

Zaak C-584/18

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:

19 september 2018

Verwijzende rechter:

Eparchiako dikastirio Larnakas (rechter voor het district Larnaca, Cyprus)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

3 september 2018

Verzoekende partij:

D. Z.

Verwerende partij:

Blue Air - Airline Management Solutions SRL

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Verordening (EU) 2016/399 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore) – Toegangsvoorwaarden voor de onderdanen van derde landen – Verordening (EG) nr. 539/2001 – Visumplicht bij overschrijding van de buitengrenzen van de lidstaten – Besluit 565/2014/EU tot instelling van een vereenvoudigde regeling voor de controle van personen aan de buitengrenzen, gebaseerd op de eenzijdige erkenning door Bulgarije, Kroatië, Cyprus en Roemenië van bepaalde documenten als gelijkwaardig met hun nationale visa – Onderdaan van Kazachstan die houder is van een voorlopige vergunning tot verblijf in Cyprus en naar Roemenië wil reizen – Instapweigering door de luchtvervoerder – Verordening (EG) nr. 261/2004 – Recht op compensatie

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Uitlegging van het Unierecht, artikel 267 VWEU

Prejudiciële vragen

- 1) Moet besluit nr. 565/2014/EU aldus worden uitgelegd dat het onmiddellijk rechtsgevolgen sorteert in de vorm van, enerzijds, rechten voor particulieren met de nationaliteit van een derde land om zonder visum toegang te verkrijgen tot de lidstaat van bestemming en, anderzijds, de verplichting voor die lidstaat van bestemming om geen visum te verlangen wanneer de persoon in het bezit is van een visum of verblijfstitel vermeld op de lijst van documenten die mogen worden erkend op grond van besluit nr. 565/2014/EU, wanneer de lidstaat van bestemming zich tot de toepassing daarvan heeft verbonden?
- 2) Kan een luchtvervoerder, indien hij zelf en/of middels zijn gemachtigde vertegenwoordigers op het vliegveld van de lidstaat van vertrek met een beroep op de weigering van de autoriteiten van de lidstaat van bestemming om hem toegang te verlenen tot die staat op grond van het gestelde ontbreken van een visum, weigert een passagier te laten instappen, geacht worden te handelen als orgaan van deze staat (*emanation of State*), zodat de getroffen passagier zich jegens hem voor een rechterlijke instantie van de lidstaat van vertrek kan beroepen op besluit nr. 565/2014/EU om aan te tonen dat hij zonder nader visum recht van toegang had en om schadevergoeding te vorderen wegens de schending van dat recht en derhalve inbreuk op de vervoersovereenkomst?
- 3) Kan een luchtvervoerder zelf en/of middels zijn gemachtigde vertegenwoordigers met een beroep op weigering van toegang tot de lidstaat van bestemming door de autoriteiten van die staat weigeren een onderdaan van een derde land te laten instappen, zonder voorafgaande afgifte en/of overhandiging aan die persoon van enige met redenen omklede beslissing waarbij hem de toegang wordt geweigerd [zie artikel 14, lid 2, van verordening (EG) nr. 2016/399, voorheen artikel 13 van verordening (EG) nr. 562/2006, dat voor weigering van de toegang een met redenen omklede beslissing vereist], met het oog op de eerbiediging van de grondrechten en met name van het recht op rechterlijke bescherming van de rechten van de getroffen passagier (zie artikel 4 van dezelfde verordening)?
- 4) Moet artikel 2, onder j), van verordening (EG) nr. 261/2004 aldus worden uitgelegd dat daarbij de situatie van de toepassing van de verordening wordt uitgesloten waarin de luchtvervoerder een passagier op enig moment de instap weigert op grond van vermeende „ontoereikende reisdocumenten”? Is de uitlegging juist dat de instapweigering binnen de werkingssfeer van de verordening valt wanneer in rechte, op basis van de bijzondere omstandigheden van iedere zaak, wordt bevonden dat de reisdocumenten

toereikend waren en dat de instapweigering ongerechtvaardigd of onrechtmatig was op grond van strijdigheid met het Unierecht?

