

Cauza C-584/18**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

19 septembrie 2018

Instanța de trimitere:

Eparchiako Dikastirio Larnakas (Tribunalul Districtual din Larnaca, Cipru)

Data deciziei de trimitere

3 septembrie 2018

Reclamant:

D. Z.

Pârâta:

Blue Air - Airline Management Solutions SRL

Obiectul procedurii principale

Spațiul de libertate, securitate și justiție - Regulamentul (UE) 2016/399 cu privire la Codul Uniunii privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul Frontierelor Schengen) - Condițiile de intrare pentru resortisanții țărilor terțe - Regulamentul (CE) nr. 539/2001 - Obligația de a deține viză pentru trecerea frontierelor externe ale statelor membre - Decizia nr. 565/2014/UE de introducere a unui regim simplificat de control al persoanelor la frontierele externe, bazat pe recunoașterea unilaterală de către Bulgaria, Croația, Cipru și România a anumitor documente ca fiind echivalente cu vizele naționale ale acestora - Cetățean al Kazahstanului care deține un permis de ședere temporară eliberat în Cipru și care ar dori să călătorească în România - Refuz la îmbarcare din partea transportatorului aerian - Regulamentul (CE) nr. 261/2004 - Dreptul la compensație

Obiectul și temeiul juridic al cererii de decizie preliminară

Interpretarea dreptului Uniunii, articolul 267 TFUE

Întrebările preliminare

- 1) Este corectă interpretarea conform căreia Decizia nr. 565/2014/UE produce efecte juridice directe, pe de o parte, sub forma drepturilor resortisanților din țările terțe de a nu fi supuși obligației de a deține viză pentru intrarea în statul membru de destinație și, pe de altă parte, sub forma obligației statului membru de destinație în cauză de a nu solicita o astfel de viză, în cazul în care aceștia dețin o viză sau un permis de ședere cuprins în lista celor care beneficiază de recunoaștere reciprocă în temeiul Deciziei nr. 565/2014/UE, pe care statul membru de destinație s-a angajat să o aplice?
- 2) Dacă un transportator aerian, în aeroportul statului membru de plecare, refuză îmbarcarea unui pasager, în mod direct sau/și prin reprezentanții și agenții săi autorizați, invocând refuzul autorităților din statul membru de destinație de a autoriza intrarea pasagerului în statul respectiv, din cauza presupusei lipse a vizei de intrare (viză), se poate considera că transportatorul aerian îndeplinește o funcție și acționează drept emanație a statului în cauză (emanation of State), astfel încât pasagerul vătămat să poată să îi opună Decizia nr. 565/2014/UE în fața instanței din statul membru de destinație, pentru a demonstra că avea dreptul de a intra fără o viză ulterioară și pentru a solicita despăgubiri pecuniare pentru încălcarea acestui drept și, în consecință, pentru încălcarea contractului său de transport?
- 3) Un transportator aerian poate refuza, în mod direct sau/și prin reprezentanții și agenții săi autorizați, îmbarcarea resortisantului unei țări terțe, pe baza unei decizii a autorităților din statul membru de destinație de a refuza intrarea pe teritoriul statului membru respectiv, fără a emite sau/și a furniza în prealabil resortisantului menționat mai sus o decizie motivată în scris privind refuzul [a se vedea articolul 14 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 2016/399, ex articolul 13 din Regulamentul (CE) nr. 562/2006, care stabilește eliberarea unei decizii motivate privind refuzul], pentru a garanta respectarea drepturilor fundamentale și, în special, a protecției jurisdicționale a drepturilor pasagerului vătămat (a se vedea articolul 4 din același regulament)?
- 4) Articolul 2 [litera] (j) din Regulamentul (CE) nr 261/2004 trebuie să fie interpretat în sensul că este exclus din domeniul de aplicare a acestui regulament cazul refuzului la îmbarcare a unui pasager, ori de câte ori transportatorul aerian decide acest lucru pentru motivul unor presupuse „documente de călătorie necorespunzătoare”? Este corectă interpretarea potrivit căreia refuzul la îmbarcare intră în domeniul de aplicare a regulamentului dacă se va decide în instanță, pe baza circumstanțelor specifice fiecărui caz în parte, că documentele de călătorie erau adecvate și

că refuzul la îmbarcare era nejustificat sau ilegal prin încălcarea dreptului european?

