



## Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ  
G. PITRUZZELLA  
представено на 21 ноември 2019 година<sup>1</sup>

Дело C-584/18

D. Z.  
срещу  
**Blue Air — Airline Management Solutions и др.**

(Преюдициално запитване, отправено от Eparchiako Dikastirio Larnakas (Районен съд Ларнака, Кипър)

„Преюдициално запитване — Контрол на границите, убежище и имиграция — Преминаване на външните граници на държавите членки — Решение № 565/2014/ЕС — Директен ефект — Регламент № 261/2004 — Отказан достъп на борда — Понятие — Грешка при преценката дали документите за пътуване са подходящи — Клаузи, ограничаващи отговорността на въздушния превозвач“

1. С преюдициалното запитване, предмет на настоящото заключение, Eparchiako Dikastirio Larnakas (Районен съд Ларнака, Кипър) отправя до Съда пет въпроса относно тълкуването на Решение № 565/2014<sup>2</sup> и на Регламент № 261/2004<sup>3</sup>. Тези въпроси възникват в рамките на спор между D. Z. и Blue Air — Airline Management Solutions S.R.L. (наричано по-нататък „Blue Air“) във връзка с отказа на последното да качи D. Z. на борда на полет от Ларнака (Кипър) за Букурещ (Румъния).

### Правна уредба

2. В съответствие с член 4, параграф 1 от Акта относно условията за присъединяване на Република България и Румъния и промените в Учредителните договори на Европейския съюз<sup>4</sup> от Румъния се изисква, считано от 1 януари 2007 г. — датата на присъединяването ѝ към Съюза, да наложи задължение за притежаване на виза на гражданите на третите страни, включени в списъка, който се съдържа в приложение I към Регламент № 539/2001<sup>5</sup>. В

<sup>1</sup> Език на оригиналния текст: италиански.

<sup>2</sup> Решение № 565/2014/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 година за въвеждане на опростен режим за контрола на лица на външните граници, който се основава на едностранното признаване от страна на България, Хърватия, Кипър и Румъния на определени документи за равностойни на националните им визи за транзитно преминаване или планиран престой на тяхна територия, ненадвишаващ 90 дни в рамките на период от 180 дни, и за отмяна на Решения № 895/2006/ЕО и № 582/2008/ЕО (ОВ L 157, 2014 г., стр. 23).

<sup>3</sup> Регламент (ЕО) № 261/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 11 февруари 2004 година относно създаване на общи правила за обезщетяване и помощ на пътниците при отказан достъп на борда и отмяна или голямо закъснение на полети, и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 295/91 (ОВ L 46, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 12, стр. 218).

<sup>4</sup> ОВ L 157, 2005 г., стр. 203.

<sup>5</sup> Регламент (ЕО) № 539/2001 на Съвета от 15 март 2001 година за определяне на третите страни, чиито граждани трябва да притежават виза, когато преминават външните граници на държавите членки, както и тези, чиито граждани са освободени от това изискване (ОВ L 81, 2001 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 3, стр. 97). Считано от 17 декември 2018 г., Регламент № 539/2001 е заменен с Регламент (ЕС) 2018/1806 на Европейския парламент и на Съвета от 14 ноември 2018 г. (ОВ L 303, 2018 г., стр. 39).

съответствие с параграф 2 от този член, разпоредбите на достиженията на правото от Шенген относно условията и критериите за издаване на единни визи, както и разпоредбите за взаимно признаване на визи и за равностойността между разрешения за пребиваване и визи са задължителни за Румъния от датата на присъединяване, макар те да не се прилагат до приемането на решение на Съвета в този смисъл. Следователно от Румъния се изисква да издава национални визи за влизане или за транзитно преминаване на граждани на трети страни, притежаващи единна виза, виза за дългосрочно пребиваване или разрешение за пребиваване, издадени от държава членка, която прилага изцяло достиженията на правото от Шенген, или подобен документ, издаден от Кипър, България или Хърватия, които също като Румъния все още не са част от Шенгенското пространство. За да се избегне налагането на Румъния и на държавите членки, които са се присъединили към Съюза на 1 май 2004 г., на неоправдана административна тежест на етапа, предшестваш влизането им в Шенгенското пространство, са приети Решения № 895/2006<sup>6</sup>, № 582/2008<sup>7</sup> и последно, Решение № 565/2014, което отменя първите две и се отнася единствено за Румъния, България, Кипър и Хърватия.

3. Съгласно член 1 от него с Решение № 565/2014, прилагано както от Кипър, така и от Румъния към момента на настъпване на фактите по главното производство, „се въвежда опростен режим за контрола на лица на външните граници, съгласно който България, Хърватия, Кипър и Румъния могат едностранно да признават за равностойни на националните си визи за транзитно преминаване или за планиран престой на тяхна територия, ненадвишаващ 90 дни в рамките на период от 180 дни, документите, посочени в член 2, параграф 1 и член 3 [от това] решение, които са издадени на граждани на трети държави, задължени да притежават виза съгласно Регламент [...] № 539/2001“.

4. Съгласно член 2, параграф 1 от Решение № 565/2014 България, Хърватия, Кипър и Румъния могат да считат за равностойни на своите национални визи, независимо от гражданството на техните притежатели, документите, изброени в букви а)—в) от този параграф, издадени от държавите членки, които прилагат изцяло достиженията на правото от Шенген. Съгласно параграф 3 от този член, ако решат да прилагат Решение № 565/2014, „България, Хърватия, Кипър и Румъния [...] признават всички документи, посочени в параграфи 1 и 2, независимо коя държава членка е издала документа, освен когато тези документи са поставени върху документи за пътуване, които те не признават, или върху документи за пътуване, издадени от трета държава, с която те не поддържат дипломатически отношения“.

5. Съгласно член 3, параграф 1 от Решение № 565/2014, „[а]ко България, Хърватия, Кипър или Румъния решат да прилагат член 2, те могат [...] да признават за равностойни на националните си визи“ визите и разрешенията, изброени в букви а) и б) от този параграф, издадени от същите тези държави членки, освен когато са поставени върху документи за пътуване, които не признават, или върху документи за пътуване, издадени от трета държава, с която те не поддържат дипломатически отношения. Параграф 2 от този член уточнява, че документите, издавани от Кипър, които могат да бъдат признати, са изброени в приложение III към Решение № 565/2014.

6 Решение № 895/2006/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 14 юни 2006 година за въвеждане на опростен режим за контрол на лица на външните граници, който се основава на едностранното признаване от страна на Чешката република, Естония, Кипър, Латвия, Литва, Унгария, Малта, Полша, Словения и Словакия на определени документи като равностойни на националните им визи за целите на транзитно преминаване през техните територии (ОВ L 167, 2006 г., стр. 1).

7 Решение № 582/2008/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 17 юни 2008 година за въвеждане на опростен режим за контрол на лица на външните граници, който се основава на едностранното признаване от страна на България, Кипър и Румъния на определени документи като равностойни на националните им визи за целите на транзитно преминаване през техните територии (ОВ L 161, 2008 г., стр. 30).

6. В съответствие с член 5, първа алинея от Решение № 565/2014 „България, Хърватия, Кипър и Румъния нотифицират Комисията в срок от 20 работни дни от влизането в сила на настоящото решение, ако решат да прилагат настоящото решение. Комисията публикува съобщената ѝ от тези държави членки информация в *Официален вестник на Европейския съюз*“. В съответствие с член 5, първа алинея от Решение № 565/2014 на 6 септември 2014 г. Комисията публикува в Официален вестник следната информация по отношение на Румъния: „Румъния прилага Решение № 565/2014/ЕС и в съответствие с член 3 от Решението признава националните визи и разрешенията за пребиваване, издавани от България, Кипър и Хърватия, изброени съответно в приложения I, II и III“<sup>8</sup>.

7. Съгласно член 1, параграф 1 от Регламент № 539/2001 гражданите на третите страни, които са изброени в списъка в приложение I към този регламент, трябва да притежават виза при преминаване на външните граници на държавите членки. Казахстан е включен в този списък.

8. Член 2, буква й) от Регламент № 261/2004 уточнява, че за целите на този регламент „отказан достъп на борда“ означава „отказ да се превозват пътници с даден полет, въпреки че те са представили за качване на борда съгласно условията, изложени в член 3, параграф 2, освен в случаите, когато има основателни причини да им се откаже достъп на борда, като например причини, свързани със здравето, безопасността или сигурността или неподходящи документи за пътуване“.

9. Съгласно член 4, параграф 3 от Регламент № 261/2004, „[а]ко на пътници се откаже достъп на борда против тяхната воля, опериращият въздушен превозвач ги компенсира незабавно по член 7 и им предоставя необходимата помощ по членове 8 и 9“.

10. Член 15 от Регламент № 261/2004, озаглавен „Недопускане на дерогации“, предвижда в параграф 1, че „задълженията по отношение на пътниците съгласно [този] регламент не могат да бъдат ограничавани или отменяни, по-специално чрез дерогирание или рестриктивна клауза в договора за превоз“.

