



## Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

13 december 2018\*

„Prejudiciële verwijzing – Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Verordening (EG) nr. 562/2006 – Communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore) – Artikelen 20 en 21 – Afschaffing van het grenstoezicht aan de Schengenbinnengrenzen – Controles binnen het grondgebied van een lidstaat – Maatregelen met hetzelfde effect als grenscontroles – Regeling van een lidstaat op grond waarvan een touringcaronderneming die busverbindingen verzorgt waarbij Schengenbinnengrenzen worden overschreden verplicht is om de paspoorten en verblijfsvergunningen van de passagiers te controleren – Sanctie – Dreiging met oplegging van een dwangsom”

In de gevoegde zaken C-412/17 en C-474/17,

betreffende twee verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter, Duitsland) bij beslissingen van 1 juni 2017, ingekomen bij het Hof op 10 juli 2017 (C-412/17) en op 8 augustus 2017 (C-474/17), in de procedures

**Bundesrepublik Deutschland**

tegen

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

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

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: J.-C. Bonichot, president van de Eerste kamer, waarnemend voor de president van de Tweede kamer, A. Prechal (rapporteur), C. Toader, A. Rosas en M. Ilešič, rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,

griffier: K. Malacek, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 7 juni 2018,

gelet op de opmerkingen van:

– de Bundesrepublik Deutschland, vertegenwoordigd door W. Roth, Rechtsanwalt,

\* Procestaal: Duits.

- de Duitse regering, vertegenwoordigd door S. Eisenberg en T. Henze als gemachtigden,
  - de Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Cattabriga en G. Wils als gemachtigden,
- gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 6 september 2018,  
het navolgende

### Arrest

- 1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van artikel 67, lid 2, VWEU, alsook van de artikelen 20 en 21 van verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodes) (PB 2006, L 105, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 610/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 (PB 2013, L 182, blz. 1) (hierna: „verordening nr. 562/2006”).
- 2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van gedingen tussen enerzijds Touring Tours und Travel GmbH (zaak C-412/17) en Sociedad de Transportes SA (zaak C-474/17), twee touringcarondernemingen die in Duitsland respectievelijk Spanje zijn gevestigd (hierna: „betrokken vervoerders”), en anderzijds de Bundesrepublik Deutschland (Bondsrepubliek Duitsland) vertegenwoordigd door het Bundespolizeipräsidium (federaal presidium van politie, Duitsland), over de rechtmatigheid van de door deze laatste genomen beschikkingen waarbij eerstgenoemden, op straffe van dwangsom, verbod was opgelegd om onderdanen van derde landen zonder het vereiste paspoort of de vereiste verblijfsvergunningen naar het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland te vervoeren.

### Toepasselijke bepalingen

#### *Internationaal recht*

- 3 Het Protocol tegen de smokkel van migranten over land, over zee en door de lucht, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad, is door de Europese Gemeenschap ondertekend op 12 december 2000 overeenkomstig besluit 2001/87/EG van de Raad van 8 december 2000 (PB 2001, L 30, blz. 44; hierna: „aanvullend protocol”). Dit protocol is goedgekeurd bij besluit 2006/616/EG van de Raad van 24 juli 2006 (PB 2006, L 262, blz. 24), voor zover de bepalingen van het aanvullend protocol onder de artikelen 179 en 181A EG vallen, en bij besluit 2006/617/EG van de Raad van 24 juli 2006 (PB 2006, L 262, blz. 34), voor zover deze bepalingen onder deel III, titel IV, van het EG-Verdrag vallen.
- 4 Artikel 3 van het aanvullend protocol luidt als volgt:  
  
„Voor de toepassing van dit protocol wordt verstaan onder:  
  
a) ‚smokkelen van migranten’: het bewerkstelligen, teneinde rechtstreeks of onrechtstreeks, een financieel of ander materieel voordeel te verkrijgen, van de illegale binnenkomst van een persoon in een staat die partij is waarvan de persoon geen onderdaan of ingezetene is;  
  
b) ‚illegale binnenkomst’: het overschrijden van grenzen zonder te voldoen aan de vereisten voor legale binnenkomst in de ontvangende staat;

[...]”

5 Artikel 6, lid 1, onder a), van dat protocol bepaalt:

„Elke staat die partij is, neemt de wettelijke en andere maatregelen die nodig kunnen zijn om de volgende handelingen strafbaar te stellen, indien zij opzettelijk zijn gepleegd en om rechtstreeks of onrechtstreeks een financieel of ander materieel voordeel te verkrijgen:

a) het smokkelen van migranten”

6 Artikel 11 van dat protocol, met als opschrift „Grensmaatregelen”, luidt:

„[...]

2. Elke Staat die partij is, neemt de wettelijke of andere passende maatregelen ter voorkoming, voor zover mogelijk, van het gebruik van door commerciële vervoerders geëxploiteerde transportmiddelen bij het plegen van het overeenkomstig artikel 6, eerste lid, onder a, van dit protocol strafbaar gestelde feit.

3. Indien van toepassing en onverminderd toepasselijke verdragen omvatten dergelijke maatregelen het vaststellen van de verplichting van commerciële vervoerders, met inbegrip van elk transportbedrijf of elke eigenaar of exploitant van een transportmiddel, om te verifiëren of alle passagiers in het bezit zijn van de voor de toegang tot de ontvangende staat benodigde reisdocumenten.

4. Elke staat die partij is, neemt de nodige maatregelen, in overeenstemming met zijn nationale recht, om te voorzien in sancties in gevallen van schending van de in het derde lid van dit artikel bedoelde verplichting.

[...]”

### ***Unierecht***

#### *SUO*

7 Artikel 26 van de Overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord van 14 juni 1985 tussen de regeringen van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (PB 2000, L 239, blz. 19), ondertekend te Schengen op 19 juni 1990 en in werking getreden op 26 maart 1995 (hierna: „SUO”), bepaalt:

„1. Onverminderd de verplichtingen ingevolge het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen, zoals gewijzigd bij het Protocol van New York van 31 januari 1967, verbinden de overeenkomstsluitende partijen zich ertoe in hun nationale wetgeving onderstaande regelingen op te nemen:

- a) wanneer een vreemdeling de toegang tot het grondgebied van één van de overeenkomstsluitende partijen wordt geweigerd, is de vervoerder die hem door de lucht, over zee of over land tot aan de buitengrens heeft gebracht, verplicht hem onverwijld terug te nemen; [...]
- b) de vervoerder is verplicht de nodige maatregelen te treffen om zich ervan te vergewissen dat de per luchtvaartuig of per schip vervoerde vreemdeling in het bezit is van de voor binnenkomst op het grondgebied van de overeenkomstsluitende partijen vereiste reisdocumenten.