- 5) Un pasager poate fi lipsit de dreptul la despăgubiri prevăzut la articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr 261/2004, în cazul invocării clauzei de exonerare sau de limitare a răspunderii transportatorului aerian în cazul pretensei neconformități a documentelor sale de călătorie, atunci când această clauză există în condițiile normale, publicate anterior, referitoare la exercitarea sau/și furnizarea de servicii ale unui transportator aerian? Articolul 15 coroborat cu articolul 14 din același regulament se opune aplicării acestor clauze restrictive și/sau de exonerare a răspunderii transportatorului aerian?

Dispozițiile de drept al Uniunii relevante

Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), articolele 77 și 288

Regulamentul (CE) nr. 539/2001 al Consiliului din 15 martie 2001 de stabilire a listei țărilor terțe ai căror resortisanți trebuie să dețină viză pentru trecerea frontierelor externe și a listei țărilor terțe ai căror resortisanți sunt exonerati de această obligație (JO 2001, L 81, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 3, p. 97), considerentul (12), articolul 1 alineatele (1)-(3), articolul 2.

Regulamentul (CE) nr. 261/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 februarie 2004 de stabilire a unor norme comune în materie de compensare și de asistență a pasagerilor în eventualitatea refuzului la îmbarcare și anulării sau întârzierii prelungite a zborurilor și de abrogare a Regulamentului (CEE) nr. 295/91 (JO 2004, L 46, p. 1, Ediție specială, 07/vol. 12, p. 218), articolul 1, articolul 2 litera (j), articolul 3 alineatele (1), (2) și (5), articolul 4 alineatul (3), articolul 14, articolul 15.

Regulamentul (CE) nr. 562/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 martie 2006 de instituire a unui Cod comunitar privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul Frontierelor Schengen) (JO 2006, L 105, p. 13, Ediție specială, 19/vol. 8, p. 5), articolul 13.

Regulamentul (UE) 2016/399 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 martie 2016 cu privire la Codul Uniunii privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul Frontierelor Schengen) (JO 2016, L 77, p. 1), articolul 2, articolul 3, articolul 4, articolul 6 alineatul (1), articolul 8 alineatul (3), articolul 14.

Decizia nr. 565/2014/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 mai 2014 de introducere a unui regim simplificat de control al persoanelor la frontierele externe, bazat pe recunoașterea unilaterală de către Bulgaria, Croația, Cipru și România a anumitor documente ca fiind echivalente cu vizele naționale ale acestora pentru tranzitul sau șederea preconizată pe teritoriile lor pentru o perioadă care nu depășește 90 de zile în orice perioadă de 180 de zile și de

abrogare a Deciziilor nr. 895/2006/CE și nr. 582/2008/CE (JO 2014, L 157, p. 23), articolele 1-8, anexa III

Informații din partea Comisiei cu privire la notificările transmise de statele membre privind deciziile de aplicare a Deciziei 565/2014/UE a Parlamentului European și a Consiliului (2014/C 302/01) (JO 2014, C 302, p. 1)

Jurisprudența Curții de Justiție

Hotărârea din 6 octombrie 1970, Franz Grad/FinanzamtTraunstein (9/70, EU:C:1970:78)

Hotărârea din 26 februarie 1986, M. H. Marshall/Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching) (152/84, EU:C:1986:84)

Hotărârea din 12 iulie 1990, A. Foster și alții/British Gas plc. (C-188/89, EU:C:1990:313)

Hotărârea din 17 ianuarie 2013, Zakaria (C-23/12, EU:C:2013:24)