### **Спорът по главното производство, преюдициалните въпроси и производството пред Съда**

11. D. Z., ищец в главното производство, е гражданин на Казахстан. Blue Air, ответник в главното производство, е румънско дружество, регистрирано в Кипър през 2015 г., което е установило мястото си на стопанска дейност в тази държава членка.

12. На 6 септември 2015 г. D. Z. отива на летището в Ларнака, за да се качи на борда за полет до Букурещ, изпълняван от ответника, за който е имал потвърдена резервация. Престоят на D. Z. в Букурещ трябвало да продължи от 6 до 12 септември 2015 г. — дата, за която бил предвиден обратният полет от Букурещ до Ларнака с друг въздушен превозвач. Цел на пътуването била явяването на D. Z. на два изпита на ACCA (Association of Chartered Certified Accountants) [Сдружение на сертифицираните експерт-счетоводители], насрочени за 7 септември в Букурещ.

<sup>8</sup> ОВ С 302, 2014 г., стр. 1. На същата дата е публикувана сходна информация по отношение на Кипър, макар тази държава членка да е изключила от признаване визите и разрешенията за пребиваване, поставени на документите за пътуване, издадени от Азербайджан и Турция.

13. Към момента на настъпване на фактите по главното производство D. Z. е притежавал валиден паспорт, издаден от Казахстан, както и разрешение за временно пребиваване на територията на Република Кипър, издадено в Никозия на 15 юни 2015 г. и със срок до 6 април 2016 г. Въпреки че в акта за преюдициално запитване това не е споменато изрично, изглежда е безспорно, че въпросното разрешение за пребиваване спада към разрешенията, включени в приложение III към Решение № 565/2014<sup>9</sup> — признавани от Румъния в съответствие с член 3, параграф 1, буква б) от Решение № 565/2014.

14. Преди датата, предвидена за заминаването му за Румъния, D. Z. подава електронно заявление за издаване на входна виза за Румъния чрез уебсайта на Министерството на външните работи на тази държава членка. Отговаряйки на съответния въпросник, D. Z. заявява, че попада в следната категория: „I hold a short-stay issued by Bulgaria, Cyprus or Croatia“. Отговорът, който получава от Министерството на външните работи на Румъния, е, че няма никакво изискване той да се снабди с входна виза, ако продължителността на престоя му в тази държава членка не надвиши 90 дни в рамките на период от 180 дни.

15. След като пристига навреме на летището в Ларнака, документите за пътуване на D. Z. са проверени от служителите на частното дружество, действащо като упълномощен представител на дружество Blue Air в Кипър. D. Z. носи със себе си и показва, освен паспорта и кипърското разрешение за пребиваване, заявлението за виза, подадено чрез уебсайта на румънското Министерство на външните работи, и отговора, получен по електронен път, че от него не се изисква да се снабди с виза за влизане в Румъния.

16. Служителите, които извършват проверката на документите за пътуване на D. Z., се свързват по телефона с персонала за наземен контрол на Blue Air на летището в Букурещ, на който изпращат всички представени от D. Z. документи. Отговорът на служителя на Blue Air, който работи на летището в Букурещ, изпратен по електронната поща, бил следният: „I am sorry but they said that without a visa or a family member residence card, he can't enter Romania“ („съжалявам, но ми казаха, че без виза или карта за пребиваване на член на семейството не може да влезе в Румъния“).

17. Имайки предвид този отговор и факта, че превозът на D. Z. до Румъния би породил задължение за Blue Air да го върне незабавно в Кипър, като същевременно дружеството би се изложило на административни и наказателни санкции, е взето решение да се откаже достъп на борда на D. Z. за полета, за който е имал резервация. Последният е поискал да му бъдат предоставени в писмен вид мотивите за отказания му достъп на борда на въздухоплавателното средство, което не е направено. Безспорно е също така, че D. Z. не е бил уведомен за каквото и да е писмено решение на румънските органи, в което да се посочват причините за отказа да се разреши влизането му на румънска територия.

18. Пред запитващата юрисдикция D. Z. претендира обезщетение в размер на сумата, дължима за билета му за отиване и за връщане, разносните за отмяна на резервацията на хотел в Букурещ, таксите за изпитите, на които не се е явил поради неосъщественото му заминаване за Букурещ, равностойността на заплатите, които не е получил от работодателя си поради отпуска за обучение, за да се подготви за изпитите, които е щял да полага в Букурещ, както и обезщетение за претърпените неимуществени вреди поради напразната подготовка за изпитите, както и поради допълнителната подготовка, която е бил принуден да проведе, за да се яви отново на същите изпити на друга дата. Той счита, че отказаният достъп на борда на самолета

<sup>9</sup> Въпросното разрешение за пребиваване попада в категорията, посочена в рубрика „Разрешения за пребиваване“, първо тире, „Временно разрешение за пребиваване (работа, посетител, студент)“, от това приложение.

на ответника, макар да е притежавал всички документи за пътуване, които се изискват от Решение № 565/2014, и да е получил отговор от Министерството на външните работи на Румъния, че не се изисква той да притежава виза — е в нарушение на разпоредбите на това решение и на договора, сключен с ответника.

19. Blue Air възразява, че D. Z. е следвало да се снабди с всички необходими входни визи, които се изискват в съответствие със закона или регламентите, че същият е знаел или е трябвало да знае, че има изискване за виза за Румъния, че румънските органи са имали правото на преценка да не допуснат влизането му в страната, ако не притежава виза, и че ответникът не следва да носи отговорност за решението, взето от румънските органи, да му откажат влизане на румънска територия. Освен това Blue Air препраща към общите условия за превоз, публикувани на уебсайта му, които императивно указват, че компанията не носи отговорност за отказа за влизане на пътника от органите на държавата на дестинация или за документите, които клиентът трябва да притежава, или за прилагането на законите, регламентите или директивите в държавата на дестинация.

20. В този именно контекст Eparchiako Dikastirio Larnakas (Районен съд Ларнака) отправя до Съда следните преюдициални въпроси:

- „1) Правилно ли е тълкуването, че Решение № 565/2014/ЕС произвежда пряко правни последици под формата, от една страна, на права на граждани на трети страни да не подлежат на изискването за виза за влизането им в държавата членка на дестинация, и от друга страна, на задължение за въпросната държава членка на дестинация да не изисква такава виза, ако те притежават виза или разрешение за пребиваване, включени в списъка на онези, за които важи взаимното признаване въз основа на Решение № 565/2014/ЕС, което държавата членка на дестинация е поела задължението да прилага?
- 2) Ако въздушен превозвач на летището на държавата членка на заминаване, пряко или/и чрез своите упълномощени представители и агенти, откаже достъп на борда на пътник, позовавайки се на отказа на органите на държавата членка на дестинация да разрешат влизането му в тази държава поради твърдяна липса на входна виза (visa), може ли да се счита, че въздушният превозвач изпълнява функцията и действа като еманация на съответната държава (emanation of State), така че претърпелият вреди пътник да може да му противопостави Решение № 565/2014/ЕС пред съда на държавата членка на заминаване, за да докаже, че е имал правото да влезе без допълнителна виза и да поиска парично обезщетение за нарушаването на това право и следователно за нарушаването на договора му за превоз?
- 3) Може ли въздушен превозвач, пряко или/и чрез своите упълномощени представители и агенти, да откаже достъп на борда на гражданин на трета страна въз основа на решение на органите на държавата членка на дестинация да се откаже влизане на територията на тази държава членка, без преди това да е било издадено или/и предадено на горепосочения гражданин аргументирано решение в писмен вид за отказа за влизане (вж. член 14, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 2016/399, предишен член 13 от Регламент (ЕО) № 562/2006<sup>10</sup>, предвиждащ издаването на аргументирано решение за отказа за влизане), за да бъде гарантирано спазването на основните права, и по-специално на съдебната защита на правата на претърпелия вреди пътник (вж. член 4 от същия регламент)?
- 4) Трябва ли член 2, [буква] й) от Регламент (ЕО) № 261/2004 да се тълкува в смисъл, че от приложното му поле се изключва случаят на отказан достъп на борда на пътник всеки път когато въздушният превозвач вземе подобно решение въз основа на твърдени „неподходящи

<sup>10</sup> Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници) (ОВ L 105, 2006 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 8, стр. 5 и поправка в ОВ L 275, 2010 г., стр. 11).

документи за пътуване“? Правилно ли е тълкуването, че отказаният достъп на борда попада в приложното поле на Регламента, ако въз основа на конкретните обстоятелства във всеки отделен случай бъде постановено съдебно решение, че документите за пътуване са били подходящи и отказаният достъп на борда е бил неоснователен или неправомерен поради нарушаване на европейското право?

