

Zaak C-754/18

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

3 december 2018

Verwijzende rechter:

Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság („hoofdstedelijke arbeids- en bestuursrechter”) (Hongarije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

21 november 2018

Verzoekende partij:

Ryanair Designated Activity Company

Verwerende partij:

Országos Rendőr-főkapitányság (landelijk politiekorps van Hongarije)

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Beroep in rechte tegen een geldboete opgelegd door de politie aan een luchtvaartmaatschappij.

Voorwerp en rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek

De betekenis en de draagwijdte van het begrip „duurzame verblijfskaart” als bedoeld in artikel 20 van richtlijn 2004/38 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (hierna: „richtlijn 2004/38”), de draagwijdte van de uit het Schengenacquis voortvloeiende visumvrijstelling in

samenhang met een duurzame verblijfskaart van familielid die door het Verenigd Koninkrijk uit hoofde van artikel 20 van richtlijn 2004/38 is afgegeven aan een derdelander.

De omvang van de verplichting om de reisdocumenten te controleren die op de luchtvaartmaatschappij rust uit hoofde van artikel 26 van de Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland, en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (hierna: „Schengenuitvoeringsovereenkomst”).

Rechtsgrondslag: artikel 267 VWEU.

Prejudiciële vragen

1. Dient artikel 5 („Inreisrecht”), lid 2, van richtlijn 2004/38 aldus te worden uitgelegd dat voor de toepassing van deze richtlijn behalve een geldige verblijfskaart als bedoeld in artikel 10 tevens een duurzame verblijfskaart als bedoeld in artikel 20 aan het familielid dat over een dergelijke kaart beschikt vrijstelling van de visumplicht verleent bij binnenkomst op het grondgebied van een der lidstaten?

2. Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord: dient artikel 5, lid 2, van richtlijn 2004/38 op dezelfde wijze te worden uitgelegd indien het familielid van een burger van de Unie dat niet de nationaliteit van een lidstaat bezit zijn duurzaam verblijfsrecht in het Verenigd Koninkrijk heeft verworven en hem een duurzame verblijfskaart door het Verenigd Koninkrijk is verstrekt? Met andere woorden: verleent de door het Verenigd Koninkrijk verstrekte duurzame verblijfskaart als bedoeld in artikel 20 van richtlijn 2004/38 aan de houder vrijstelling van de visumplicht ondanks dat de in artikel 5, lid 2, van richtlijn 2004/38 vermelde verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad van 15 maart 2001 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld, en verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscode) niet gelden voor het Verenigd Koninkrijk?

3. Indien het antwoord op de eerste en de tweede vraag bevestigend is: kan het bezit van de uit hoofde van artikel 20 van richtlijn 2004/38 verstrekte verblijfskaart op zichzelf worden beschouwd als afdoende bewijs dat de houder een familielid is van een burger van de Unie en zonder verder onderzoek en overige documenten – als familielid – het recht heeft een andere lidstaat in te reizen en krachtens artikel 5, lid 2, van de richtlijn vrijgesteld is van de visumplicht?

4. Indien het antwoord van het Hof op de derde vraag ontkennend luidt: dient artikel 26, lid 1, onder b), en lid 2, van de Schengenuitvoeringsovereenkomst aldus te worden uitgelegd dat de luchtvaartmaatschappij naast de verplichting om de reisdocumenten te controleren tevens de verplichting heeft om te controleren of de passagier die met een duurzame verblijfskaart als bedoeld in artikel 20 van richtlijn 2004/38 wil reizen op de datum van de inreis daadwerkelijk een familielid van een burger van de Unie is?

5. Indien het Hof de vierde vraag bevestigend beantwoordt:

i) als de luchtvaartmaatschappij niet kan vaststellen of de passagier die met een duurzame verblijfskaart als bedoeld in artikel 20 van richtlijn 2004/38 wil reizen op de datum van de inreis daadwerkelijk een familielid is van een burger van de Unie, is zij dan verplicht om de betrokken persoon de toegang tot het vliegtuig en zijn vervoer naar een andere lidstaat te weigeren?