2. De overeenkomstsluitende partijen verbinden zich ertoe, onverminderd de verplichtingen ingevolge het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen, zoals gewijzigd bij het Protocol van New York van 31 januari 1967, in overeenstemming met hun grondwettelijk recht, ten aanzien van vervoerders die vreemdelingen uit derde staten door de lucht of over zee naar hun grondgebied vervoeren, zonder dat dezen in het bezit zijn van de vereiste reisdocumenten, sancties in te voeren.

3. Het bepaalde in lid 1, onder b), en in lid 2 is van toepassing op de vervoerders die internationaal vervoer van groepen van personen per autobus verrichten, met uitzondering van het grensverkeer.”

- 8 Artikel 27 SUO, ingetrokken bij artikel 5 van richtlijn 2002/90/EG van de Raad van 28 november 2002 tot omschrijving van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf (PB 2002, L 328, blz. 17), luidde als volgt:

„1. De overeenkomstsluitende partijen verbinden zich ertoe te voorzien in passende sancties jegens eenieder die een vreemdeling uit winstbejag helpt of poogt te helpen het grondgebied van één der overeenkomstsluitende partijen binnen te komen of aldaar te verblijven, zulks in strijd met de wetgeving van deze partij betreffende de binnenkomst en het verblijf van vreemdelingen.

2. Krijgt een overeenkomstsluitende partij kennis van feiten als bedoeld in lid 1 waardoor het recht van een andere overeenkomstsluitende partij wordt geschonden, dan informeert zij laatstgenoemde partij daarover.

3. De overeenkomstsluitende partij die om reden van een schending van haar recht een andere overeenkomstsluitende partij verzoekt feiten als bedoeld in lid 1 te vervolgen, dient door middel van een officiële aangifte of door een verklaring van de bevoegde autoriteiten te verklaren welke wettelijke bepalingen werden overtreden”.

#### *Richtlijn 2001/51/EG*

- 9 In de overwegingen 2 en 4 van richtlijn 2001/51/EG van de Raad van 28 juni 2001 tot aanvulling van het bepaalde in artikel 26 van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen van 14 juni 1985 (PB 2001, L 187, blz. 45) staat het volgende te lezen:

„(2) Deze maatregel past in een alomvattende regeling ter beheersing van de migratiestromen en ter bestrijding van de illegale immigratie.

[...]

(4) De vrijheid van de lidstaten om bijkomende maatregelen of sancties voor vervoerders die al dan niet in deze richtlijn genoemd worden te handhaven of in te voeren, mag niet worden aangetast.”

#### *Richtlijn 2002/90*

- 10 De overwegingen 1 tot en met 4 van richtlijn 2002/90 zijn als volgt verwoord:

„(1) Eén van de doelstellingen van de Europese Unie is de geleidelijke totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, hetgeen onder andere de bestrijding van illegale immigratie impliceert.

(2) Derhalve moeten maatregelen worden genomen tegen het verlenen van hulp bij illegale immigratie, zowel in verband met illegale grensoverschrijding in enge zin als met het bevoorraden van netwerken waarin mensen worden uitgebuit.

- (3) In dit verband is het van essentieel belang om te komen tot een onderlinge aanpassing van de bestaande rechtsregels, in het bijzonder, enerzijds, een precieze omschrijving van de inbreuk in kwestie en de gevallen waarin deze niet bestraft wordt, opgenomen in deze richtlijn, en anderzijds, minimumvoorschriften voor sancties, aansprakelijkheid van rechtspersonen en rechtsmacht, opgenomen in kaderbesluit 2002/946/JBZ van de Raad van 28 november 2002 tot versterking van het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf [(PB 2002, L 328, blz. 1)].
- (4) Deze richtlijn heeft tot doel hulpverlening bij illegale immigratie te omschrijven en aldus de uitvoering van [...] kaderbesluit [2002/946] doeltreffender te maken, teneinde dit strafbare feit te bestrijden.”

11 Artikel 1 van richtlijn 2002/90, met als opschrift „Algemene inbreuk”, bepaalt in lid 1 ervan:

„Iedere lidstaat neemt passende sancties tegen:

- a) eenieder die een persoon die geen onderdaan is van een lidstaat, opzettelijk helpt om het grondgebied van een lidstaat binnen te komen of zich daarover te verplaatsen op een wijze die in strijd is met de wetgeving van die staat met betrekking tot de binnenkomst of doorreis van vreemdelingen;
- b) eenieder die een persoon die geen onderdaan is van een lidstaat, uit winstbejag opzettelijk behulpzaam is bij het verblijven op het grondgebied van een lidstaat op een wijze die in strijd is met de wetgeving van die staat met betrekking tot het verblijf van vreemdelingen.”

12 Artikel 2 van die richtlijn, met als opschrift „Uitlokking, deelneming en poging”, luidt:

„Iedere lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de in artikel 1 bedoelde sancties ook van toepassing zijn op eenieder die met betrekking tot één van de in artikel 1, lid 1, onder a) en b), genoemde inbreuken:

- a) uitlokker, of
- b) medeplichtige is, [...]

[...]”

13 Artikel 3 van die richtlijn, met als opschrift „Sancties”, bepaalt dat iedere lidstaat de nodige maatregelen neemt om ervoor te zorgen dat op de in de artikelen 1 en 2 van die richtlijn genoemde inbreuken doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties staan.

#### *Kaderbesluit 2002/946*

14 Artikel 1 van kaderbesluit 2002/946 luidt:

„1. Iedere lidstaat neemt de nodige maatregelen opdat de in de artikelen 1 en 2 van richtlijn [2002/90] omschreven inbreuken worden bestraft met doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties die kunnen leiden tot uitlevering.

2. In voorkomend geval kunnen de in lid 1 bedoelde strafrechtelijke sancties vergezeld gaan van de volgende maatregelen:

- confiscatie van het vervoermiddel dat bij het plegen van het strafbaar feit werd gebruikt,

- een verbod om rechtstreeks of via een tussenpersoon het beroep uit te oefenen in het kader waarvan het strafbaar feit is gepleegd,

[...]”

- 15 Artikel 2 van dat kaderbesluit, met als opschrift „Aansprakelijkheid van rechtspersonen”, bepaalt:

„1. Iedere lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat rechtspersonen aansprakelijk kunnen worden gesteld voor de in artikel 1, lid 1, bedoelde inbreuken die voor hun rekening worden gepleegd door eenieder die, handelend als individu of als lid van een orgaan van een rechtspersoon, in de rechtspersoon een leidende positie bekleedt, [...]