- 5) Може ли пътник да бъде лишен от правото на обезщетение, предвидено в член 4, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 261/2004, чрез позоваване на клауза за освобождаване от отговорност или за ограничаване на отговорността на въздушния превозвач в случай на твърдени неподходящи документи за пътуване, когато такава клауза съществува в обичайните и предварително публикувани условия за упражняване или/и предоставяне на услуги от въздушен превозвач? Допуска ли член 15 във връзка с член 14 от същия регламент прилагането на такива рестриктивни клаузи и/или клаузи за освобождаване от отговорност на въздушния превозвач“.

21. В съответствие с член 23 от Статута на Съда D. Z., Blue Air, германското, кипърското и нидерландското правителство, както и Комисията представят писмени становища. Посочените заинтересовани лица, с изключение на Blue Air, излагат устни становища в съдебното заседание от 12 септември 2019 г. пред Съда.

#### По допустимостта

22. Blue Air оспорва допустимостта на преюдициалното запитване, първо, тъй като противно на кипърските процесуални разпоредби, страните в производството не са били изслушани по втория и третия преюдициален въпрос, второ, тъй като запитващата юрисдикция не е изложила приложимите разпоредби на националното право, и трето, тъй като тази юрисдикция не е изложила всички правни и фактически обстоятелства, необходими за правилното прилагане на правото на Съюза. От своя страна германското правителство изразява съмнения относно допустимостта на четвъртия и на петия преюдициален въпрос, тъй като от акта за преюдициално запитване не следва, че ищецът в главното производство се позовава на Регламент № 261/2004.

23. Във връзка с това следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика въпросите, които са свързани с тълкуването на правото на Съюза и са поставени от националния съд в нормативната и фактическата рамка, които той определя съгласно своите правомощия и проверката на чиято точност не е задача на Съда, се ползват с презумпция за релевантност<sup>11</sup> и че Съдът може да откаже да се произнесе по отправеното от национална юрисдикция преюдициално запитване само ако е съвсем очевидно, че исканото тълкуване на норма от правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество или още когато Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставения му въпрос<sup>12</sup>. Нито една от тези хипотези не е налице в настоящия случай. Що се отнася до релевантността на четвъртия и на петия преюдициален въпрос, ще отбележа, че макар наистина, както изрично се посочва в акта за преюдициално запитване, ищецът в главното производство да не се позовава на Регламент № 261/2004, в самото определение запитващата юрисдикция все пак е уточнила, че кипърското право ѝ позволява да присъди обезщетение на страна, дори ако тя не го е поискала изрично.

<sup>11</sup> Вж. например решение от 10 март 2016 г., Flight Refund (C-94/14, EU:C:2016:148, т. 40 и цитираната съдебна практика).

<sup>12</sup> Вж., последно, решение от 10 декември 2018 г., Wightman и др. (C-621/18, EU:C:2018:999, т. 27 и цитираната съдебна практика)

24. Припомням също, че според установената съдебна практика Съдът не следва да проверява дали актът за преюдициално запитване е постановен съобразно националните правила за съдебната организация и съдопроизводството<sup>13</sup>.

25. Ето защо предлагам на Съда да обяви за допустими всички преюдициални въпроси, отправени от запитващата юрисдикция.

## По същество

### По първия преюдициален въпрос

26. С първия си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция по същество иска от Съда да установи дали Решение № 565/2014 произвежда преки последици в смисъл, че от една страна, предоставя на гражданин на трета страна, включена в списъка по приложение I към Регламент № 539/2001, правото да не се снабдява с национална виза за влизане на територията на една от държавите членки адресати на това решение, когато притежава разрешение за пребиваване, признато от тази държава членка като равностойно на националната ѝ виза в съответствие с член 3, параграф 1, буква б) от това решение, и от друга страна, задължава тази държава членка да разреши влизането при тези обстоятелства въпреки липсата на такава виза.

27. Blue Air, германското, кипърското и нидерландското правителство предлагат въз основа на съвпадащи по същество доводи да се отговори отрицателно на този въпрос. Комисията обаче счита, че следва да му се отговори утвърдително<sup>14</sup>.

28. Както отбелязва Съдът, като се започне с известното решение Grad, би било несъвместимо с обвързващото действие, което член 288 ДФЕС признава на решението, „да се изключи по принцип възможността на наложеното с него задължение да се позовават засегнатите лица“. В случаите, в които една или няколко държави членки са задължени с решение да приемат определено поведение, „полезното действие на такъв акт би било отслабено, ако правните субекти са възпрепятствани да се позоват на него пред съдилищата и националните юрисдикции са възпрепятствани да го вземат предвид в качеството на елемент от правото [на Съюза]“<sup>15</sup>.

29. За да може обаче задължението, наложено с решение на държавите членки, които са негови адресати, да породи непосредствено действие в отношенията между последните и частноправните субекти, това задължение трябва да бъде безусловно и достатъчно точно<sup>16</sup>. Преценката дали тези критерии са изпълнени, трябва да се извършва поотделно за всеки случай, като се отчитат характерът, структурата и формулировката на разпоредбата, на която се прави позоваване пред съдилищата<sup>17</sup>.

13 Вж., последно, решение от 10 декември 2018 г., Wightman и др. (C-621/18, EU:C:2018:999, т. 30).

14 В писменото си становище ищецът по делото в главното производство, който е отговорил общо на преюдициалните въпроси, отправени от запитващата юрисдикция, изглежда се произнася в полза на признаването на преки (хоризонтални) последици на Решение № 565/2014.

15 Решение от 6 октомври 1970 г., Grad (9/70, EU:C:1970:78, т. 5).

16 Решение от 6 октомври 1970 г., Grad (9/70, EU:C:1970:78, т. 9). Вж. също решения от 12 декември 1990 г., Kaefel и Procacci (C-100/89 и C-101/89, EU:C:1990:456, т. 24), и от 10 ноември 1992 г., Hansa Fleisch Ernst Mundt (C-156/91, EU:C:1992:423, т. 13).

17 Решение от 6 октомври 1970 г., Grad (9/70, EU:C:1970:78, т. 6).

30. Преди да се извърши такава преценка по отношение на Решение № 565/2014, трябва да се разгледа доводът на германското правителство, че възможността за признаване на директен ефект на разпоредбите на това решение е изключена поначало, поради това че, като се ограничава до подкрепа за опростяването на административните процедури, това решение няма за цел да предостави права на частноправните субекти.

31. Според мен този довод трябва да бъде отхвърлен.

32. От една страна, признаването на права или на други по-благоприятни субективни правни положения на частноправните субекти в замяна на задължение, наложено на държавите членки по силата на разпоредбите на дадено решение, представлява косвена последица от тези разпоредби, която не зависи от конкретно преследваната цел от решението като цяло<sup>18</sup>. От друга страна, според мен схващането, на което се основава доводът на германското правителство, че директният ефект на норма от правото на Съюза е задължително свързан с признаването от тази норма на права<sup>19</sup> в полза на частноправния субект, който се позовава на нея пред съдилищата, се опровергава от практиката на Съда.

33. Без да искам да навлизам в доктриналния дебат относно различните проявни форми на директният ефект и допирните му точки с други понятия от правото на Съюза, ще отбележа само, че Съдът отдавна е признал, че възможността частноправните субекти да се позоват на норма от правото на Съюза, която налага задължения на държавите членки, не зависи от обстоятелството дали тя цели да предостави права на частноправните субекти, поне в случая, в който тази норма се изтъква не като заместител на противоречащата ѝ национална норма, а като критерий за законосъобразност на разпоредби от националното право, на решения или на поведение, приети от национален орган<sup>20</sup>. Следователно обстоятелството, че нито разпоредбата на решение, адресирано към държавите членки, чийто директен ефект се изтъква, за да се противопостави тя на национално административно решение, което ѝ противоречи, нито актът, в който се съдържа тази разпоредба, имат за цел да предоставят права на частноправните субекти, не може да се счита, само по себе си, за определящо за изключването на такъв ефект<sup>21</sup>.

34. След това уточнение, трябва да се провери дали Решение № 565/2014 създава за държавите членки, които са негови адресати, достатъчно точното и безусловно задължение да признават разрешенията за пребиваване, посочени в член 3, параграф 1, буква б) от това Решение, за равностойни на националните визи за целите на влизане и временно пребиваване на техните територии.

35. В настоящия случай съмненията, изразени от правителствата, които представят писмени становища пред Съда, се отнасят основно до изискването за безусловност, тъй като член 3, параграф 1 от Решение № 565/2014 оправомощава, но не задължава държавите членки, към които е адресирано това решение, да признаят едностранно равностойността на разрешенията за пребиваване, посочени в буква б) от тази разпоредба, на националните си визи и тъй като това оправомощаване произвежда действие само в случай, че тези държави членки решат да прилагат въпросното решение.

18 Вж. в този смисъл точка 24 от решение от 12 декември 1990 г., Kaefер и Procacci (C-100/89 и C-101/89, EU:C:1990:456).