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii principale

- 1 Reclamantul, D.Z., este cetățean al unei țări terțe, și anume al Kazahstanului. Pârâta, Blue Air, este o companie aeriană românească înregistrată în Cipru drept societate străină.
- 2 În speță, data de 6 septembrie 2015 este data de referință, când pârâta a refuzat îmbarcarea reclamantului pentru un zbor de pe aeroportul din Larnaca către aeroportul din București, care era programat pentru data respectivă și pentru care reclamantul avea o rezervare confirmată.
- 3 Șederea reclamantului la București trebuia să aibă loc în perioada 6-12 septembrie 2015, aceasta din urmă fiind data la care era prevăzut zborul de întoarcere de la București la Larnaca, cu un alt transportator aerian. Scopul călătoriei reclamantului era participarea sa la două examene ale IFAC (International Federation of Accountants) [Federația Internațională a Contabililor], care urmau să aibă loc la 7 septembrie la un centru de examinare din București.
- 4 La data faptelor, Cipru și România nu erau încă pe deplin integrate în spațiul Schengen, dat fiind că decizia Consiliului nu fusese încă adoptată, deoarece nu erau îndeplinite condițiile necesare pentru aplicarea tuturor părților din legislația relevantă a Uniunii în aceste state membre. Într-adevăr, nu fuseseră eliminate controalele la frontierele externe, cum ar fi aeroporturile celor două țări în cauză.
- 5 La data faptelor, reclamantul nu deținea o viză emisă de autoritățile române pentru intrarea sa în România. Cu toate acestea, în același timp, reclamantul deținea un permis de ședere temporară pe teritoriul Republicii Cipru, eliberat la Nicosia la data de 15 iunie 2015 valabil până la 6 aprilie 2016.

- 6 Înainte de data prevăzută pentru plecarea sa în România, reclamantul depusese pe cale electronică o cerere pentru eliberarea unei vize de intrare în România, prin intermediul paginii de internet a Ministerului Afacerilor Externe din România. În răspunsul său la chestionarul aferent, reclamantul declarase că se încadra în categoria următoare: „I Hold a short-stay issued by Bulgaria, Cyprus or Croatia.” [Dețin un permis de ședere temporară eliberat de Bulgaria, Cipru sau Croația]. Trebuie remarcat faptul că, la data depunerii cererii reclamantului, Decizia nr. 565/2014 era în vigoare, fiind pusă în aplicare atât în Cipru, cât și în România.
- 7 Având în vedere declarația sa, potrivit căreia acesta deținea un permis de ședere temporară în Cipru, răspunsul primit de la Ministerul Afacerilor Externe din România a fost că nu exista nicio obligație de a obține o viză de intrare pentru România, dacă timpul de ședere în România nu ar fi depășit 90 de zile în orice perioadă de 180 de zile.
- 8 La 6 septembrie 2015 reclamantul a sosit la aeroport, unde documentele sale de călătorie au fost controlate de către funcționarii societății private care operează în calitate de reprezentant al Blue-Air în Cipru. În plus față de pașaport și de permisul său de ședere în Cipru, reclamantul a prezentat de asemenea cererea depusă pentru eliberarea permisului de ședere în România și răspunsul primit electronic. Funcționarii acestei societăți au trimis documentele respective unui funcționar Blue Air din cadrul serviciului control la sol (Ground Control) de pe aeroportul din București, iar răspunsul acestuia a fost următorul: „I am sorry but they said that without a visa or a family member residence card, he can't enter Romania” [Îmi pare rău dar mi s-a spus că fără o viză sau un permis de ședere al unui membru de familie, nu poate intra în România].
- 9 Ca urmare, s-a decis să nu se permită îmbarcarea reclamantului în aeronavă, deoarece, printre altele, eventualul transport al acestuia ar fi condus la încălcarea legislației, cu sancțiuni penale și administrative împotriva pârâtei. Reclamantul a răspuns, solicitând să i se motiveze în scris refuzul la îmbarcare în aeronavă, ceea ce nu s-a întâmplat. Acesta nu a primit niciun răspuns scris și motivat nici din partea autorităților române pentru refuzul intrării în România.
- 10 După mai multe încercări de soluționare extrajudiciară a litigiului, reclamantul a introdus prezenta acțiune.