2. Naast de in lid 1 bedoelde gevallen neemt iedere lidstaat de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat een rechtspersoon aansprakelijk kan worden gesteld wanneer bij gebreke van toezicht of controle van de kant van een in lid 1 bedoelde persoon de in artikel 1 bedoelde inbreuken konden plaatsvinden voor rekening van die rechtspersoon door een persoon die onder diens gezag staat.

3. De aansprakelijkheid van een rechtspersoon op grond van de artikelen 1 en 2 sluit strafvervolgning van natuurlijke personen die dader, uitlokker of medeplichtige zijn bij de in lid 1 bedoelde strafbare feiten niet uit.”

- 16 Artikel 3 van dat kaderbesluit, met als opschrift „Sancties tegen rechtspersonen”, luidt:

„1. Iedere lidstaat neemt de nodige maatregelen om tegen een rechtspersoon die volgens artikel 2, lid 1, aansprakelijk is gesteld, sancties te kunnen treffen die doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn; deze sancties omvatten al dan niet strafrechtelijke geldboetes en kunnen andere sancties omvatten [...]

2. Iedere lidstaat neemt de nodige maatregelen om tegen een rechtspersoon die in de zin van artikel 2, lid 2, aansprakelijk is gesteld, sancties of maatregelen te kunnen treffen die doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.”

#### *Verordening nr. 562/2006*

- 17 Verordening nr. 562/2006, die van toepassing was ten tijde van de feiten van de hoofdgedingen, is ingetrokken en vervangen bij verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodes) (PB 2016, L 77, blz. 1).

- 18 Artikel 2, punten 9 tot en met 11 en 14, van verordening nr. 562/2006 bepaalde:

„In deze verordening wordt verstaan onder:

[...]

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

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



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

[...]

14) ‚vervoerder‘: een natuurlijke of rechtspersoon die beroepsmatig personen vervoert”.

19 Artikel 5, lid 1, van die verordening, met als opschrift „Toegangsvoorwaarden voor onderdanen van derde landen”, luidde als volgt:

„Voor een voorgenomen verblijf op het grondgebied van de lidstaten van ten hoogste 90 dagen binnen een periode van 180 dagen, waarbij voor iedere dag van het verblijf de 180 voorafgaande dagen in aanmerking worden genomen, gelden voor onderdanen van derde landen de volgende toegangsvoorwaarden:

- a) in het bezit zijn van een geldig reisdocument of van een document dat de houder recht geeft op grensoverschrijding en dat aan de volgende criteria voldoet:
  - i) het is geldig tot minstens drie maanden na de voorgenomen datum van vertrek uit het grondgebied van de lidstaten. In gemotiveerde spoedeisende gevallen mag echter van deze verplichting worden afgezien;
  - ii) het is afgegeven in de voorafgaande tien jaar;
- b) indien vereist [...] in het bezit zijn van een geldig visum, behalve indien zij houder zijn van een geldige verblijfsvergunning of een geldig visum voor verblijf van langere duur;

[...]”

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

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

21 Artikel 21 van die verordening, met als opschrift „Controles binnen het grondgebied”, luidde als volgt:

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

- a) de uitoefening van de politiebevoegdheid door de bevoegde instanties van de lidstaten overeenkomstig de nationale wetgeving, voor zover de uitoefening van die bevoegdheid niet hetzelfde effect heeft als grenscontroles; dit geldt ook in de grensgebieden. Voor de toepassing van de eerste zin kan met name niet worden gesteld dat de uitoefening van de politiebevoegdheid hetzelfde effect heeft als de uitoefening van grenscontroles wanneer de politieke maatregelen:
  - i) niet grenstoezicht tot doel hebben;
  - ii) gebaseerd zijn op algemene politie-informatie en -ervaring met betrekking tot mogelijke bedreigingen van de openbare veiligheid en met name bedoeld zijn ter bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit;
  - iii) worden gepland en uitgevoerd op een manier die duidelijk verschilt van de systematische controles van personen aan de buitengrenzen;
  - iv) op basis van controles ter plaatse worden uitgevoerd;

- b) de uitoefening van de veiligheidscontroles bij personen door de overeenkomstig de wetgeving van elke lidstaat bevoegde instanties, de verantwoordelijke instanties in de havens of luchthavens of de vervoersondernemingen, voor zover deze controles ook worden verricht bij personen die binnen de lidstaat reizen;
- c) de mogelijkheid voor de lidstaten om personen wettelijk te verplichten in het bezit te zijn van bepaalde titels of documenten en deze bij zich te dragen;
- d) de mogelijkheid voor de lidstaten om onderdanen van derde landen rechtens te verplichten om hun aanwezigheid op het grondgebied te melden overeenkomstig artikel 22 [SUO].”

### ***Duits recht***

22 § 13 van het Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (wet inzake verblijf, arbeid en integratie van vreemdelingen op het federale grondgebied) van 30 juli 2004 (BGBl. 2004 I, blz. 1950), in de versie van toepassing op de hoofdingen (hierna: „AufenthG”), dat als opschrift „Overschrijding van grenzen” draagt, bepaalt in lid 1 ervan dat iedere vreemdeling verplicht is om bij binnenkomst of verlaten van het nationale grondgebied in het bezit te zijn van een erkend en geldig paspoort of van een paspoortvervangend document, en om zich bij grensoverschrijdend verkeer te onderwerpen aan politiecontrole.

23 § 63 AufenthG, met als opschrift „Verplichtingen voor vervoersondernemingen”, bepaalt:

„1. Een vervoerder mag alleen vreemdelingen het grondgebied van de Bondsrepubliek binnenbrengen indien zij in het bezit zijn van het vereiste paspoort en de vereiste verblijfvergunning.

2. Het Bundesministerium des Innern [(ministerie van Binnenlandse Zaken, Duitsland)] of de door dit ministerie aangewezen autoriteit kan, in samenspraak met het Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur [(ministerie van Verkeer en Digitale Infrastructuur, Duitsland)], een vervoerder verbieden om vreemdelingen in strijd met lid 1 het Duitse grondgebied binnen te brengen, en in geval van inbreuk met een dwangsom dreigen. [...]

3. De aan de vervoerder opgelegde dwangsommen bedragen minimaal 1 000 EUR en maximaal 5 000 EUR per vreemdeling die door deze vervoerder in strijd met een krachtens lid 2 vastgestelde beschikking wordt vervoerd. [...]

4. Het Bundesministerium des Innern of de door dit ministerie aangewezen autoriteit kan met de vervoerders regelingen overeenkomen ter uitvoering van de in lid 1 bedoelde verplichting.”