- 5) Kan een passagier het recht op compensatie als bedoeld in artikel 4, lid 3, van verordening (EG) nr. 261/2004 worden ontzegd met een beroep op een beding waarbij een luchtvervoerder elke aansprakelijkheid uitsluit of beperkt in het geval van beweerde ontoereikendheid van reisdocumenten, wanneer een dergelijk beding is opgenomen in de gebruikelijke en vooraf gepubliceerde algemene voorwaarden voor de werkwijze en/of dienstverrichting van een luchtvervoerder? Staat artikel 15 in samenhang met artikel 14 van deze verordening in de weg aan de toepassing van een dergelijk beding tot beperking en/of uitsluiting van de aansprakelijkheid van de luchtvervoerder?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU); artikelen 77, 288

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 12, artikel 1, leden 1 tot en met 3, artikel 2

Verordening (EG) nr. 261/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 295/91 (PB 2004, L 46, blz. 1); artikel 1, artikel 2, onder j), artikel 3, leden 1, 2 en 5, artikel 4, lid 3, artikelen 14 en 15

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 (Schengengrenscore, PB 2006, L 105, blz. 1); artikel 13

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); artikelen 2, 3 en 4, artikel 6, lid 1, artikel 8, lid 3, artikel 14

Besluit nr. 565/2014/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 tot instelling van een vereenvoudigde regeling voor de controle van personen aan de buitengrenzen, gebaseerd op de eenzijdige erkenning door Bulgarije, Kroatië, Cyprus en Roemenië van bepaalde documenten als gelijkwaardig met hun nationale visa voor de doorreis over hun grondgebied of een voorgenomen verblijf op hun grondgebied van ten hoogste 90 dagen binnen een periode van 180 dagen

en tot intrekking van de beschikkingen nr. 895/2006/EG en nr. 582/2008/EG (PB 2014, L 157, blz. 23); artikelen 1 tot en met 8, bijlage III

Informatie van de Commissie over inkennisstellingen door de lidstaten van besluiten met betrekking tot de toepassing van besluit nr. 565/2014/EU van het Europees Parlement en de Raad (2014/C 302/01) (PB 2014, C 302, blz. 1)

Aangehaalde rechtspraak van het Hof

Arrest van 6 oktober 1970, Grad, 9/70, EU:C:1970:78

Arrest van 26 februari 1986, Marshall, 152/84, EU:C:1986:84

Arrest van 12 juli 1990, Foster e.a., C-188/89, EU:C:1990:313

Arrest van 17 januari 2013, Zakaria, C-23/12, EU:C:2013:24

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Verzoeker, D.Z., is onderdaan van een derde land, met name Kazachstan. Verweerster, Blue Air, is een Roemeense luchtvaartmaatschappij die in Cyprus als buitenlandse vennootschap is geregistreerd.
- 2 Als voor de onderhavige zaak relevant tijdstip wordt aangemerkt 6 september 2015, op welke datum verzoeker de instap is geweigerd op een vlucht van verweerster van het vliegveld van Larnaca naar het vliegveld van Boekarest, die gepland stond voor die dag en waarvoor verzoeker een bevestigde boeking had.
- 3 Verzoeker zou in Boekarest verblijven van 6 september 2015 tot 12 september 2015, voor welke datum zijn terugvlucht van Boekarest naar Larnaca met een andere luchtvervoerder was gepland. Verzoeker ondernam de reis om deel te nemen aan twee examens van de Association of Chartered Certified Accountants (vereniging van gecertificeerde registeraccountants; „ACCA”) die op 7 september 2015 plaats zouden vinden in een examencentrum te Boekarest.
- 4 Op het relevante tijdstip maakten Cyprus en Roemenië nog niet volledig deel uit van het Schengengebied, aangezien de Raad nog niet het besluit had genomen dat aan alle vereisten voor de toepassing van alle onderdelen van het Schengenacquis in de betrokken lidstaten was voldaan. Derhalve waren de grenscontroles aan hun buitengrenzen, zoals de luchthavens van de beide landen, nog niet afgeschaft.
- 5 Op het relevante tijdstip beschikte verzoeker niet over een door de Roemeense autoriteiten afgegeven visum voor Roemenië. Op dat tijdstip was verzoeker echter wel houder van een voorlopige vergunning tot verblijf op het grondgebied van de Republiek Cyprus, die in Nicosia op 15 juni 2015 was verleend en geldig was tot 6 april 2016.

