sitt förslag till avgörande är det enda syftet med de kontroller som ska genomföras enligt 63 § AufenthG således att se till att de personer som befinner sig ombord på bussen, vilka avser att passera bestämmelsemedlemsstatens gräns, faktiskt kan tillåtas att resa in i nämnda medlemsstat. Kontrollerna har således – i likhet med kontroller som utförs av gränspolisén vid passage av yttre gränser – till syfte att passagerare som saknar nödvändiga resehandlingar ska hindras från att resa in i den berörda medlemsstaten.
- 60 När det för det andra gäller bedömningen av 63 § punkt 2 AufenthG mot bakgrund av de förhållanden som avses i artikel 21 a andra meningen led ii) i förordning nr 562/2006 kan det konstateras att de kontroller som transportörer som anordnar resor på gränsöverskridande busslinjer har ålagts genom beslut som antagits enligt 63 § punkt 2 AufenthG, bygger på allmän polisinformation och poliserfarenhet när det gäller eventuella hot mot den allmänna ordningen, i den mån dessa beslut antagits efter att en varning utfärdats till de berörda transportörerna med anledning av att det konstaterats att utlänningar utan erforderliga resehandlingar reser in på tyskt territorium genom att använda sig av vissa busslinjer som dessa transportörer driver.
- 61 Detta kan däremot inte vara fallet när det gäller de kontroller som krävs på grundval av den skyldighet som föreskrivs i 63 § punkt 1 AufenthG, eftersom denna skyldighet är av allmän karaktär och avser samtliga gränsöverskridande busslinjer, oberoende av de berörda personernas uppträdande och omständigheter som innebär en risk för den allmänna ordningen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 juni 2017, A, C-9/16, EU:C:2017:483, punkt 55).
- 62 När det för det tredje gäller de förhållanden som anges i artikel 21 a andra meningen iii och iv i förordning nr 562/2006, är det riktigt att den kontroll av resehandlingar som utförs av transportörernas personal enligt 63 § AufenthG till sin natur är mindre grundlig än den som genomförs av polisen, inte minst på grund av att personalen inte har den sakkunskap, de resurser, till exempel tillgång till databaser, eller de offentliga maktbefogenheter som polisen eller andra motsvarande myndigheter har. Således är det endast uppenbara förfälskningar av pass som kan identifieras av denna personal.
- 63 Sålösom den hänskjutande domstolen också har påpekät framgår det icke desto mindre av den nationella lagstiftning som är i fråga i det nationella målet att denna kontroll av resehandlingar måste genomföras systematiskt för samtliga personer som reser på gränsöverskridande busslinjer.
- 64 63 § punkt 1 AufenthG innehåller nämligen inte några preciseringar eller begränsningar avseende intensiteten, frekvensen och selektiviteten hos de kontroller som utförs på denna rättsliga grund (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 juni 2017, A, C-9/16, EU:C:2017:483, punkterna 57 och 59).
- 65 I detta sammanhang kan det också noteras att de kontroller som är i fråga i det nationella målet inte utförs som stickprovskontroller.
- 66 När det för det fjärde gäller de omständigheter som, såsom det erinrats om i punkt 54 i förevarande dom, kan utgöra ett tecken på en åtgärd med samma verkan som in- och utresekontroller, särskilt de som rör det territoriella tillämpningsområdet för dessa kontroller och skillnaden mellan grunden för dessa kontroller och grunden för de kontroller som utförs inom övriga delar av Tysklands territorium, konstaterar domstolen, såsom kommissionen gjort gällande i sitt skriftliga yttrande utan att ha blivit motsagd på denna punkt vid den muntliga förhandlingen, att de kontroller som ska utföras enligt 63 § AufenthG kännetecknas av att deras utlösande faktor just är passagen av en inre gräns.
- 67 Denna grundläggande egenskap hos de kontroller som är i fråga i det nationella målet, vilken generaladvokaten även har lyft fram i punkt 85 i sitt förslag till avgörande, gör att dessa kontroller skiljer sig från de kontroller som var aktuella i andra mål i vilka domstolen har meddelat domar rörande tolkningen av artikel 21 a i förordning nr 562/2006, närmare bestämt domarna av den

22 juni 2010, Melki och Abdeli (C-188/10 och C-189/10, EU:C:2010:363), dom av den 19 juli 2012, Adil (C-278/12 PPU, EU:C:2012:508), och dom av den 21 juni 2017, A (C-9/16, EU:C:2017:483), där det var fråga om poliskontroller i gränzoner som inte sträckte sig längre än 20 eller 30 kilometer från en inre gräns i Schengenområdet.