24 In punt 63, leden 1 en 2, van de Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz (algemene bestuurlijke regeling inzake het verblijf van vreemdelingen), van 26 oktober 2009 (GMBL. 2009, blz. 878), staat het volgende te lezen:

„63.1 Controle- en veiligheidsverplichtingen

63.1.1 [§ 63 AufenthG] verbiedt vervoerders om vreemdelingen die niet in het bezit zijn van de vereiste reisdocumenten te vervoeren naar het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland. Het verbod heeft zowel betrekking op vervoer door de lucht en over zee als op vervoer over land, met uitzondering van het grensoverschrijdend spoorverkeer. [...] Het wettelijk verbod om vreemdelingen naar het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland te vervoeren indien deze niet in het bezit zijn van het paspoort of visum dat wegens hun nationaliteit is vereist, brengt voor de vervoerder tegelijkertijd de



verplichting met zich mee om het paspoort en het visum voldoende te controleren. De controleverplichting strekt ertoe te verzekeren dat de vreemdeling voldoet aan de in § 13, lid 1, gestelde voorwaarden voor het overschrijden van de grens. [...]

[...]

63.1.3.1 Op grond van de in punt 63, lid 1, bepaalde controleverplichting moet de vervoerder nagaan of de vreemdeling in het bezit is van de vereiste documenten. [...]

## 63.2 Vervoersverbod en dwangsommen

63.2.0 Het vervoersverbod, tezamen met de dreiging met de vaststelling van en de tenuitvoerlegging van dwangsommen, beoogt de vervoerder te dwingen om steeds te controleren of is voldaan aan de verplichting om in het bezit te zijn van een paspoort of visum.”

## Hoofdingen en prejudiciële vragen

- 25 De betrokken vervoerders bieden touringcarreizen aan en onderhouden met name naar Duitsland geregelde lijndiensten waarbij de Duits-Nederlandse en de Duits-Belgische grens worden overschreden.
- 26 Het Bundespolizeipräsidium was van mening dat die ondernemingen in strijd met § 63, lid 1, AufenthG een groot aantal onderdanen van derde landen dat niet in het bezit was van de vereiste reisdocumenten naar Duitsland hadden vervoerd en heeft hun in november 2013 en in maart 2014 eerst een „waarschuwing” gestuurd waarin het de gevallen van verboden vervoer vermeldde en aankondigde dat het, in geval van voortzetting van de inbreuk, op grond van § 63, lid 2, AufenthG een verbodsbeschikking zou vaststellen.
- 27 Na te hebben vastgesteld dat de betrokken vervoerders hun onrechtmatige gedrag hadden voortgezet, heeft het Bundespolizeipräsidium vervolgens op 26 september 2014 en 18 november 2014 dergelijke verbodsbeschikkingen vastgesteld, tezamen met een dwangsom van 1 000 EUR voor iedere nieuwe inbreuk.
- 28 Volgens deze beschikkingen waren de betrokken vervoerders op grond van § 63, lid 1, AufenthG verplicht om alles in het werk te stellen om vreemdelingen die niet de vereiste reisdocumenten in hun bezit hadden, de binnenkomst op het Duitse grondgebied te verhinderen. Hiertoe hadden de vervoerders deze documenten tijdens de ticketcontrole bij het aan boord gaan van de touringcar moeten controleren en hadden zij onderdanen van derde landen zonder de vereiste reisdocumenten de toegang tot de touringcar moeten weigeren.
- 29 Het Verwaltungsgericht (bestuursrechter in eerste aanleg, Duitsland), waarbij de betrokken vervoerders tegen deze beschikkingen beroep hadden ingesteld, heeft deze nietig verklaard door in wezen te oordelen dat § 63, lid 2, AufenthG, gelet op de voorrang van het Unierecht, buiten toepassing moest worden gelaten, aangezien de toepassing ervan op ondernemingen die onderdanen van derde landen over een Schengenbinnengrens heen naar Duitsland vervoeren in strijd was met artikel 67, lid 2, VWEU, alsook met de artikelen 20 en 21 van verordening nr. 562/2006. De controles waartoe deze ondernemingen werden verplicht, moesten immers worden aangemerkt als maatregelen met „hetzelfde effect als grenscontroles” in de zin van artikel 21 van verordening nr. 562/2006, met name gelet op hun stelselmatige karakter en op het feit dat zij al voor de grensoverschrijding moesten worden verricht.

- 30 De Bondsrepubliek Duitsland heeft tegen deze beslissing beroep in *Revision* ingesteld bij de verwijzende rechter, het Bundesverwaltungsgericht, waarbij zij met name stelt dat het Unierecht, en in het bijzonder richtlijn 2002/90 en kaderbesluit 2002/946, welke bijzondere bepalingen zijn ten opzichte van verordening nr. 562/2006, voorschrijft dat inbreuken op vervoersverboden als die in § 63 AufenthG moeten worden bestraft.
- 31 Volgens de Bondsrepubliek Duitsland kan de door deze nationale rechtsbepaling vereiste controle van reisdocumenten in ieder geval niet worden aangemerkt als maatregel „met hetzelfde effect als grenscontroles” in de zin van artikel 21, onder a), van verordening nr. 562/2006. Het doel ervan is immers niet de controle van grensoverschrijding, maar het waarborgen van de naleving van bepalingen inzake binnenkomst op het grondgebied. Aangezien deze controles niet worden uitgevoerd door overheidsfunctionarissen maar door het personeel van een particuliere onderneming, zijn zij bovendien niet zo grondig als die bij grenstoezicht. Zo is het voor dit personeel niet mogelijk om over te gaan tot dwang- of opsporingsmaatregelen indien de betrokkenen weigeren om zich aan een dergelijke controle te onderwerpen.
- 32 In die omstandigheden heeft het Bundesverwaltungsgericht de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld, die in de zaken C-412/17 en C-474/17 in identieke bewoordingen zijn geformuleerd:

„1) Staan artikel 67, lid 2, VWEU en de artikelen [20 en 21] van verordening [nr. 562/2006] in de weg aan een wettelijke regeling van een lidstaat die touringcarondernemingen die geregelde diensten over Schengenbinnengrenzen heen verzekeren, de verplichting oplegt om de reistitels van hun passagiers te controleren voordat een binnengrens wordt overschreden, teneinde het vervoer van vreemdelingen zonder paspoort en verblijfsvergunning naar het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland tegen te gaan?