19 В точка 35 от писменото си становище германското правителство използва израза „subjektiv-öffentlichen Rechten“.

20 Относно директивите вж. решения от 19 януари 1982 г., Becker (8/81, EU:C:1982:7, т. 25), от 23 ноември 1977 г., Enka (38/77, EU:C:1977:190, т. 18), от 19 септември 2000 г., Linster (C-287/98, EU:C:2000:468, т. 38 и 39), и по-скорошните решения от 8 юни 2006 г., Feuerbestattungsverein Halle (C-430/04, EU:C:2006:374, т. 28), от 17 юли 2008 г., Flughafen Köln/Bonn (C-226/07, EU:C:2008:429, т. 33), от 17 ноември 2011 г., Аладжов (C-434/10, EU:C:2011:750, т. 32), и от 5 септември 2012 г., Rahman и др. (C-83/11, EU:C:2012:519, т. 25).

21 Необходимо е обаче частноправният субект да има интерес, на който може да се позове пред съдилищата, и да е спазено наложеното на държавата членка задължение.



36. Следователно участието в режима на едностранно признаване, който Решение № 565/2014 цели да създаде<sup>22</sup>, е *незадължително*, както впрочем се посочва изрично в съображение 7 от него. Освен това, макар член 2, параграф 3 от това решение да уточнява, че когато изберат да го прилагат, държавите членки, които са негови адресати, признават всички документи, посочени в параграфи 1 и 2 от същия член, независимо коя държава членка ги е издала, член 3, параграф 1 от това решение оставя на държавите членки, които решат да прилагат член 2, като допълнителна възможност, правото да признават за равностойни на националните си визи и документите, които са изброени в букви а) и б) от горепосочения член 3, параграф 1.

37. Според постоянната съдебна практика една разпоредба на правото на Съюза е безусловна, когато създава задължение, което не е съпроводено от никакво условие и не зависи в изпълнението или действието си от приемането на никакъв акт, било на институциите на Съюза, било на държавите членки<sup>23</sup>.

38. Строгото прилагане на този тест неминуемо ще доведе до считането на разпоредбите на Решение № 565/2014, и по-специално на член 3 от него, за неотговарящи на изискването за безусловност, установено в съдебната практика.

39. Всъщност, от една страна, въведеният с това решение опростен режим за контрол на лица на външните граници не се прилага за държавите членки адресати, освен ако те не дадат съгласие за това с изрична декларация в този смисъл<sup>24</sup>. От друга страна, когато е дадено такова съгласие, равностойността на документите, изброени в член 3, параграф 1, букви а) и б) от това решение, на националните визи не следва автоматично, а изисква допълнително изрично признаване от страна на съответната държава членка. Освен това, отново въз основа на член 3, параграф 1, последната може да изключи това признаване, в случай че визите или разрешенията за пребиваване са поставени върху определени документи за пътуване. Следователно трябва да се констатира, че Решение № 565/2014 не налага на държавите членки, които са негови адресати, безусловно задължение да признават тази равностойност, нито да участват в опростения режим, въведен с това решение.

40. Не считам обаче за правилно да завърша анализа само въз основа на тази констатация.

41. Всъщност от практиката на Съда следва, че единствено фактът, че *за да произведе действие*, една разпоредба на правото на Съюза трябва да бъде допълнена с друг акт, не изключва възможността съдържащото се в нея правило, което предвижда ясно и точно само по себе си задължение, да се счита, след като стане задължително за въпросната държава членка<sup>25</sup>, за също така безусловно за целите на изтъкването му пред съдилищата като критерий за законосъобразност на национална разпоредба или на решение на национален орган, което му противоречи<sup>26</sup>. Същото важи и в хипотезата, когато прилагането на такава разпоредба е обвързано със срок<sup>27</sup> или условие<sup>28</sup>.

42. В случая с Решение № 565/2014 присъединяването на държавата членка към въведения с него режим — присъединяване, което съгласно член 5 от това решение трябва да бъде съобщено на Комисията и е предмет на публикуване в Официален вестник — въвежда по смисъла на член 2, параграф 3 задължението да се признават, без да се засягат изключенията,

22 Вж. съображения 9 и 10 и член 1 от това решение.

23 Вж. в този смисъл решения от 23 февруари 1994 г., Comitato di coordinamento per la difesa della cava и др. (C-236/92, EU:C:1994:60, т. 9) и от 26 октомври 2006 г., Pohl-Boskamp (C-317/05, EU:C:2006:684, т. 41).

24 Вж. член 5 от Решение № 565/2014.

25 Вж. решение от 10 ноември 1992 г., Hansa Fleisch Ernst Mundt (C-156/91, EU:C:1992:423, т. 20).

26 Такъв между другото е бил случаят по делото, по което е постановено решение от 6 октомври 1970 г., Grad (9/70, EU:C:1970:78).

27 Вж. решение от 10 ноември 1992 г., Hansa Fleisch Ernst Mundt (C-156/91, EU:C:1992:423, т. 19).

28 Вж. решение от 12 декември 1990 г., Kaefel и Procacci (C-100/89 и C-101/89, EU:C:1990:456, т. 27), в което задължението, предвидено в разпоредба на Решение № 86/283, на която е направено позоваване, е било обвързано с условието за реципрочност.

определени от въпросната държава членка към момента на присъединяването, всички документи, посочени в параграфи 1 и 2 от този член, без да се прави разлика между държавите членки на издаване<sup>29</sup>. Според мен прилагането на съдебната практика, припомнена в точка 37 от настоящото заключение, би било прекалено формалистично, ако не се приеме, че освен ясно и точно това задължение е и безусловно, *след като съответната държава членка е избрала да прилага решението*, посочвайки евентуалните изключения от признаването на равностойността в рамките, определени в член 2, параграф 3 от решението.

43. Анализът обаче се усложнява, когато се премине от член 2 към член 3 от Решение № 565/2014. Всъщност, както бе посочено по-горе, този член не налага на държавите членки адресати задължение, като предвиденото в член 2, параграф 3, да признават всички документи, посочени в него, за равностойни на националните си визи, а им дава право да извършат такова признаване.

44. Предвид решението на Румъния да признава едностранно разрешенията за пребиваване, посочени в член 3, параграф 1, буква б) от Решение № 565/2014, за което тази държава членка е нотифицирала Комисията и което последната е публикувала в Официален вестник, може ли да се приеме, че гражданин на трета страна, включена в списъка по приложение I към Регламент № 539/2001, който притежава разрешение за престой, попадащо сред разрешенията, предмет на признаване, има право да се позове на горепосочения член 3, за да оспори законосъобразността на отказа за влизане в Румъния, който му е противопоставен от органите на тази държава членка, поради това че няма национална виза?

45. Според мен припомнената в точка 37 от настоящото заключение съдебна практика, както и широката свобода на преценка, която член 3, параграф 1 от Решение № 565/2014 оставя на държавите членки, адресати на това решение, по отношение на признаването на равностойността на посочените в него документи, позволява да се отговори утвърдително на този въпрос.

46. Всъщност, строго погледнато, макар изискването за безусловност на нормата на правото на Съюза, което трябва да е налице, за да може да бъде изтъкната пред съдилищата, да е обратно пропорционално на свободата на преценка, с която разполагат държавите членки<sup>30</sup>, често Съдът се е фокусирал повече върху начина, по който е използвана тази свобода, отколкото върху нейния обхват<sup>31</sup>, по-специално когато се прави позоваване на „директния ефект на противопоставяне“ на тази разпоредба<sup>32</sup>. Следователно наличието на повече или по-малко широка свобода на преценка, която въпросната разпоредба оставя на държавите членки, изглежда не води неминуемо до изключване на годността ѝ да бъде изтъкната пред съдилищата като критерий за законосъобразност на разпоредби от националното право или на актове или поведение на национални административни органи<sup>33</sup>. В същата перспектива, по-скоро по същество отколкото формалистична, Съдът е уточнил също, що се отнася до разпоредбите на

29 В този смисъл вж. предложението на Комисията от 21 юни 2013 г., COM(2013) 441 окончателен, стр. 3.

30 В решение от 12 декември 1990 г., Kaefel и Procacci (C-100/89 и C-101/89, EU:C:1990:456, т. 26), Съдът всъщност е приел, че една разпоредба е безусловна, когато не оставя на държавите членки никаква свобода на преценка.

31 Относно директивите вж. например решения от 5 октомври 2004 г., Pfeiffer и др. (C-397/01—C-403/01, EU:C:2004:584, т. 105), и от 28 юни 2007 г., JP Morgan Fleming Claverhouse Investment Trust и The Association of Investment Trust Companies (C-363/05, EU:C:2007:391, т. 59 и 60).