- 6 Vóór de geplande datum van zijn vertrek naar Roemenië had verzoeker een elektronische aanvraag voor een Roemeens visum ingediend via de website van het Roemeense ministerie van Buitenlandse Zaken. In antwoord op de desbetreffende vragenlijst had verzoeker verklaard te vallen onder de categorie „I Hold a short-stay issued by Bulgaria, Cyprus or Croatia.” Toen verzoeker zijn aanvraag indiende, was besluit 565/2014 van kracht en werd dat zowel door Cyprus als door Roemenië toegepast.
- 7 Gegeven zijn verklaring dat hij over een vergunning tot verblijf in Cyprus beschikte, antwoordde het Roemeense ministerie van Buitenlandse Zaken verzoeker dat hij geen visum voor Roemenië nodig had, omdat zijn verblijf in Roemenië de 90 dagen binnen een periode van 180 dagen niet zou overschrijden.
- 8 Op 6 september 2015 begaf verzoeker zich naar het vliegveld waar zijn reisdocumenten werden gecontroleerd door medewerkers van het bedrijf dat Blue-Air op Cyprus vertegenwoordigt. Behalve zijn paspoort en zijn vergunning tot verblijf in Cyprus legde verzoeker ook de door hem ingediende visumaanvraag voor Roemenië over en het elektronische antwoord dat hij had ontvangen. De medewerkers in kwestie legden deze documenten voor aan de medewerker van Blue Air bij de dienst Ground Control van het vliegveld van Boekarest, en het antwoord was: „I am sorry but they said that without a visa or a family member residence card, he can't enter Romania.”
- 9 Derhalve werd besloten verzoeker niet te laten instappen in het vliegtuig onder andere omdat verweerster zich bij vervoer van verzoeker zou blootstellen aan strafrechtelijke en administratieve sancties wegens schending van de wet. Verzoeker heeft geprotesteerd en verzocht om een schriftelijke motivering van de instapweigering, maar deze heeft hij niet gekregen. Evenmin is hem ooit enige met redenen omklede beslissing van de Roemeense autoriteiten verstrekt waarbij hem de toegang tot Roemenië is geweigerd.
- 10 Na vruchteloze pogingen het geschil langs niet-judiciële weg op te lossen heeft verzoeker de onderhavige procedure ingesteld.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 11 Verzoeker betoogt dat hem ongemotiveerd, onaangekondigd, onzorgvuldig, zonder kennis van de bepalingen van besluit 565/14, onrechtmatig en/of in strijd met de overeenkomst is geweigerd in het vliegtuig van verweerster in te instappen, terwijl hij over alle volgens dat besluit vereiste reisdocumenten beschikte alsook over een antwoord van het Roemeense ministerie van Buitenlandse Zaken dat hij geen visum voor dat land nodig had.
- 12 Verzoeker vordert voor de verwijzende rechter vergoeding van de aanschafprijs van de tickets voor de heen- en terugvlucht, de aan annulering van de hotelboeking in Boekarest verbonden kosten, het inschrijfgeld voor de examens die hij niet heeft afgelegd omdat hij niet in Boekarest is aangekomen, voor

gederfd inkomen wegens gevraagd en verleend studieverlof van zijn werk voor de voorbereiding voor de examens waaraan hij in Boekarest zou deelnemen, alsmede vergoeding van immateriële schade wegens zijn vergeefse voorbereiding op de examens en de extra voorbereiding die nodig was om deze examens op een andere datum af te leggen.

- 13 Verweerster voert hiertegen aan dat het de verantwoordelijkheid van verzoeker was om zich het eventueel volgens de wetgeving of de verordeningen vereiste visum te verschaffen, dat hij wist of behoorde te weten dat hij een visum voor Roemenië nodig had, dat de Roemeense autoriteiten beschikten over een discretionaire bevoegdheid om hem de toegang tot het land te ontfangen als hij geen visum had, en dat verweerster niet verantwoordelijk is voor de weigering van toegang. De door haar toegepaste en op haar website gepubliceerde vervoersvoorwaarden betreffende het instappen en de controle van reisdocumenten vermelden uitdrukkelijk dat de luchtvaartmaatschappij niet verantwoordelijk is voor weigering van de autoriteiten van de staat van bestemming om de klant toegang tot dat land te verlenen, voor de documenten waarover hij moet beschikken of voor de toepassing van wetten, verordeningen of richtlijnen van de staat van bestemming.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 14 De verwijzende rechter is van oordeel dat onderdanen van derde landen, waaronder Kazachstan, op grond van verordening nr. 539/2001 weliswaar visumplichtig zijn, maar dat zowel Cyprus als Roemenië met ingang van 6 september 2014 tot aan de onverkorte toepassing in die staten van het Schengenacquis zijn onderworpen aan besluit 565/2014 en zich er met in kennisstelling van de Europese Commissie toe hebben verbonden om de in bijlage III van besluit 565/2014 vermelde visa voor doorreis over hun grondgebied en/of verblijfstitels voor een voorgenomen verblijf op hun grondgebied van ten hoogste 90 dagen binnen een periode van 180 dagen als gelijkwaardig met hun nationale visa te beschouwen. Deze omvatten de voorlopige vergunning tot verblijf die de autoriteiten van Cyprus aan verzoeker, onderdaan van Kazachstan, hebben verleend.
- 15 Onder deze omstandigheden, en gezien het feit dat noch Cyprus noch Roemenië de Europese Commissie ervan op de hoogte hebben gesteld dat de visa en verblijfsvergunningen die zijn gehecht aan door Kazachstan afgegeven reisdocumenten van de toepassing van besluit 565/2014 zijn uitgezonderd, is de verwijzende rechter van oordeel dat verzoeker op het relevante tijdstip ten aanzien van de erkenning van de voorlopige vergunning tot verblijf die hem door Cyprus was verleend, mocht aangaan op de in kennisstelling door deze twee lidstaten omtrent de toepassing van besluit 565/2014, alsmede op artikel 3, lid 2, in samenhang met bijlage III van dat besluit.