Met name:

- a) Betreft de algemene wettelijke verplichting dan wel de aan individuele vervoersondernemingen opgelegde bestuurlijke verplichting om vreemdelingen niet zonder het vereiste paspoort of de vereiste verblijfsvergunning naar het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland te vervoeren, welke verplichting de vervoersondernemingen enkel kunnen nakomen indien zij de grensdocumenten van alle passagiers controleren voordat de binnengrens wordt overschreden, een controle van personen aan de binnengrenzen in de zin van artikel [20] van verordening [nr. 562/2006] of dient deze verplichting daarmee te worden gelijkgesteld?
- b) Dient de oplegging van de onder 1) vermelde verplichting te worden getoetst aan artikel [21], onder a), van verordening [nr. 562/2006], ofschoon de vervoersondernemingen geen ‚politiebevoegdheid’ in de zin van deze bepaling uitoefenen en de oplegging aan hen van deze controleverplichting hun formeel evenmin enig openbaar gezag verleent?
- c) Indien het antwoord op de eerste vraag, onder b) bevestigend luidt: dienen de van de vervoersondernemingen verlangde controles, gelet op de in artikel [21], onder a), tweede zin, van [verordening nr. 562/2006] neergelegde criteria, te worden beschouwd als een niet toegestane maatregel die hetzelfde effect heeft als grenscontroles?
- d) Dient de oplegging van de onder 1) vermelde verplichting, voor zover deze betrekking heeft op touringcarondernemingen die geregelde diensten verzekeren, te worden getoetst aan artikel [21], onder b), van verordening [nr. 562/2006], op grond waarvan de bevoegdheid van vervoerders om veiligheidscontroles uit te oefenen in de havens of de luchthavens geen afbreuk doet aan de afwezigheid van grenstoezicht aan de binnengrenzen? Volgt daaruit dat controles in de zin van de eerste vraag zelfs niet zijn toegestaan wanneer zij buiten de havens en de luchthavens worden verricht, indien zij geen veiligheidscontroles betreffen en niet eveneens worden verricht bij personen die binnen de lidstaat reizen?

2) Staan de artikelen [20] en [21] van verordening [nr. 562/2006] in de weg aan een nationale wettelijke regeling volgens welke, ter naleving van de [onder 1) vermelde] verplichting, jegens een touringcaronderneming een bevel tot nalaten kan worden uitgevaardigd en de oplegging van een dwangsom kan worden gelast, wanneer wegens het verzuim van controle ook vreemdelingen zonder paspoort en verblijfsvergunning naar het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland zijn vervoerd?”

33 Bij beslissing van het Hof van 24 april 2018 zijn de zaken C-412/17 en C-474/17 gevoegd voor de schriftelijke en mondelinge behandeling alsmede voor het arrest.

### **Beantwoording van de prejudiciële vragen**

34 Met zijn twee vragen in ieder van de gevoegde zaken, die tezamen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 67, lid 2, VWEU en de artikelen 20 en 21 van verordening nr. 562/2006 aldus dienen te worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een wetgeving van een lidstaat als de in de hoofdingen aan de orde zijnde wetgeving, op grond waarvan elke touringcaronderneming die binnen het Schengengebied een geregelde grensoverschrijdende verbinding naar het grondgebied van deze lidstaat verzekert, verplicht is om het paspoort en de verblijfsvergunning van de passagiers te controleren voordat een binnengrens wordt overschreden, teneinde te voorkomen dat onderdanen van derde landen zonder die reisdocumenten naar het nationale grondgebied worden vervoerd, en op grond waarvan de politiediensten, teneinde deze controleverplichting te doen naleven, vervoersondernemingen waarvan is vastgesteld dat zij onderdanen van derde landen zonder die reisdocumenten naar dit grondgebied hebben vervoerd, op straffe van een dwangsom kunnen verbieden nog dergelijk vervoer te verrichten.

35 Om te beginnen dient met betrekking tot de reikwijdte van de prejudiciële vragen te worden opgemerkt dat deze beperkt zijn tot een onderzoek van de regeling van § 63 AufenthG uit het oogpunt van artikel 67, lid 2, VWEU en de artikelen 20 en 21 van verordening nr. 562/2006.

36 Opgemerkt dient te worden dat de Bondsrepubliek Duitsland, in haar hoedanigheid van partij in de hoofdingen, zowel in haar schriftelijke opmerkingen als ter terechtzitting voor het Hof heeft betoogd dat de controleverplichting op straffe van een dwangsom, die krachtens § 63 AufenthG op de vervoerders rust, niet in strijd is met het Unierecht. Een aantal bepalingen van richtlijn 2002/90, van kaderbesluit 2002/946, van het aanvullend protocol en van richtlijn 2001/51 verplichten de lidstaten immers om personenvervoerders controleverplichtingen op te leggen als bepaald in § 63 AufenthG, alsook om vervoerders die een onderdaan van een derde land opzettelijk helpen om het grondgebied van een lidstaat binnen te komen of zich daarover te verplaatsen of er onrechtmatig te verblijven, gepaste sancties op te leggen.

37 Uit de verzoeken om een prejudiciële beslissing blijkt echter dat de verwijzende rechter in antwoord op deze redenering, die reeds door de Bondsrepubliek Duitsland ter ondersteuning van haar beroep in *Revision* aan hem werd voorgelegd, uitdrukkelijk heeft aangegeven geen behoefte te hebben aan verduidelijkingen met betrekking tot de mogelijke invloed van richtlijn 2002/90, kaderbesluit 2002/946 en richtlijn 2001/51 op het antwoord dat dient te worden gegeven op de gestelde vragen, met vermelding van de redenen waarom hij die mening was toegegaan.

38 Derhalve dient te worden vastgesteld dat de verwijzende rechter in zijn prejudiciële vragen géén van deze drie handelingen van Unierecht, en overigens evenmin het aanvullend protocol, heeft vermeld.

39 In dat verband dient in herinnering te worden gebracht dat alleen aan de verwijzende rechter de bevoegdheid toekomt om de voor de oplossing van het geschil noodzakelijke prejudiciële vragen over de uitlegging van het Unierecht te bepalen en te formuleren (arrest van 18 juli 2013, Consiglio Nazionale dei Geologi, C-136/12, EU:C:2013:489, punt 31).