32 Относно директивите вж. например решения от 24 октомври 1996 г., Kraaijeveld и др. (C-72/95, EU:C:1996:404, т. 59—61), от 19 септември 2000 г., Linster (C-287/98, EU:C:2000:468, т. 36 и 37, както и заключението на генералния адвокат Léger, C-287/98, EU:C:2000:3, т. 73 и сл.), от 7 март 1996 г., Associazione Italiana per il WWF и др. (C-118/94, EU:C:1996:86, т. 17—26), от 15 май 2014 г., Almos Agrárkülkereskedelmi (C-337/13, EU:C:2014:328, т. 34) и от 7 септември 2004 г., Waddenvereniging и Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, т. 66). Вж. също заключението на генералния адвокат Bot по дело Rahman и др. (C-83/11, EU:C:2012:174, т. 81). Относно решенията вж. решение от 10 ноември 1992 г., Hansa Fleisch Ernst Mundt (C-156/91, EU:C:1992:423, т. 15).

33 Пак относно директивите вж. и решения от 17 юли 2008 г., Flughafen Köln/Bonn (C-226/07, EU:C:2008:429, т. 33 и т. 34), и от 6 октомври 2015 г., T-Mobile Czech Republic и Vodafone Czech Republic (C-508/14, EU:C:2015:657, т. 53).

директива, че не би било оправдано да се изключи правото на частноправните субекти да се позовават на тези разпоредби пред националните съдилища, след като съответната държава членка е упражнила правото на преценка (включително широко), което има при транспонирането на тази директива<sup>34</sup>.

47. Отговорът на въпроса, поставен в точка 44 от настоящото заключение, следователно зависи основно от това дали, след като съответната държава членка е решила да прилага член 3 от Решение № 565/2014, без да предвижда изключения, както е направила Румъния, тази държава членка трябва да признава документите, посочени в параграф 1 от този член, за равностойни на националните си визи, без да може да решава за всеки отделен случай дали да извърши такова признаване.

48. Запитани от Съда по време на съдебното заседание, германското и кипърското правителство са отговорили отрицателно на този въпрос. За мен обаче този отговор не е убедителен.

49. Обстоятелството, че въведеният с Решение № 565/2014 режим се основава на едностранното признаване от страна на държавите адресати на това решение, не бива да засенчва факта, че последното установява общи правила за проверките на външните граници и че цел на тези правила е опростяването на проверките. Би било обаче в противоречие с тази цел и в крайна сметка с полезното действие на това решение да се приеме, че държавите членки, които са решили да се присъединят към въведения с него режим и са съобщили това решение на Комисията, могат да го дерогират в отделни случаи, запазвайки си правото да откажат на границата влизане на гражданин на трета страна, включена в списъка по приложение I към Регламент № 539/2001, който притежава един от документите, посочени в член 3 от Решение № 565/2014, редовно издаден и в срока на валидност, под претекст, че няма национална входна или транзитна виза. Подобно тълкуване на Решение № 565/2014 би било в противоречие и с принципа на правна сигурност, който публикуването на уведомлението на държавата членка до Комисията, извършено в съответствие с член 5 от това решение, цели да защити.

50. Оттук следва, че след като въпросната държава членка уведоми Комисията за намерението си да прилага Решение № 565/2014 и да признае изброените в член 3, параграф 1 документи за равностойни на националните си визи, тя е длъжна да се придържа към взетото решение.

51. Този извод не се опровергава от съображение 7 от Решение № 565/2014, съгласно което участието във въведения с него режим се осъществява, „без на държавите членки да се налагат задължения в допълнение към предвидените в [съответния] Акт за присъединяване [...]“. Всъщност това решение и въведеният с него опростен режим, към който държавите членки адресати се присъединяват доброволно, имат за цел да смекчат задължението, предвидено в Акта за присъединяване на тези държави членки, да изискват систематично от гражданите на третите страни, посочени в приложение I към Регламент № 539/2001, национална входна или транзитна виза, облекчавайки административната тежест, която това задължение създава по отношение на лица, които вече са били подложени на строги проверки от държавата членка на издаване.

52. Предвид гореизложените съображения предлагам на Съда да отговори на първия преюдициален въпрос, че Решение № 565/2014 трябва да се тълкува в смисъл, че държавата членка адресат, която е решила да признае документите, изброени в член 3, параграф 1 от това решение, за равностойни на националните си визи, без да предвижда изключения, и е уведомила за това Комисията в съответствие с член 5, не може след датата на публикуване на това уведомление в Официален вестник да откаже на границата влизане на гражданин на трета страна, включена в списъка по приложение I към Регламент № 539/2001, който притежава един

<sup>34</sup> Вж. решение от 18 октомври 2001 г., Gharehveran (C-441/99, EU:C:2001:551, т. 39—44).

от документите, посочени в гореспоменатия член 3, параграф 1, редовно издаден и в срока на валидност, само с мотива, че няма национална виза. Гражданин на трета страна, на когото е отказано влизане или транзитно преминаване през територията на тази държава членка при горепосочените обстоятелства, може да се позовава пред съдилищата на Решение № 565/2014, за да оспори законосъобразността на решението за отказ.

### *По втория преюдициален въпрос*

53. С втория си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция по същество иска от Съда да установи дали въздушен превозвач, който, пряко или чрез своите представители на летището на заминаване, откаже да качи на борда пътник, позовавайки се на отказа на органите на държавата членка на дестинация да разрешат влизането му поради липсата на национална виза, трябва да се счита за еманация на тази държава членка, така че въпросният пътник да може да му противопостави разпоредбите на Решение № 565/2014, за да получи обезщетение поради нарушаване на договора за превоз. С други думи, Съдът е призван да се произнесе относно възможността частноправен субект да се позове пред съдилищата — срещу компанията, с която е сключил договор за въздушен превоз — на задълженията на държавата членка на дестинация по силата на акт от вторичното право в областта на граничния контрол, в случая Решение № 565/2014.

54. Веднага ще кажа, че подобно на нидерландското правителството, изпитвам известни затруднения да разбера напълно смисъла на този въпрос, като се има предвид по същество договорният характер на спора по главното производство. Всъщност, като не е качило D. Z. на борда, Blue Air не е изпълнило престацията, която е дължало по силата на сключения с последния договор за превоз. Въпросът обаче дали това поведение може да породи отговорност за неизпълнение и дали на това или на друго основание дава право на D. Z. да получи обезщетение за претърпените вреди, няма отношение към възможността последният да противопостави на Blue Air пред съдилищата задълженията на Румъния по силата на режима, въведен в Решение № 565/2014, към който тази държава членка е решила да се присъедини.

55. След това уточнение, подобно на всички заинтересовани лица, които са представили становища по настоящото дело, с изключение на D. Z., считам, че на втория преюдициален въпрос трябва да се отговори отрицателно.

56. Всъщност задължителният характер на решение, който обосновава възможността то да се изтъкне пред националния съд<sup>35</sup>, се проявява само по отношение на държавите членки, които са негови адресати. Следователно едно решение, което е адресирано до държавите членки, не може само по себе си да създава задължения за частноправен субект и не може да му се противопоставя като такова<sup>36</sup>.

57. Макар в точка 27 от решение Farrell<sup>37</sup> Съдът да е уточнил, че частноправен субект може да се позовава на разпоредби на вторичното право на Съюза, които имат директен ефект, „спрямо организация или образуване, което е зависимо или контролирано от държавата или което разполага с изключителни правомощия в сравнение с тези, които произтичат от нормите, приложими към отношенията между частноправните субекти“<sup>38</sup>, тази съдебна практика не се прилага при обстоятелствата в главното производство.

35 Решение от 6 октомври 1970 г., Grad (9/70, EU:C:1970:78, т. 5).

36 Вж. в този смисъл, що се отнася до директивите, решение от 26 февруари 1986 г., Marshall (152/84, EU:C:1986:84, т. 48).

37 Решение от 10 октомври 2017 г. (C-413/15, EU:C:2017:745).

38 Вж. и решение от 12 юли 1990 г., Foster и др. (C-188/89, EU:C:1990:313, т. 20).

58. Както правилно отбелязва Комисията, нито авиокомпаниите, нито служителите, представителите или упълномощените от последните лица, които проверяват на летището на държавата членка на заминаване изрядността на документите за пътуване, могат да се считат за натоварени да изпълняват функциите на граничен контрол. Следователно тези лица нямат никакви правомощия да откажат или да разрешават влизането на гражданин на трета страна на територията на държавата членка на дестинация.

59. Вярно е, че по силата на член 26, параграф 1, буква б) от Конвенцията, подписана в Шенген на 19 юни 1990 г., за прилагане на Споразумението от Шенген от 14 юни 1985 г.<sup>39</sup> и на Директива 2001/51<sup>40</sup>, която допълва и уточнява условията за прилагане на този член, превозвачите, които превозват чужди граждани на територията на държавите членки, се подчиняват на конкретни задължения за контрол<sup>41</sup> и по-специално са длъжни „да предприемат всички необходими мерки, за да гарантират, че чужд гражданин, който е превозван с въздушен или морски транспорт, притежава пътните документи, които се изискват за влизане на територията“ на държавите членки. Впрочем в съответствие с параграф 2 от този член държавите членки са длъжни да установят санкции за превозвачите, които превозват с въздушен или морски транспорт чужди граждани, непритежаващи необходимите пътни документи от трета държава към тяхната територия<sup>42</sup>.