Principalele argumente ale părților în cauza principală

- 11 Reclamantul pretinde că refuzul la îmbarcare în avionul pârâtei, deși acesta deținea toate documentele de călătorie necesare în conformitate cu Decizia nr. 565/2014 și primise răspunsul din partea Ministerului Afacerilor Externe al României, potrivit căruia nu era supus obligației de a deține viză în acest stat, a avut loc fără o explicație prealabilă, fără o notificare obligatorie în acest sens, din neglijență, cu încălcarea dispozițiilor deciziei menționate, în mod ilegal și/sau cu încălcarea acordurilor.

- 12 În fața instanței de trimitere, reclamantul solicită despăgubiri pentru suma datorată pentru costul biletului său dus-întors, pentru taxele de anulare a rezervării hotelului în București, pentru taxele examenelor pe care nu le-a mai susținut din cauză că nu a mai plecat spre București, echivalentul salariilor pe care nu le-a primit de la angajatorul său pentru motive de concediu de studiu pe care l-a cerut și obținut pentru pregătirea examenelor care urmau a fi susținute la București, precum și despăgubiri pentru prejudiciul moral suferit ca urmare a pregătirii în mod inutil pentru examene, precum și pentru pregătirea ulterioară pe care a fost nevoit să o efectueze pentru a susține din nou aceleași examene la o dată diferită.
- 13 Pârâta obiectează că era de datoria reclamantului să obțină toate vizele de intrare necesare conform legii sau regulamentelor, că acesta știa sau ar fi trebuit să știe că exista o obligație de a deține viză pentru România, că autoritățile române aveau puterea discreționară de a nu accepta intrarea sa în țară dacă nu deținea viză și că pârâta nu poate fi considerată responsabilă pentru refuzul îmbarcării. Condițiile de transport pe care le aplică societatea pârâtă, astfel cum sunt publicate pe pagina sa de internet, referitoare la îmbarcarea și la controlul documentelor de călătorie, stabilesc în mod clar faptul că societatea nu este răspunzătoare pentru refuzul intrării în țară a clientului său din partea autorităților statului de destinație sau pentru documentele pe care clientul trebuie să le dețină sau pentru aplicarea legilor, a regulamentelor sau a directivelor statului de destinație.

Rezumatul motivelor deciziei de trimitere

- 14 Instanța de trimitere consideră că, deși în temeiul Regulamentului nr. 539/2001, resortisanții țărilor terțe, inclusiv ai Kazahstanului, sunt supuși obligației de a deține viză, totuși atât Cipru, cât și România, pentru care Decizia nr. 565/2014 se aplică începând cu data de 6 septembrie 2014, până când vor fi aplicate pe deplin în aceste state toate dispozițiile legislației Schengen, s-au angajat, cu notificarea Comisiei Europene, să recunoască drept echivalente cu vizele naționale pentru tranzitarea teritoriului lor sau pentru șederi preconizate pe teritoriul lor, care nu depășesc 90 de zile în orice perioadă de 180 de zile, vizele și/sau permisele de ședere menționate în anexa III la Decizia nr. 565/2014, inclusiv permisul de ședere temporară eliberat reclamantului, cetățean al Kazahstanului, de către autoritățile cipriote.
- 15 Având în vedere cele de mai sus și dat fiind că nici Cipru, nici România nu au notificat Comisiei Europene nicio derogare de la aplicarea Deciziei nr. 565/2014 privind vizele și permisele de ședere aplicate pe documentele de călătorie emise de Kazahstan, instanța de trimitere consideră că reclamantul avea la momentul respectiv dreptul de a se baza pe comunicarea pe care cele două state membre au făcut-o cu privire la aplicarea Deciziei nr. 565/2014, precum și pe articolul 3 alineatul (2) coroborat cu anexa III la această decizie, în scopul recunoașterii permisului său de ședere temporară eliberat în Cipru.