- 40 De nationale rechter mag de partijen van het bij hem aanhangige geding dus weliswaar uitnodigen mogelijke formuleringen van de prejudiciële vragen voor te stellen, maar uiteindelijk blijft hij zelf uitsluitend bevoegd om zowel over de vorm als de inhoud van deze vragen te beslissen (arrest van 21 juli 2011, Kelly, C-104/10, EU:C:2011:506, punt 65).
- 41 Uit de rechtspraak van het Hof vloeit tevens voort dat het Hof, indien de verwijzende rechter in zijn verwijzingsbeslissing uitdrukkelijk heeft aangegeven dat hij het niet noodzakelijk heeft geacht een vraag te stellen of indien hij stilzwijgend heeft geweigerd om het Hof te bevragen over een door een van de partijen gestelde vraag, geen antwoord kan geven op die vraag of er rekening mee kan houden in het kader van de prejudiciële verwijzing (zie in die zin arresten van 5 oktober 1988, Alsatel, 247/86, EU:C:1988:469, punt 8; 2 juni 1994, AC-ATEL Electronics Vertriebs, C-30/93, EU:C:1994:224, punt 19, en 26 september 2000, Engelbrecht, C-262/97, EU:C:2000:492, punten 21 en 22).
- 42 Bijgevolg kan het Hof het voorwerp van de gestelde vragen in casu niet uitbreiden door deze niet alleen uit het oogpunt van de artikelen 20 en 21 van verordening nr. 562/2006, maar tevens uit het oogpunt van richtlijn 2002/90, kaderbesluit 2002/946 en richtlijn 2001/51 te onderzoeken.
- 43 Bovendien kan worden opgemerkt dat zelfs in de veronderstelling dat een lidstaat onder bepaalde voorwaarden krachtens een aantal bepalingen van deze drie rechtshandelingen of van het aanvullend protocol in beginsel ertoe gehouden kan zijn touringcarondernemingen die onderdanen van derde landen naar het grondgebied van die lidstaat vervoeren, op straffe van sanctie – met name strafsancities – te verplichten om de reisdocumenten die deze onderdanen bij zich moeten dragen te controleren, deze verplichting ten uitvoer moet worden gelegd in het kader van de Schengengrenscore, zoals gewijzigd bij verordening nr. 562/2006.
- 44 Wat betreft de grond van de gestelde vragen, en dus de verenigbaarheid van een bepaling van nationaal recht, zoals § 63 AufenthG, met de bepalingen van verordening nr. 562/2006, dient te worden vastgesteld dat deze niet hoeft worden onderzocht uit het oogpunt van artikel 20 van verordening nr. 562/2006.
- 45 Uit de rechtspraak van het Hof blijkt immers dat het bij de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde controles – aangezien die controles niet „aan de grenzen” worden verricht of „bij overschrijding van de grens” maar in beginsel binnen het grondgebied van een lidstaat, met name die waarbij de reizigers plaatsnemen in de bus aan het begin van het grensoverschrijdend vervoer – niet gaat om de bij artikel 20 van verordening nr. 562/2006 verboden grenscontroles, maar om controles binnen het grondgebied van een lidstaat als bedoeld in artikel 21 van die verordening (zie naar analogie arresten van 22 juni 2010, Melki en Abdeli, C-188/10 en C-189/10, EU:C:2010:363, punt 68, en 19 juli 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punt 56).
- 46 Onderzocht dient dus te worden of controles binnen het grondgebied van een lidstaat, zoals die welke worden gepland en uitgevoerd op grond van § 63 AufenthG, krachtens artikel 21, onder a), van verordening nr. 562/2006 verboden zijn. Dit zou het geval zijn indien die controles feitelijk hetzelfde effect hadden als grenscontroles in de zin van die laatste bepaling (zie naar analogie arrest van 19 juli 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punt 57).
- 47 Alvorens dit na te gaan, dringt zich echter eerst de vraag op naar de toepasselijkheid van artikel 21, onder a), van verordening nr. 562/2006 op controles zoals aan de orde in de hoofdgedingen, aangezien deze controles niet moeten worden uitgevoerd door politieke of gelijkgestelde instanties, maar door bij privaatrechtelijke vervoerders tewerkgesteld personeel dat niet beschikt over de bevoegdheden van openbaar gezag, terwijl artikel 21, onder a), gewaagt van „de uitoefening van de politiebevoegdheid door de bevoegde instanties van de lidstaten overeenkomstig de nationale wetgeving” en naar „politieke maatregelen”.



- 48 Dienaangaande moet worden opgemerkt dat de aan de betrokken vervoerders opgelegde controle van de reisdocumenten in casu zowel voortvloeit uit de algemene wettelijke verplichting neergelegd in § 63, lid 1, AufenthG als uit de bijzondere wettelijke verplichting die het resultaat is van de door het Bundespolizeipräsidium op grond van § 63, lid 2, AufenthG jegens hen op straffe van een dwangsom vastgestelde beschikkingen.
- 49 Het zijn dus de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat die op grond van het nationale recht vervoersondernemingen verplichten om, in voorkomend geval op straffe van een dwangsom, de controles van de reisdocumenten uit te voeren die gewoonlijk worden uitgevoerd door politieke of gelijkgestelde instanties. Hoewel die ondernemingen niet over de bevoegdheden van openbaar gezag beschikken, voeren zij die controles dus uit op het gezag en onder het toezicht van de instanties die over dergelijke bevoegdheden beschikken.
- 50 Zelfs wanneer dergelijke controles door vervoerders worden verricht, vallen zij bijgevolg onder artikel 21, onder a), van verordening nr. 562/2006. Zou dit niet het geval zijn, dan zou deze bepaling gemakkelijk kunnen worden omzeild, en zou het nuttig effect ervan in gevaar worden gebracht.
- 51 Met betrekking tot artikel 21, onder a), dient in de eerste plaats eraan te worden herinnerd dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat die bepaling niet aldus kan worden uitgelegd dat zij een voorwaarde bevat dat het politietoezicht in een grensgebied, wat betreft de wijze van uitoefening en de doelstellingen, hetzelfde moet zijn als dat op het gehele nationale grondgebied. Deze uitlegging wordt bevestigd doordat het voorstel van de Europese Commissie om een dergelijke voorwaarde in te voeren niet is aanvaard door de Uniewetgever en doordat zij daarentegen uitdrukkelijk is opgenomen in artikel 21, onder b), van die verordening, waarin het gaat om veiligheidscontroles in havens en luchthavens welke slechts zijn toegelaten voor zover deze controles ook worden verricht bij personen die binnen de lidstaat reizen (zie in die zin arrest van 19 juli 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punt 73).
- 52 In antwoord op de door de verwijzende rechter gestelde eerste vraag, onder d), volgt hieruit tevens dat ofschoon artikel 21, onder b), van verordening nr. 562/2006 uitdrukkelijk betrekking heeft op „vervoerders”, uit een a-contrariolezing van die bepaling evenwel niet kan worden afgeleid dat op grond van § 63 AufenthG uitgevoerde controles verboden zijn om de enkele reden dat zij niet aan de door die bepaling gestelde voorwaarden voldoen, en dat het dus niet gaat om veiligheidscontroles in havens en luchthavens noch om controles die ook worden verricht bij personen die binnen de betrokken lidstaat reizen.
- 53 Zoals met name uit de in punt 51 van het onderhavige arrest geciteerde rechtspraak van het Hof blijkt, hebben artikel 21, onder a), en artikel 21, onder b), van verordening nr. 562/2006 een eigen werkingssfeer en eigen toepassingsvoorwaarden.
- 54 In de tweede plaats volgt uit de rechtspraak van het Hof dat de in artikel 21, onder a), tweede zin, van verordening nr. 562/2006 opgesomde aanwijzingen voldoende aanwijzingen vormen voor het bestaan van eenzelfde effect als grenscontroles. Wanneer sprake is van een aantal van die aanwijzingen, dan zijn de betrokken controles slechts toegelaten wanneer het uitvoeren ervan door de nationale wetgeving waarbij zij zijn voorgeschreven, nader wordt geregeld door toelichtingen en beperkingen die zelf voldoende nauwkeurig en gedetailleerd zijn betreffende de intensiteit, de frequentie en de selectiviteit van die controles. Naarmate er meer aanwijzingen zijn die uit deze nationale wetgeving blijken, ongeacht of deze betrekking hebben op de doelstelling van de in een grensgebied verrichte controles, de territoriale werkingssfeer ervan en het feit dat die controles op een andere grondslag berusten dan controles die elders op het grondgebied van de betrokken lidstaat worden uitgevoerd, moeten deze toelichtingen en beperkingen strikter zijn en strikter in acht worden genomen (zie in die zin arrest van 21 juni 2017, A, C-9/16, EU:C:2017:483, punten 38-41).