- 16 De eerste tot en met de derde prejudiciële vraag gaan, naar het oordeel van de verwijzende rechter, om de kwestie of besluit 565/2014 directe horizontale rechtsgevolgen sorteert waarop verzoeker zich voor de verwijzende rechter kan beroepen teneinde jegens een particulier, met name de luchtvervoerder, zijn recht geldend te maken met betrekking tot de schade die hij heeft geleden door schending van dat besluit, en bijgevolg schending van de vervoersovereenkomst.
- 17 Uit artikel 288 VWEU en de rechtspraak van het Hof dienaangaande blijkt dat bepalingen van een besluit dat gericht is tot de lidstaten geen horizontale directe werking kunnen hebben, dat wil zeggen niet door een particulier tegenover een andere particulier kunnen worden ingeroepen met het oogmerk die andere particulier verplichtingen op te leggen, aangezien die bepalingen geen verplichtingen in het leven roepen voor particulieren maar voor de staten tot wie zij zijn gericht. Derhalve moet telkens van geval tot geval worden onderzocht of de verwerende partij handelde als „particulier”, of als een door het besluit geadresseerde „staat”. Wanneer de verwerende partij een particulier is, maar handelde in de uitoefening van bevoegdheden die hem door de Staat zijn toegekend om onder overheidstoezicht een openbare taak of openbare dienst te verrichten, kunnen bepalingen die een verplichting voor de staat behelzen rechtstreeks worden ingeroepen. Voorts moeten de bepalingen van een besluit onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn om directe werking te hebben. In acht moet worden genomen of de bepaling voorziet in een aantal uitzonderingen die nadere uitwerking door de lidstaten behoeven, en dan wel of de formulering onduidelijk is, zodat de vaststelling van uitvoeringsmaatregelen is vereist.
- 18 Besluit 565/2014 lijkt geen verplichtingen voor de lidstaten in het leven te hebben geroepen, doch slechts de vrijheid om, door instelling van een vereenvoudigd visumstelsel, af te wijken van de bepalingen van een verordening. Het is evenwel duidelijk, dat de lidstaten tot wie het besluit is gericht, van die vrijheid gebruik hebben gemaakt en afwijkingen van de strengere regeling van verordening nr. 539/2001 hebben vastgesteld. Zij hebben zich er dus toe verbonden de door het besluit nagestreefde uitkomst te verwezenlijken en hebben hiervan kennis gegeven in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.
- 19 In het licht van deze kennisgeving is de verwijzende rechter van oordeel dat verzoeker, indien hem was toegestaan in te stappen en Roemeens grondgebied te bereiken, zich voor een Roemeense rechter rechtstreeks had kunnen beroepen op zijn recht van toegang tot dit land krachtens besluit 565/2014. Verzoeker heeft echter nimmer een beslissing van de autoriteiten van Roemenië ontvangen waarbij hem de toegang tot het land is geweigerd, aangezien hij niet de kans heeft gekregen daar te arriveren om zich door de nationale bestuurlijke autoriteiten op basis van de wetgeving van dat land te laten controleren. Evenmin hebben verweerster of haar vertegenwoordigers hem een schriftelijke en met redenen omklede Roemeense bestuurlijk beslissing doen toekomen of meegedeeld waarbij hem de toegang tot dat land is geweigerd. Feitelijk is in de onderhavige zaak de handeling waarbij hem de instap in het vliegtuig van verweerster is ontzegd, de enige handeling waarbij verzoeker schade is toegebracht. Daarom wendt hij zich

tot de civiele rechter van Cyprus om te bewijzen dat de instapweigering onder de onderhavige omstandigheden een inbreuk op de vervoersovereenkomst en/of een onrechtmatige daad vormde.

- 20 Met de vierde en de vijfde prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of het in de onderhavige omstandigheden ervoor kan worden gehouden dat sprake was van een instapweigering in de zin van verordening nr. 261/2004, op grond waarvan hij in rechte schadevergoeding kan vorderen van de luchtvervoerder die de uitvoerder was van de litigieuze vlucht die hem naar Boekarest zou brengen.

WERKDOCUMENT