ii) kan aan de luchtvaartmaatschappij die verzuimt om te controleren of aan bovenvermelde voorwaarde is voldaan, dan wel niet weigert een passagier te vervoeren die weliswaar in het bezit is van een duurzame verblijfskaart maar zijn hoedanigheid van familielid niet kan aantonen, om die reden een boete op grond van artikel 26, lid 2, van de Schengenuitvoeringsovereenkomst worden opgelegd?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Artikel 21, lid 1, VWEU

Overwegingen 5, 7 en 8 en artikelen 5, 10, 16, 18 en 20 van richtlijn 2004/38

Artikel 26 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst (PB 2000, L 239, blz. 19)

Artikel 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. 4)

Overweging 4 van verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad van 15 maart 2001 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld (PB 2001, L 81, blz. 1)

Overweging 42 van verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore) (PB 2016, L 77, blz. 1)

Punten 32 en 48 van het arrest van het Hof van 14 november 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862)

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

§ 3, leden 2 tot en met 4, van A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény (wet I van 2007 inzake de toelating en het verblijf van personen die het recht van vrij verkeer en verblijf genieten)

§ 69, leden 1 en 5, van A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (wet II van 2007 inzake de toelating en het recht van verblijf van onderdanen van derde landen)

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Op 9 oktober 2017 heeft de luchthavenpolitie in de luchthaven Ferenc Liszt (Boedapest) de binnenkomende passagiers van de door Ryanair (verzoekster) uitgevoerde vlucht van Londen naar Boedapest gecontroleerd en de toegang tot het grondgebied van Hongarije geweigerd aan een Oekraïense staatsburger die wel over een door het Verenigd Koninkrijk krachtens artikel 20 van richtlijn 2004/38 verstrekte duurzame verblijfskaart, genaamd „*Permanent Residence Card*”, maar niet over een visum beschikte. De Oekraïense staatsburger reisde alleen en kon geen documenten ter staving van zijn hoedanigheid als familielid overleggen.
- 2 De Országos Rendőr-főkapitányság (landelijk politiekorps van Hongarije) heeft Ryanair een boete van 3000 EUR opgelegd wegens schending van artikel 26 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst, aangezien zij als luchtvaartmaatschappij verzuimd had de nodige maatregelen te treffen om zich ervan te vergewissen dat de vervoerde vreemdeling in het bezit was van de voor binnenkomst op het grondgebied van Hongarije vereiste reisdocumenten.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 3 Verzoekster betoogt dat de Oekraïense staatsburger als bezitter van een door het Verenigd Koninkrijk krachtens artikel 20 van richtlijn 2004/38 afgegeven duurzame verblijfskaart vrij verkeer binnen de Unie genoot en recht op toegang tot het grondgebied van Hongarije had. Haar standpunt is dat de duurzame verblijfskaart op zichzelf al aantoonde dat de betrokken Oekraïense staatsburger familielid is van een burger van de Unie en dat hij om die reden overeenkomstig artikel 5, lid 2, van richtlijn 2004/38 het recht heeft om een lidstaat van de Unie visumvrij binnen te komen. Verzoekster is van mening dat een duurzame verblijfskaart uitsluitend kan worden verstrekt aan personen aan wie reeds een „verblijfskaart van een familielid van een burger van de Unie” is afgegeven. In de onderhavige zaak was dit het geval, aangezien uit het paspoort van de betrokkene duidelijk het bestaan van een vroegere verblijfskaart bleek. De duurzame verblijfskaart toont daarom de hoedanigheid van familielid ook zonder tekstuele vermelding ondubbelzinnig aan. Voor het geval dat de duurzame verblijfskaart op zichzelf niet voldoende zou zijn om de hoedanigheid van familielid te staven,

wijst verzoekster erop dat zij als luchtvaartmaatschappij niet het recht heeft, en evenmin verplicht is, om de familieband nader te controleren, en niet kan worden gestraft als zij deze controle achterwege laat.