- 55 Wat in casu de analyse van § 63, lid 2, AufenthG tegen de achtergrond van in de eerste plaats de aanwijzing in artikel 21, onder a), tweede zin, i), van verordening nr. 562/2006 betreft, waarin is bepaald dat de uitoefening van de politiebevoegdheid niet kan worden geacht „hetzelfde effect [te hebben] als de uitoefening van grenscontroles”, met name wanneer de door deze nationale regeling bepaalde controles „niet grenstoezicht tot doel hebben”, heeft het Hof reeds geoordeeld dat uit artikel 2, punten 9 tot en met 11, van die verordening blijkt dat met de grenscontroles wordt beoogd, zekerheid te verkrijgen dat de personen het grondgebied van de lidstaat mogen binnenkomen dan wel verlaten, en voorts te voorkomen dat personen zich aan deze controles onttrekken. Het betreft controles die systematisch mogen worden uitgevoerd (arrest van 19 juli 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punt 61).
- 56 Uit de Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz blijkt dat de verplichting tot controle van reisdocumenten, zoals die voortvloeit uit § 63, lid 1, AufenthG, beoogt te garanderen dat de betrokken onderdaan van een derde land „voldoet aan de volgens § 13, lid 1, [AufenthG] vereiste voorwaarden voor het overschrijden van de grens”.
- 57 § 13 AufenthG, met als opschrift „Overschrijding van grenzen”, bevat in lid 1 ervan voor iedere onderdaan van een derde land de verplichting om bij de binnenkomst of het verlaten van het nationale grondgebied in het bezit te zijn van een erkend en geldig paspoort of van een paspoortvervangend document, en om zich bij grensoverschrijdend verkeer te onderwerpen aan politiecontrole.
- 58 Vastgesteld dient dus te worden dat de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde controles gericht zijn op „grenstoezicht” in de zin van artikel 21, onder a), tweede zin, onder i), van verordening nr. 562/2006, aangezien zij beogen na te gaan of is voldaan aan de voorwaarden voor binnenkomst van de lidstaten van de Schengenruimte, welke voorwaarden met betrekking tot de vereiste reisdocumenten zijn neergelegd in artikel 5, lid 1, onder a) en b), van verordening nr. 562/2006, waarvan de bepalingen zijn overgenomen in § 13, lid 1, AufenthG.
- 59 Zoals ook de advocaat-generaal in punt 85 van zijn conclusie heeft aangegeven, hebben de controles die op grond van § 63 AufenthG moeten worden verricht dus als enige doel te verzekeren dat de personen aan boord van de betrokken touringcar die voornemens zijn de grens van de lidstaat van bestemming te overschrijden, daadwerkelijk tot het grondgebied ervan kunnen worden toegelaten. Aldus hebben zij, op dezelfde wijze als de door de grenswachters verrichte controles bij de overschrijding van de buitengrenzen, tot doel te verhinderen dat de passagiers die niet in het bezit van de vereiste reisdocumenten zijn, het grondgebied van deze staat binnenkomen.
- 60 In de tweede plaats kan met betrekking tot de analyse van § 63, lid 2, AufenthG uit het oogpunt van de aanwijzing bedoeld in artikel 21, onder a), tweede zin, ii), van verordening nr. 562/2006 worden opgemerkt dat de controles die via beschikkingen op grond van artikel 63, lid 2, AufenthG worden opgelegd aan de vervoerders die bepaalde grensoverschrijdende touringcarverbindingen aanbieden, zijn gebaseerd op algemene informatie en de ervaring van de politiediensten met betrekking tot mogelijke bedreigingen voor de openbare orde, aangezien deze beschikkingen zijn vastgesteld nadat de betrokken vervoerders waren gewaarschuwd omdat was vastgesteld dat vreemdelingen zonder de vereiste reisdocumenten op het Duitse grondgebied binnenkwamen door gebruik te maken van bepaalde touringcarverbindingen die door deze vervoerders werden geëxploiteerd.
- 61 Dit geldt daarentegen niet voor controles die zijn opgelegd op grond van de in § 63, lid 1, AufenthG neergelegde verplichting, aangezien deze verplichting een algemeen karakter heeft en alle grensoverschrijdende busverbindingen betreft, los van het gedrag van de betrokken personen en van omstandigheden die een risico op aantasting van de openbare orde opleveren (zie naar analogie arrest van 21 juni 2017, A, C-9/16, EU:C:2017:483, punt 55).