- 16 În ceea ce privește întrebările preliminare 1)-3), apare întrebarea, potrivit instanței de trimitere, dacă Decizia nr. 565/2014 produce în mod direct efecte juridice pe care reclamantul să le poată invoca în mod orizontal în fața instanței competente, în scopul revendicării în instanță a unui drept față de un particular, adică transportatorul aerian, pentru prejudiciul suferit prin încălcarea dispozițiilor acestei decizii și, în consecință, pentru încălcarea contractului de transport.
- 17 Din articolul 288 TFUE și din jurisprudența Curții relevantă rezultă că dispozițiile unei decizii adresate statelor membre nu pot avea efect direct orizontal sau să fie invocate de către un particular împotriva unui alt particular, în scopul de a impune o obligație acelei părți, deoarece aceste dispoziții nu instituie obligații în sarcina particularilor, ci a statelor cărora li se adresează. Prin urmare, ceea ce trebuie să se examineze de la caz la caz, în mod individual, este dacă pârâta a acționat în calitate de „particular” sau de „stat” căruia i se adresa decizia. În cazul în care pârâta a acționat în exercitarea competențelor acordate de către stat pentru îndeplinirea unei funcții publice sau a unui serviciu public sub controlul statului, atunci pot fi invocate în mod direct dispozițiile care impun o obligație pentru aceasta. În plus, pentru a fi eficace imediat, dispozițiile unei decizii trebuie să fie suficient de clare și de categorice. Este necesar să se verifice dacă dispoziția prevede un anumit număr de derogări, ale căror detalii trebuie să fie definite de statele membre și/sau dacă formularea acestora este vagă și necesită adoptarea ulterioară a unor măsuri de punere în aplicare.
- 18 Nu pare că Decizia nr. 565/2014 a stabilit o obligație pentru statele membre, ci pare că a stabilit numai o marjă de derogare de la dispozițiile regulamentului, prin introducerea unui regim mai simplificat de vize. Cu toate acestea, este clar că statele membre, cărora li se adresează această decizie, au exercitat această putere discreționară și au definit derogările în raport cu dispozițiile mai stricte ale Regulamentului nr. 539/2001 și prin urmare au asumat obligații în ceea ce privește rezultatul urmărit prin decizie, făcând publică adoptarea obligației lor respective în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*.
- 19 Având în vedere cele de mai sus, instanța de trimitere consideră că, în cazul în care reclamantului i s-ar fi permis îmbarcarea la bordul avionului pentru a ajunge pe teritoriul României, acesta ar fi putut invoca în mod direct în fața instanței române dreptul de intrare în țară, în temeiul Deciziei nr. 565/2014. Însă, reclamantul nu a avut niciodată ocazia să se confrunte cu decizia autorităților administrative române cu privire la refuzul intrării sale în țară, deoarece nu i s-a permis să ajungă în România, astfel încât să poată fi supus controlului autorităților administrative ale acestei țări în temeiul legislației acesteia. De asemenea, pârâta sau reprezentanții săi nici nu i-au înmănat sau notificat reclamantului o eventuală decizie din partea României, în scris și motivată, cu privire la refuzul intrării în acest stat. În fapt, în acest caz, singurul prejudiciu pe care reclamantul l-a suferit a fost refuzul său la îmbarcare în aeronava pârâtei. Din acest motiv, acesta a sesizat instanța civilă din Cipru pentru a demonstra că refuzul la îmbarcare, în astfel de condiții, constituie o încălcare a contractului de transport și/sau un act ilegal.

- 20 În ceea ce privește întrebările preliminare 4) și 5), întrebarea adresată de instanța de trimitere este dacă, în circumstanțele în cauză, este posibil să se considere că există o decizie de refuz la îmbarcare în sensul Regulamentului nr. 261/2004, care ar da naștere dreptului de a acționa pentru despăgubirea prejudiciului cauzat reclamantului de către transportatorul aerian, care ar fi trebuit să efectueze zborul în cauză pentru transportul său la București.

DOCUMENT DELIBERU