60. Предвиждането обаче в правото на Съюза и/или в националното право на такива задължения и санкции не означава, че въздушните превозвачи, които извършват проверка на документите за пътуване на пътниците на летището в държавата членка на заминаване преди качването им на борда, за да се уверят, че последните притежават документите, които се изискват за влизане в държавата членка на дестинация, трябва да се считат за еманация на тази държава членка, нито че тези проверки могат да се квалифицират като „гранични проверки“ по смисъла на Кодекса на шенгенските граници<sup>43</sup>, нито пък че служителите, представителите или упълномощените от тези превозвачи лица могат да бъдат приравнени на „гранични служители“ по смисъла на същия кодекс<sup>44</sup>.

39 ОВ L 239, 2000 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 1, стр. 183.

40 Директива 2001/51/ЕО на Съвета от 28 юни 2001 година за допълнение на разпоредбите на член 26 от Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген от 14 юни 1985 година (ОВ L 187, 2001 г., стр. 45; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 3, стр. 177).

41 Извършваните от авиокомпаниите проверки могат да бъдат разделени на три вида: i) проверки за самоличност, извършвани по търговски съображения в момента на check-in, за да се провери самоличността на пътника, притежаващ поименен билет, или самоличността на лицето, което се представя например като имащо право на определени намаления; ii) проверки, извършвани от съображения за безопасност или сигурност при извънредни случаи и обстоятелства, например в случай на подозрения относно поведението на пътник, който може да застраши обществения ред или безопасността или сигурността на другите пътници; iii) проверки за избягване на санкции в рамките на законодателството за отговорността на превозвачите, в случай че превозват лица, които не притежават необходимите документи за пътуване; вж. в този смисъл отговора от 5 юли 2001 г., даден от тогавашния комисар Vitorino на парламентарно питане относно системните проверки за самоличност, извършвани преди качването на борда от Air France на летище „Шарл дьо Гол“, достъпен на <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2001-1486&language=IT>.

42 Делото, по което е постановено решение от 4 септември 2014 г., Air Baltic Corporation (C-575/12, EU:C:2014:2155), се отнася до налагането от страна на литовските органи на една от тези административни санкции на Air Baltic. Друго дело във връзка с налагането на санкция на Ryanair от страна на италианските органи е висящо понастоящем пред Съда (вж. дело C-754/18, Ryan Air Designated Activity Company).

43 Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 година относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници) (ОВ L 77, 2016 г., стр. 1). Понятието „гранични проверки“ е дефинирано в член 2, параграф 11) от този Кодекс като „проверките, извършвани на гранично-пропускателните пунктове, за да гарантират, че лицата, включително превозните им средства и предметите в тяхно владение, могат да получат разрешение за влизане на територията на държавите членки или за излизане“. В този смисъл вж. решение от 13 декември 2018 г., Touring Tours und Travel и Sociedad de Transportes (C-412/17, EU:C:2018:1005, т. 45 и цитираната съдебна практика), в което Съдът е уточнил, че не са гранични проверки проверките на документите за пътуване, извършвани от предприятия за превоз при презгранични автобусни превози, доколкото се извършват в рамките на държава членка, в случая тази, в която пътниците се качват в автобуса в началото на презграничното пътуване, а не „по границите“ или „в момента на преминаване на границата“.

44 Понятието „граничен служител“ е дефинирано в член 2, точка 14) от Кодекса на Шенгенските граници като „всяко длъжностно лице, назначено в съответствие с националното право на гранично-пропускателен пункт или по границата, или в близост до тази граница, което изпълнява в съответствие с настоящия регламент и националното законодателство задачи, свързани с граничния контрол“.

61. Както правилно отбелязва германското правителство, решение *Touring Tours und Travel и Sociedad de Transportes*<sup>45</sup> не води до различен извод. Вярно е, че в това решение Съдът приема, че проверките на документите за пътуване, които предприятие, извършващо автобусни превози по редовни линии през вътрешна за Шенгенското пространство граница, е длъжно да осъществява под угрозата на финансови санкции, по силата на общо задължение, наложено със закон от държава членка, и на индивидуални решения, приети от полицейски орган на тази държава, трябва да се считат за осъществени „по нареждане и под контрола“ на този орган, въпреки че това предприятие не разполага с публичноправни властнически правомощия. Това твърдение обаче остава ограничено от контекста на делото, по което е постановено това решение, в което Съдът е призван да изясни дали горепосочените проверки попадат в обхвата на член 21, буква а) от Регламент № 562/2006, предшестваш действащия Кодекс на шенгенските граници, и дали представляват „упражняване на полицейски правомощия“ с еквивалентен на граничните проверки ефект. Следователно то не позволява да се правят заключения относно възможността въздушните превозвачи, които извършват проверките на документите за пътуване преди качването на борда, да се считат за организации или образувания по смисъла на точка 27 от решение *Farrell*<sup>46</sup>.

62. Поради гореизложените причини считам, че на втория преюдициален въпрос трябва да се отговори в смисъл, че въздушен превозвач, който, пряко или чрез своите представители на летището на държавата членка на заминаване, откаже достъп на борда на пътник, позовавайки се на отказа на органите на държавата членка на дестинация да разрешат влизането му поради липсата на национална виза, не може да се счита за еманация на тази държава членка, така че въпросният пътник да може да му противопостави задълженията на държавите членки, които прилагат Решение № 565/2014.

### ***По третия преюдициален въпрос***

63. С третия си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция по същество иска от Съда да установи дали авиокомпания може, пряко или чрез своите представители или упълномощени лица на летището на заминаване, да откаже да качи на борда пътник, позовавайки се на отказа от органите на държавата членка на дестинация да разрешат влизането му, без да е прието писмено и аргументирано решение от тези органи, което да е съобщено на заинтересованото лице, в съответствие с член 13 от Регламент № 562/2006.

64. Струва ми се, че този преюдициален въпрос също излиза от договорния контекст, в който се вписва спорът по главното производство.

65. Отказът на авиокомпания да качи на борда пътник, който е сключил договор за превоз с тази компания, дори когато се основава на решение на органа на държавата членка на дестинация да не разреши на този пътник да влезе на територията на тази държава членка, все пак винаги представлява договорно поведение. Всъщност, както бе посочено в отговор на втория преюдициален въпрос, проверките на документите за пътуване, които авиокомпаниите са длъжни да осъществяват по силата на правото на Съюза или на националното право, не са гранични проверки и отказът на достъп до борда не може да се приравни на отказ за влизане на територията на държавата членка на дестинация, въпреки че може да има идентични последици, тъй като възпрепятства пътника да влезе на тази територия.

<sup>45</sup> Решение от 13 декември 2018 г. (C-412/17, EU:C:2018:1005, т. 48 и 49).

<sup>46</sup> Решение от 10 октомври 2017 г. (C-413/15, EU:C:2017:745).

66. Обстоятелството, че отказът на достъп до борда е обоснован от волята на авиокомпанията да не наруши националното имиграционно законодателство на държавата членка на дестинацията на полета, излагайки се на санкции, включително наказателноправни, на които подлежи, в случай че превозва пътници без документите, които се изискват за преминаване на границата на тази държава, *не променя договорния характер* на този отказ.

67. От това следва, че като отказва на пътник достъп до борда, авиокомпанията се излага, по отношение на този пътник, на последиците, произтичащи от нарушаването на сключения с него договор за превоз — които следва да се преценяват въз основа на договорните клаузи и приложимия към договора закон — както и евентуално, ще видим това по-долу, на предвидените в Регламент № 261/2004 последици, когато са изпълнени условията за прилагането му.

68. В този контекст информацията, получена от органите на държавата членка на дестинацията, както и препоръките и позициите на тези органи относно несъответствието на притежаваните от пътника документи за пътуване с онези, които се изискват за влизане в посочената държава членка, са само елементи, въз основа на които авиокомпанията определя договорното си поведение, наравно с тези, които може да изведе от директната проверка на приложимата правна уредба и от справката с евентуални бази данни.

69. При всички положения трябва да се отбележи, че противно на твърдяното от Blue Air в писменото му становище, не може да се приеме, че по отношение на D. Z. е прието решение за отказ за влизане на румънска територия поради липса на документите, които се изискват за преминаване на границата на тази държава членка. Такова решение може да се приеме само от компетентните румънски органи в рамките на гранична проверка, извършена съгласно глава II от Регламент № 562/2006, което предполага присъствието на D. Z. на границата, и при спазването на предвидените в член 13 от този регламент съществени изисквания. Още по-малко може да се приеме, както твърди Blue Air, че по отношение на D. Z. е приет „окончателен“ отказ за влизане на румънска територия поради несъответствие на изискваните за целта документи, тъй като D. Z. не е бил уведомен за каквото и да било решение в този смисъл от компетентните румънски органи и тъй като следователно не е получил възможност да упражни правото на обжалване, предвидено в член 13, параграф 3 от Регламент № 562/2006.