- 4 Verweerder stelt zich op het standpunt dat verzoekster had moeten weten dat de duurzame verblijfskaart de Oekraïense houder geen visumvrije toegang verleende en dat zij het vervoer van betrokkene bij gebreke van een geldig inreisdocument had moeten weigeren. Verweerder meent dat artikel 5, lid 2, van richtlijn 2004/38, waarin is bepaald dat uitsluitend een geldige verblijfskaart als bedoeld in artikel 10 van de richtlijn vrijstelling van de visumplicht verleent, letterlijk dient te worden uitgelegd en dat alleen een dergelijke verblijfskaart op zichzelf voldoende is om de hoedanigheid van familielid te staven. Volgens verweerder is de reden van dit onderscheid dat de exacte benaming van de verblijfskaart volgens artikel 10 van richtlijn 2004/38 „verblijfskaart van een familielid van een burger van de Unie” luidt, zodat uit het document zelf ondubbelzinnig kan worden opgemaakt dat de houder familielid is van een burger van de Unie. Op de duurzame verblijfskaart is de status als familielid daarentegen niet vermeld, zodat deze kaart niet geschikt is als bewijs dat de houder daadwerkelijk een familielid is van een burger van de Unie. Ten slotte voert verweerder aan dat aangezien het Verenigd Koninkrijk geen deel uitmaakt van het Schengen gebied, een door deze staat afgegeven duurzame verblijfskaart de houder geen visumvrije toegang verleent.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 5 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 5, lid 2, van richtlijn 2004/38 strikt en naar de letter zo moet worden uitgelegd dat het uitsluitend betrekking heeft op de in artikel 10 bedoelde verblijfskaart, dan wel of een ruimere uitlegging, volgens welke de duurzame verblijfskaart in de zin van artikel 20 ook onder deze bepaling valt, op zijn plaats is? In verband met deze vraag merkt de verwijzende rechter op dat familieleden van burgers van de Unie die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten voor een duurzame verblijfskaart in aanmerking komen wanneer zij gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar legaal in het gastland bij de burger van de Unie hebben gewoond. Uit het logische verband tussen artikel 10, artikel 16, lid 2, en artikel 20 van de richtlijn vloeit voort dat het familielid van een burger van de Unie voor afgifte van een duurzame verblijfskaart in aanmerking komt wanneer hij eerder in het bezit is geweest van een verblijfskaart. Uit de systematiek van de richtlijn volgt derhalve dat het duurzame verblijfsrecht een sterker recht is, met verder gaande rechten, dan het verblijfsrecht.
- 6 Hoewel in richtlijn 2004/38 het uit- en inreisrecht en het verblijfsrecht in afzonderlijke hoofdstukken zijn geregeld, volgt uit de logische opbouw van de hoofdstukken over het verblijfsrecht dat het in artikel 5 bedoelde inreisrecht niet alleen aan personen met een verblijfsrecht, maar ook aan personen met een duurzaam verblijfsrecht toekomt, en wanneer dit recht hun toekomt, genieten zij

noodzakelijkerwijs tevens de in artikel 5, lid 2, van de richtlijn neergelegde vrijstelling van de visumplicht.

- 7 Wat betreft de tweede vraag: indien het Hof de eerste vraag bevestigend beantwoordt, is het voor de afdoening van het geschil tevens noodzakelijk de vraag te beantwoorden of artikel 5 van richtlijn 2004/38 – in samenhang met het Schengenakkoord en de Unierechtelijke bepalingen inzake de uitvoering daarvan – aldus kan worden uitgelegd dat een duurzame verblijfskaart die is afgegeven door een lidstaat (het Verenigd Koninkrijk) die geen deel uitmaakt van het Schengengebied de houder het recht geeft op visumvrije toegang tot een andere lidstaat.
- 8 Indien het Hof de eerste twee vragen bevestigend beantwoordt, is de derde vraag of de duurzame verblijfskaart op zichzelf voldoende is om het bestaan van een familieband en het daaraan verbonden inreisrecht te staven, dan wel of die kaart uitsluitend in combinatie met overige verklaringen of bewijsstukken (bijvoorbeeld een akte van de burgerlijke stand of enig ander document) recht geeft op visumvrije toegang. Gelet op het arrest van het Hof van 14 november 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, punten 32 en 48), hebben familieleden van een burger van de Unie die staatsburger van een derde staat zijn geen autonoom recht op toegang, maar zijn de eventuele rechten die zij genieten afgeleid van die welke de betrokken burger van de Unie geniet door het feit dat hij zijn recht van vrij verkeer uitoefent.
- 9 Het inreisrecht dient te worden onderscheiden van het verblijfsrecht; deze worden in richtlijn 2004/38 dan ook in afzonderlijke hoofdstukken geregeld. De richtlijn bevat geen bepaling volgens welke staatsburgers van derde staten die krachtens de richtlijn verblijfsrecht genieten tevens recht van binnenkomst in andere lidstaten hebben.
- 10 Bovendien is het mogelijk dat een staatsburger van een derde staat over een duurzame verblijfskaart beschikt terwijl hij geen familieband meer met een Unieburger heeft, bijvoorbeeld in geval van overlijden of ontbinding van het huwelijk (artikelen 12 en 13 van richtlijn 2004/38). Beschikken deze staatsburgers van derde staten over het recht van inreis op het grondgebied van andere lidstaten en visumvrijstelling, ondanks dat de uitoefening van deze rechten in dit geval niet langer ter waarborging van artikel 21 VWEU dient?
- 11 Het antwoord op deze vragen is relevant voor de beslechting van het hoofdgeding aangezien, indien het bezit van een duurzame verblijfskaart op zichzelf het recht op inreis staft, de luchtvaartmaatschappij hoe dan ook is vrijgesteld van de verplichting om verdere controles uit te voeren en – mits zij de geldigheid van het reisdocument en de duurzame verblijfskaart heeft gecontroleerd – niet kan worden vastgesteld dat zij in verzuim is, in welk geval de beantwoording van de vierde en vijfde vraag overbodig wordt.