- 62 In de derde plaats klopt het met betrekking tot de aanwijzing in artikel 21, onder a), tweede zin, iii) en iv), van verordening nr. 562/2006 dat de controle van reisdocumenten die op grond van § 63 AufenthG door personeel van de vervoerders wordt uitgevoerd, naar haar aard reeds minder grondig is dan de controle door de politie, al was het maar omdat dat personeel niet beschikt over de kundigheid, de middelen – bijvoorbeeld toegang tot databanken –, en de bevoegdheden van openbaar gezag van de politie of gelijkgestelde diensten. Aldus kan dit personeel enkel kennelijke vervalsingen van paspoorten opsporen.
- 63 Zoals ook de verwijzende rechter heeft opgemerkt, neemt dit niet weg dat uit de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde nationale regeling volgt dat die controle van reisdocumenten stelselmatig moet worden uitgevoerd bij alle personen die reizen via grensoverschrijdende touringcarverbindingen.
- 64 § 63, lid 1, AufenthG bevat immers geen toelichtingen of beperkingen met betrekking tot de intensiteit, de frequentie en de selectiviteit van de controles die op deze rechtsgrondslag moeten worden uitgevoerd (zie naar analogie arrest van 21 juni 2017, A, C-9/16, EU:C:2017:483, punten 57 en 59).
- 65 In dat verband staat het tevens vast dat de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde controles niet zijn uitgevoerd op basis van controles ter plaatse.
- 66 In de vierde plaats dient met betrekking tot de aspecten die – zoals in punt 54 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht – kunnen dienen als aanwijzingen voor het bestaan van hetzelfde effect als de uitvoering van grenscontroles, in het bijzonder die welke betrekking hebben op de territoriale werkingssfeer van die controles en het onderscheid tussen de grondslag van die controles en van de op de rest van het Duitse grondgebied uitgevoerde controles, te worden vastgesteld dat – in lijn met het betoog van de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen, dat ter terechtzitting van het Hof niet is weersproken – de controles die moeten worden uitgevoerd op grond van § 63 AufenthG worden gekenmerkt doordat zij juist worden uitgevoerd naar aanleiding van de overschrijding van een binnengrens.
- 67 Zoals ook de advocaat-generaal in punt 85 van zijn conclusie heeft onderstreept, verschillen de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde controles door dit wezenlijke kenmerk van die welke aan de orde waren in andere zaken die aanleiding hebben gegeven tot arresten van het Hof inzake de uitlegging van artikel 21, onder a), van verordening nr. 562/2006, meer bepaald de arresten van 22 juni 2010, Melki en Abdeli (C-188/10 en C-189/10, EU:C:2010:363), 19 juli 2012, Adil (C-278/12 PPU, EU:C:2012:508), en 21 juni 2017, A (C-9/16, EU:C:2017:483), waarin het ging om politiecontroles in grensgebieden met een breedte van niet meer dan 20 of 30 kilometer vanaf een binnengrens van de Schengenruimte.
- 68 Uit het feit dat de controles in de hoofdgedingen in casu worden gekenmerkt door de bijzonder nauwe band die zij hebben met de overschrijding van een binnengrens, aangezien dat juist de aanleiding vormt van die controles, blijkt bijzonder duidelijk dat sprake is van „hetzelfde effect [...] als grenscontroles” in de zin van artikel 21, onder a), van verordening nr. 562/2006.
- 69 Dit geldt des te meer daar de door § 63 AufenthG voorgeschreven controles en de op de rest van het Duitse grondgebied uitgevoerde controles op verschillende rechtsgrondslagen berusten, hoewel het tweede soort controles betrekking kan hebben op nationale verbindingen over een afstand die vergelijkbaar is met de grensoverschrijdende trajecten die het voorwerp vormen van het eerste soort controles. Overeenkomstig de in punt 54 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte rechtspraak moet met een dergelijke omstandigheid rekening worden gehouden in het kader van de globale beoordeling die is vereist om een controleregeling als maatregel met „hetzelfde effect [...] als grenscontroles” in de zin van artikel 21, onder a), van verordening nr. 562/2006 te kunnen aanmerken.

- 70 Zoals ook de verwijzende rechter heeft opgemerkt, geldt § 63 AufenthG immers alleen voor touringcarverbindingen die een binnengrens van de Schengenruimte overschrijden, en ziet die bepaling niet op verbindingen die zijn beperkt tot het Duitse grondgebied, ook al kunnen deze even lang of zelfs langer zijn dan die grensoverschrijdende verbindingen.
- 71 Rekening houdend met het feit dat sprake is van verschillende van de in artikel 21, onder a), tweede zin, van verordening nr. 562/2006 opgesomde aanwijzingen, met een beoordeling van het relatieve belang ervan, alsook met het ontbreken in de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde nationale wetgeving van toereikende toelichtingen en beperkingen betreffende de intensiteit, de frequentie en de intensiteit van de door § 63, lid 1, AufenthG opgelegde controles, moeten dergelijke controles in die omstandigheden worden beschouwd als maatregel met „hetzelfde effect [...] als grenscontroles”, waarop artikel 21, onder a), eerste zin, van die verordening verbod stelt.
- 72 Hieruit vloeit tevens voort dat artikel 21, onder a), van verordening nr. 562/2006 zich verzet tegen de regeling van § 63, lid 2, AufenthG voor zover de niet-nakoming van de algemene controleverplichting van § 63, lid 1, AufenthG daarbij kan worden bestraft bij wege van een – op straffe van een dwangsom – opgelegd vervoersverbod. Een dergelijke sanctieregeling is immers niet verenigbaar met voormeld artikel 21, onder a), aangezien zij wordt opgelegd om de naleving te garanderen van een controleverplichting die zelf niet in overeenstemming is met die bepaling.
- 73 Gelet op het voorgaande dient op de prejudiciële vragen te worden geantwoord dat artikel 67, lid 2, VWEU en artikel 21 van verordening nr. 562/2006 aldus dienen te worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een wetgeving van een lidstaat als de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde wetgeving, op grond waarvan elke touringcaronderneming die binnen het Schengengebied een geregelde grensoverschrijdende verbinding naar het grondgebied van deze lidstaat verzekert, verplicht is om het paspoort en de verblijfsvergunning van de passagiers te controleren voordat een binnengrens wordt overschreden, teneinde te voorkomen dat onderdanen van derde landen zonder die reisdocumenten naar het nationale grondgebied worden vervoerd, en op grond waarvan de politiediensten, teneinde deze controleverplichting te doen naleven, vervoersondernemingen waarvan is vastgesteld dat zij onderdanen van derde landen zonder die reisdocumenten naar dit grondgebied hebben vervoerd, op straffe van een dwangsom kunnen verbieden nog dergelijk vervoer te verrichten.

## **Kosten**

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

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

**Artikel 67, lid 2, VWEU en artikel 21 van verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodes), zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 610/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013, dienen aldus te worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een wetgeving van een lidstaat als de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde wetgeving, op grond waarvan elke touringcaronderneming die binnen het Schengengebied een geregelde grensoverschrijdende verbinding naar het grondgebied van deze lidstaat verzekert, verplicht is om het paspoort en de verblijfsvergunning van de passagiers te controleren voordat een binnengrens wordt overschreden, teneinde te voorkomen dat onderdanen van derde landen zonder die reisdocumenten naar het nationale grondgebied worden vervoerd, en op grond waarvan de politiediensten, teneinde deze controleverplichting te doen naleven, vervoersondernemingen**

**waarvan is vastgesteld dat zij onderdanen van derde landen zonder die reisdocumenten naar dit grondgebied hebben vervoerd, op straffe van een dwangsom kunnen verbieden nog dergelijk vervoer te verrichten.**

ondertekeningen