70. Предвид изложените по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на третия преюдициален въпрос, че обстоятелството, че отказът на авиокомпания да качи пътник на борда на полет между две държави членки, които не принадлежат към Шенгенското пространство, се основава на информация, препоръки или решения на компетентните органи на държавата членка на дестинацията на полета относно съответствието на притежаваните от пътника документи с документите, които се изискват за преминаване на границата на тази държава членка, не позволява само по себе си освобождаването на авиокомпанията от последиците, които произтичат, по силата на договора и на приложимия към него закон, от неизпълнението на услугата за превоз.

#### ***По четвъртия преюдициален въпрос***

71. Четвъртият преюдициален въпрос се отнася до тълкуването на член 2, буква й) от Регламент № 261/2004. Запитващата юрисдикция иска от Съда да установи по същество дали по силата на този член от приложното поле на Регламента са изключени всички случаи на „отказан достъп на борда“, които авиокомпанията обосновава с твърдението, че притежаваните от пътника документи за пътуване са неподходящи, дори когато се установи със съдебно решение, че тези документи са били подходящи и че по тази причина отказът на достъп до борда е бил необоснован.

72. В това отношение следва да се припомни, че член 2, буква й) от Регламент № 261/2004 изключва квалификацията „отказан достъп на борда“ и следователно прилагането на този регламент на две групи основания. Първата група основания е свързана с неспазване от страна на пътника на условията по член 3, параграф 2 от този регламент. Втората група основания се отнася до случаи, в които за този отказ има „основателни причини“ „като например причини, свързани със здравето, безопасността или сигурността, или неподходящи документи за пътуване“<sup>47</sup>. Съображенията, които Blue Air изтъква, за да обоснове отказания достъп на борда на D. Z. — като се позовава на позицията, възприета от румънските органи относно необходимостта от национална виза за влизане в Румъния — попадат във втората група основания.

73. Тълкувайки член 2, буква й) от Регламент № 261/2004 с оглед на неговия контекст и целите, преследвани с правната уредба, от която е част, както са посочени в съображения 3, 4, 9 и 10 от този регламент и следват от подготвителните работи<sup>48</sup>, Съдът вече е имал повод да постанови, че понятието „отказан достъп на борда“, съдържащо се в тази разпоредба, „има по-широк смисъл, който обхваща всички хипотези, при които въздушен превозвач отказва да превози пътник“<sup>49</sup>. Според Съда стриктното тълкуване на това понятие би било в разрез с целта на Регламент № 261/2004, която, както е посочено в съображение 1 от него, е да се гарантира високо равнище на защита на пътниците<sup>50</sup>.

74. Следователно би било в противоречие с широкия обхват, признат от Съда на това понятие, както и с преследваните с Регламент № 261/2004 цели изключението, съдържащо се в член 2, буква й) от този регламент относно наличието на „основателни причини да се откаже достъп на борда“, да се тълкува в смисъл, че е достатъчно авиокомпанията да се позове на тези причини, например неподходящи документи за пътуване, за да избегне прилагането на този регламент и да лиши пътника, на когото е отказан достъп на борда, от предвиденото в член 7 от Регламента право на обезщетение.

75. С други думи, въпросът дали отказът на авиокомпания да качи на борда пътник се квалифицира като „отказан достъп на борда“ по смисъла на член 2, буква й) от Регламент № 261/2004, не зависи от вида на причините, посочени, за да се обоснове такъв отказ, а от основателността на тези причини. От това следва, че може да е налице „отказан достъп на борда“ и тогава, когато отказът е обоснован от притежаваните от пътника неподходящи документи за пътуване или, както твърди Blue Air, от позицията на органите на държавата членка на дестинацията относно тези документи, ако се окаже, че тези обосновки са неоснователни<sup>51</sup>.

76. При това положение не считам, че констатирането на неоснователността на причините, накарало авиокомпанията да откаже достъп на борда, само по себе си е достатъчно, за да се стигне до заключението за приложимостта на Регламент № 261/2004. Всъщност позоваването в текста на член 2, буква й) от този регламент на наличието на „основателни“ причини за

47 Вж. решение от 4 октомври 2012 г., Finnair (C-22/11, EU:C:2012:604, т. 29).

48 В частност от Предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно създаване на общи правила за обезщетяване и помощ на пътниците при отказан достъп на борда и отмяна или голямо закъснение на полети, представено от Комисията на Европейските общности на 21 декември 2001 г. (COM(2001) 784 окончателен).

49 Вж. решения от 4 октомври 2012 г., Finnair (C-22/11, EU:C:2012:604, т. 22), и от 4 октомври 2012 г., Rodríguez Cachafeiro и Martínez-Reboredo Varela-Villamor (C-321/11, EU:C:2012:609, т. 24).

50 Вж. в този смисъл решения от 10 януари 2006 г., IATA и ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, т. 69), от 22 декември 2008 г., Wallentin-Hermann (C-549/07, EU:C:2008:771, т. 18), от 4 октомври 2012 г., Finnair (C-22/11, EU:C:2012:604, т. 23), и от 4 октомври 2012 г., Rodríguez Cachafeiro и Martínez-Reboredo Varela-Villamor (C-321/11, EU:C:2012:609, т. 25).

51 Вж. в този смисъл Известие на Комисията — Тълкувателни насоки за Регламент (ЕО) № 261/2004 на Европейския парламент и на Съвета относно създаване на общи правила за обезщетяване и помощ на пътниците при отказан достъп на борда и отмяна или голямо закъснение на полети и за Регламент (ЕО) № 2027/97 на Съвета относно отговорността на въздушните превозвачи в случай на Происшествия, изменен с Регламент (ЕО) № 889/2002 на Европейския парламент и на Съвета C/2016/3502 (ОВ С 214, 2016 г., стр. 5, точка 3.1.1).



отказания достъп на борда, ме води до извода, че по същество законодателят на Съюза е възнамерявал да възложи на авиокомпаниите задължение за полагане на грижа на добър стопанин при преценката на основателността на тези причини, като следователно не изключва възможността допуснатата при тази преценка грешка да може да се счете за извинима с оглед на всички релевантни обстоятелства.

77. Този извод изглежда се подкрепя и от подготвителните работи по Регламент № 261/2004. Въпреки че първоначалното предложение на Комисията не съдържа дефиниция на понятието „отказан достъп на борда“, изискването за въвеждане на тази дефиниция е повдигнато на първо четене от Парламента с изменение, което изключвало от това понятие, без допълнително уточнение, „случаите, в които се отказва достъп на борда поради гневни изблици, причини, свързани със здравето, безопасността или сигурността или неподходящи документи за пътуване“<sup>52</sup>. Изразът „основателни причини“ да се откаже достъп на борда, е включен по-късно в процеса на приемане на Регламента, вероятно по инициатива на Съвета<sup>53</sup>, като същевременно се разширява обхватът на възможните случаи на неприлагане на Регламента и те се обвързват с критерия за разумност.

78. Вярно е наистина, че Съдът изглежда включва в понятието „отказан достъп на борда“ по смисъла на член 2, буква й) от Регламент № 261/2004 — и следователно в приложното поле на този регламент — по принцип всяко поведение, което не може да се вмени на пътника<sup>54</sup>. Считам обаче, че уточненията, направени от Съда в това отношение, трябва да се разбират в смисъл, че в това понятие по принцип се включват отказите за достъп на борда, които не са свързани с пътника, а с въздушния превозвач, но не и тези които, макар да не могат да се вменят на пътника, все пак трябва да се считат за разумно обосновани по смисъла на посочената разпоредба.

79. Все пак според мен само при извънредни обстоятелства отказът за достъп на борда на пътник поради неподходящи документи за пътуване може да се счита за разумно обоснован, въпреки че се основава на грешка, допусната от персонала на авиокомпаниите. Както отбелязва Комисията в писменото си становище, последните всъщност разполагат с различни инструменти за проверка на изискванията относно документите за пътуване и входните визи в страните на дестинация и за предотвратяване на възможността на пътниците погрешно да се отказва достъп на борда по тези причини, включително консултация с публичните органи в съответните държави и с базата данни IATA Timatic.