- 12 De vierde vraag rijst indien het Hof tot de slotsom komt dat vanuit het oogpunt van het inreisrecht onderscheid moet worden gemaakt tussen staatsburgers van derde staten die daadwerkelijk een familieband hebben en diegenen van wie de familieband is opgeheven maar die dankzij richtlijn 2004/38 van hun verblijfsrecht verzekerd blijven. In het onderhavige geval leidt een dergelijk onderscheid tot de concrete vraag of de luchtvaartmaatschappij de verplichting en het recht heeft om te controleren of de familieband van de staatsburger van een derde staat op de reisdatum daadwerkelijk bestaat.
- 13 Artikel 26 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst legt de vervoerder letterlijk de verplichting op om de voor binnenkomst vereiste reisdocumenten te controleren. In de onderhavige zaak is beantwoording van de vraag noodzakelijk of het in artikel 26 gebezigde begrip „reisdocumenten” eng moet worden uitgelegd, hetgeen betekent dat de verplichting van de vervoerder beperkt blijft tot de controle van het paspoort en de daarin opgenomen duurzame verblijfskaart, dan wel ruim moet worden uitgelegd, waaruit volgt dat de controle alle reisbescheiden en overige bewijsstukken (bijvoorbeeld akten van de burgerlijke stand) betreft.
- 14 Bij het beantwoorden van deze vraag moet in aanmerking worden genomen dat luchtvaartmaatschappijen geen overheidsinstanties zijn en niet over de controlemiddelen van overheidsinstanties beschikken. Bovendien ontberen luchtvaartmaatschappijen het recht op toegang tot en verwerking van persoonsgegevens die betrekking hebben op de familiebanden en de persoonlijke levenssfeer van passagiers.
- 15 Met betrekking tot de vijfde vraag: wanneer de controleverplichting van de luchtvaartmaatschappij naast de controle van het reisdocument ook de controle van overige documenten en omstandigheden omvat, dienen nog twee vragen te worden beantwoord: enerzijds, als de passagier de familieband niet naar behoren kan aantonen, maar op grond van zijn reisdocument kan worden toegelaten, levert dit voor de luchtvaartmaatschappij dan voldoende grond op om het vervoer van de passagier te weigeren en, anderzijds, wat zijn de consequenties als de luchtvaartmaatschappij verzuimt om deze controle uit te voeren?
- 16 Voor de vaststelling van de rechtmatigheid van de opgelegde boete dient het Hof tevens de vraag te beantwoorden of de luchtvaartmaatschappij op grond van artikel 26, lid 2, van de Schengenuitvoeringsovereenkomst kan worden gestraft wegens het achterwege laten van de controle van overige reisbescheiden die het recht van binnenkomst aantonen indien zij het bezit van de reisdocumenten en de duurzame verblijfskaart al heeft gecontroleerd.