- 68 Den omständigheten att de kontroller som är i fråga i det nationella målet i förevarande fall kännetecknas av att det finns ett mycket nära samband med passerandet av en inre gräns, eftersom det är just gränspassagen som är den utlösande faktorn för dessa kontroller, är emellertid ett särskilt tydligt tecken på att de har "samma verkan som in- och utresekontroller" i den mening som avses i artikel 21 a i förordning nr 562/2006.
- 69 Detta är ännu tydligare med hänsyn till att de kontroller som krävs enligt 63 § AufenthG och de som utförs inom övriga delar av tyskt territorium vilar på olika rättsliga grunder, även om den andra typen av kontroller kan beröra inrikeslinjer över en sträcka som är jämförbar med sträckan för de gränsoverskridande linjer som är föremål för den första typen av kontroll. I överensstämmelse med den rättspraxis som det erinrats om i punkt 54 i förevarande dom ska en sådan omständighet beaktas inom ramen för den helhetsbedömning som ska göras vid kvalificeringen av en kontrollåtgärd som en åtgärd som har "samma verkan som in- och utresekontroller" i den mening som avses i artikel 21 a i förordning nr 562/2006.
- 70 Såsom den hänskjutande domstolen också har påpekat är nämligen 63 § AufenthG endast tillämplig på busslinjer som passerar en inre gräns i Schengenområdet och omfattar inte busslinjer inom Tyskland, vilka dock kan vara lika långa eller till och med längre än de gränsoverskridande linjerna.
- 71 Under dessa omständigheter finner domstolen att med beaktande av förekomsten av flera av de förhållanden som anges i artikel 21 a andra meningen i förordning nr 562/2006, av en bedömning av den relativa vikten av dessa samt av avsaknaden, i den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet, av tillräckliga preciseringar och begränsningar avseende intensiteten, frekvensen och selektiviteten hos de kontroller som krävs enligt 63 § punkt 1 i AufenthG, ska sådana kontroller betraktas som åtgärder med "samma verkan som in- och utresekontroller" som är förbjudna enligt artikel 21 a första meningen i denna förordning.
- 72 Av detta följer även att artikel 21 a i förordning nr 562/2006 utgör hinder för den åtgärd som föreskrivs i 63 § punkt 2 AufenthG i den mån den avser att införa en sanktionsåtgärd för ett åsidosättande av den allmänna kontrollskyldigheten enligt 63 § punkt 1 AufenthG i form av ett beslut om transportförbud förenat med ett vitesföreläggande. En sådan sanktionsåtgärd är nämligen inte förenlig med artikel 21 a i förordningen i den mån den påförs för att säkerställa iakttagandet av en kontrollskyldighet som i sig inte är förenlig med denna bestämmelse.
- 73 Mot bakgrund av det ovan anförda ska tolkningsfrågorna besvaras på följande sätt. Artikel 67.2 FEUF och artikel 21 i förordning nr 562/2006 ska tolkas så, att de utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning, såsom den som är i fråga i det nationella målet, enligt vilken samtliga transportföretag som bedriver busstrafik på gränsoverskridande linjer inom Schengenområdet med bestämmelseort i denna medlemsstat före passagen av en inre gräns ska kontrollera passagerarnas pass och uppehållstillstånd, i syfte att hindra transport till denna medlemsstat av tredjelandsmedborgare som saknar sådana resehandlingar, och enligt vilken lagstiftning det är möjligt för polismyndigheterna att för att säkerställa efterlevnaden av denna kontrollskyldighet anta beslut, förenade med vite, om att förbjuda sådana transporter, vilka beslut riktats till transportföretag avseende vilka det konstaterats att de till denna medlemsstat har transporterat tredjelandsmedborgare som saknar nämnda resehandlingar.

Rättegångskostnader

- 74 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

Artikel 67.2 FEUF och artikel 21 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 610/2013 av den 26 juni 2013 ska tolkas så, att de utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning, såsom den som är i fråga i det nationella målet, enligt vilken samtliga transportföretag som bedriver busstrafik på gränsöverskridande linjer inom Schengenområdet med bestämmelseort i denna medlemsstat före passagen av en inre gräns ska kontrollera passagerarnas pass och uppehållstillstånd, i syfte att hindra transport till denna medlemsstat av tredjelandsmedborgare som saknar sådana resehandlingar, och enligt vilken lagstiftning det är möjligt för polismyndigheterna att för att säkerställa efterlevnaden av denna kontrollskyldighet anta beslut, förenade med vite, om att förbjuda sådana transporter, vilka beslut riktats till transportföretag avseende vilka det konstaterats att de till denna medlemsstat har transporterat tredjelandsmedborgare som saknar nämnda resehandlingar.

Underskrifter