80. Според мен такива извънредни обстоятелства не са налице в главното производство. Всъщност, от една страна, D. Z. се е явил за качване на борда с документите, които се изискват за влизане в Румъния съгласно Решение № 565/2014, и със заявлението за виза, подадено до румънското Министерство на външните работи чрез уебсайта на това министерство и отговора на последното, в който се посочва, че в неговия случай не е необходима виза, и от друга страна, отказът на достъп до борда на самолет на Blue Air се основава на твърдяно решение за отказ за влизане на румънските органи. Във връзка с това ще отбележа, че въпреки че запитващата юрисдикция изглежда действително изхожда от тезата, че по отношение на D. Z. е било прието

52 Вж. изменение № 9, предложено на първо четене. Обосновавайки това изменение Парламентът уточнява, че „[Р]егламентът би трябвало да съдържа дефиниция за „отказан достъп на борда“, която да отчита например факта, че липсата или невалидността на документ за самоличност или други аспекти на сигурността са валидни причини за отказ на пътници и не следва да се разглежда наравно с отказа за достъп на борда“. Вж. позицията на Парламента, утвърдена на първо четене на 24 октомври 2002 г. (ОВ С 300Е, 2003 г., стр. 557). Ще отбележа, че в измененото предложение за регламент, представено от Комисията (ОВ 71 Е, 2003 г., стр. 188), последната приема изменението на Парламента, включвайки в член 2, буква з) тер от предложението за регламент дефиниция на понятието „отказан достъп на борда“ („отказ да се качат пътници на борда на полет“) без обаче да се възпроизведе изключението, въведено от Парламента.

53 Текст, сходен до голяма степен с настоящия, фигурирал в член 2, буква й) от Обща позиция (ЕО) № 27/2003 от 18 март 2003 г. (ОВ С 125, 2003 г., стр. 63).

54 Вж. решения от 4 октомври 2012 г., Finnair (C-22/11, EU:C:2012:604, т. 24), и от 4 октомври 2012 г., Rodríguez Cachafeiro и Martínez-Reboredo Varela-Villamor (C-321/11, EU:C:2012:609, т. 32 и сл.)

такова решение, от прочита както на акта за преюдициално запитване, така и на писменото становище, представено от Blue Air, става ясно, че единственият елемент, на който се основава тази теза, е електронното писмо на служителката на Blue Air от летището в Букурещ, чието съдържание е възпроизведено в точка 16 от настоящото заключение. В своето писмено становище Blue Air съобщава показанията, дадени вече пред запитващата юрисдикция, на лицето, което е извършило проверка на документите за пътуване на D. Z., от които се установява единствено, че въпросните документи са били изпратени на персонала за наземен контрол на Blue Air на летището в Букурещ и че дежурната служителка е отговорила на упълномощените представители на Blue Air на летището в Ларнака, че без виза D. Z. ще получи отказ за влизане в Румъния. В нито една част от тези свидетелски показания не се посочва кои румънски органи са предоставили такава информация, нито с кои органи се е консултирала въпросната служителка, нито дали документите за пътуване на D. Z. са били изпратени на тези органи.

81. Въз основа на гореизложените съображения предлагам на Съда да отговори на четвъртия преюдициален въпрос, че член 2, буква й) от Регламент № 261/2004 трябва да се тълкува в смисъл, че в обхвата на понятието „отказан достъп на борда“ по смисъла на тази разпоредба попадат случаите, в които пътник не е качен на борда на полет поради грешка, допусната на летището на заминаване от наземния персонал на авиокомпанията или от неин представител или упълномощено лице при проверка дали документите за пътуване на пътника са подходящи, освен когато с оглед на всички обстоятелства по случая се окаже, че въпреки положената дължима грижа грешката е била неизбежна.

#### *По петия преюдициален въпрос*

82. С петия си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали е съвместима с член 15 от Регламент № 261/2004 клауза за ограничаване или за изключване на отговорността на въздушния превозвач при отказан достъп на борда поради неподходящи документи за пътуване на пътника, която е включена в общите условия за превоз, прилагани от този превозвач и публично оповестени чрез неговия уебсайт.

83. Член 15 от Регламент № 261/2004 ясно установява, че не могат да се дерогират минималните права на пътниците, признати съгласно този регламент, както и задълженията, възложени на въздушните превозвачи, по-специално чрез рестриктивни клаузи или клаузи за освобождаване от отговорност, включени в договора за превоз.

84. Следователно клаузи като съдържащите се в общите условия за превоз, прилагани от Blue Air — доколкото водят до лишаване на пътниците от предвиденото в член 4, параграф 3 от Регламент № 261/2004 право на обезщетение в случаите на отказан достъп на борда, попадащи в обхвата на този регламент съгласно член 2, буква й) — са несъвместими с този регламент.

85. Както изтъкнах обаче в отговора на четвъртия преюдициален въпрос, в обхвата на Регламент № 261/2004 — по смисъла на член 2, буква й) от него — попада както случаят, в който отказаният достъп на борда на пътник се дължи на грешка, допусната от персонала на авиокомпанията при преценката дали представените от него документи за пътуване са подходящи, така и случаят, в който отказаният достъп на борда е решен на базата на препоръки или решения, приети от органите на държавата членка на дестинация на полета, основани на неправилна преценка на годността на гореспоменатите документи да позволят влизането на пътника на територията на тази държава членка.

86. Поради изложените съображения считам, че на петия преюдициален въпрос трябва да се отговори в смисъл, че член 15 от Регламент № 261/2004 не допуска клауза за ограничаване или за изключване на отговорността на въздушния превозвач при отказан достъп на борда поради неподходящи документи за пътуване на пътник, която е включена в общите условия за превоз, прилагани от този превозвач и публично оповестени чрез неговия уебсайт, тъй като прилагането на тази клауза води до лишаване на пътниците от предвиденото в член 4, параграф 3 от този регламент право на обезщетение в случаите на отказан достъп на борда, попадащи в обхвата на този регламент, по смисъла на член 2, буква й), в които се включва отказаният достъп на борда поради грешката, допусната от персонала на авиокомпанията при преценката дали документите за пътуване на пътника са подходящи.

## Заключение

87. Въз основа на всички гореизложени съображения предлагам на Съда да отговори на отправените от Eparchiako Dikastirio Larnakas (Районен съд Ларнака, Кипър) преюдициални въпроси по следния начин:

„Решение № 565/2014 на Европейския съвет и на Съвета от 15 май 2014 година трябва да се тълкува в смисъл, че държавата членка адресат, която е решила да признае документите, изброени в член 3, параграф 1 от това решение, за равностойни на националните си визи, без да предвижда изключения, и е уведомила за това Комисията в съответствие с член 5 от решението, не може, след датата на публикуване на това уведомление в *Официален вестник на Европейския съюз*, да откаже на границата влизане на гражданин на трета страна, включена в списъка по приложение I към Регламент № 539/2001, който притежава един от документите, посочени в споменатия член 3, параграф 1, редовно издаден и в срока на валидност, само с мотива, че няма национална виза. Гражданин на трета страна, на когото е отказано влизане или транзитно преминаване през територията на тази държава членка при горепосочените обстоятелства, може да се позовава пред съдилищата на Решение № 565/2014, за да оспори законосъобразността на решението за отказ.

Въздушен превозвач, който, пряко или чрез своите представители на летището на държавата членка на заминаване, откаже достъп на борда на пътник, позовавайки се на отказа на органите на държавата членка на дестинация да разрешат влизането му поради липсата на национална виза, не може да се счита за еманация на тази държава членка, така че въпросният пътник да може да му противопостави задълженията на държавите членки, които прилагат Решение № 565/2014.

Обстоятелството, че отказът на авиокомпания да качи пътник на борда на полет между две държави членки, които не принадлежат към Шенгенското пространство, се основава на информация, препоръки или решения на компетентните органи на държавата членка на дестинация на полета относно съответствието на притежаваните от пътника документи с документите, които се изискват за преминаване на границата на тази държава членка, не позволява само по себе си освобождаването на авиокомпанията от последиците, които произтичат, по силата на договора и на приложимия към него закон, от неизпълнението на услугата за превоз.

Член 2, буква й) от Регламент № 261/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 11 февруари 2004 година относно създаване на общи правила за обезщетяване и помощ на пътниците при отказан достъп на борда и отмяна или голямо закъснение на полети трябва да се тълкува в смисъл, че в обхвата на понятието „отказан достъп на борда“ по смисъла на тази разпоредба попадат случаите, в които пътникът не е качен на борда на полета поради грешка, допусната на

летището на заминаване от наземния персонал на авиокомпанията или от неин представител или упълномощено лице при проверка дали документите за пътуване на пътника са подходящи, освен когато с оглед на всички обстоятелства по случая се окаже, че въпреки положената дължима грижа грешката е била неизбежна.

Член 15 от Регламент № 261/2004 не допуска клауза за ограничаване или за изключване на отговорността на въздушния превозвач при отказан достъп на борда поради неподходящи документи за пътуване на пътника, която е включена в общите условия за превоз, прилагани от този превозвач и публично оповестени чрез неговия уебсайт, тъй като прилагането на тази клауза води до лишаване на пътниците от предвиденото в член 4, параграф 3 от този регламент право на обезщетение в случаите на отказан достъп на борда, попадащи в обхвата на този регламент, по смисъла на член 2, буква й), в които се включва отказаният достъп на борда поради грешката, допусната от персонала на авиокомпанията при преценката дали документите за пътуване на пътника са подходящи“.