Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
G. PITRUZZELLA
fremsat den 21. november 2019[1]

Sag C-584/18

D.Z.
mod
Blue Air – Airline Management Solutions SRL m.fl.

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Eparchiako Dikastirio Larnakas (kredsdomstolen i Larnaka, Cypern)

»Præjudiciel forelæggelse – ind- og udrejsekontrol, asyl og indvandring – passage af medlemsstaternes ydre grænser – afgørelse nr. 565/2014/EU – direkte virkning – forordning nr. 261/2004 – boardingafvisning – begreb – fejl ved vurderingen af, om rejselegitimation er passende – klausuler om luftfartsselskabets ansvarsbegrænsning«

1. Med den anmodning om præjudiciel afgørelse, som er genstand for dette forslag til afgørelse, har Eparchiako Dikastirio Larnakas (kredsdomstolen i Larnaka, Cypern) forelagt fem spørgsmål for Domstolen vedrørende fortolkningen af afgørelse nr. 565/2014[2] og forordning nr. 261/2004[3]. Disse spørgsmål er blevet rejst i en tvist mellem D.Z. og Blue Air – Airline Management Solutions SRL (herefter »Blue Air«) angående det sidstnævnte selskabs boardingafvisning af D.Z. fra en flyvning fra Larnaka (Cypern) til Bukarest (Rumænien).

Retsforskrifter

2. I medfør af artikel 4, stk. 1, i akten om Republikken Bulgariens og Rumæniens tiltrædelsesvilkår samt om tilpasning af de traktater, som Den Europæiske Union bygger på[4], skal Rumænien fra den 1. januar 2007, dvs. tiltrædelsesdatoen, indføre visumpligt for statsborgere i et tredjeland, der er opført på listen i bilag I til forordning nr. 539/2001[5]. I medfør af artiklens stk. 2 er Schengenreglernes bestemmelser om betingelser og kriterier for udstedelse af ensartede visa, om gensidig anerkendelse af visa og om ligestilling mellem opholdstilladelser og visa bindende for Rumænien fra og med tiltrædelsesdatoen, selv om de først finder anvendelse, når Rådet har truffet afgørelse derom. Rumænien skal derfor udstede nationale visa til indrejse i eller transit gennem sit område til

1 – Originalsprog: italiensk.

2 – Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 565/2014/EU af 15.5.2014 om indførelse af en forenklet ordning for personkontrol ved de ydre grænser, som bygger på, at Bulgarien, Kroatien, Cypern og Rumænien ensidigt anerkender visse dokumenter som ligestillede med deres nationale visa til transit gennem eller forventet ophold på deres område af en varighed på højst 90 dage inden for en given periode på 180 dage og om ophævelse af beslutning nr. 895/2006/EF og nr. 582/2008/EF (EUT 2014, L 157, s. 23).

3 – Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 261/2004 af 11.2.2004 om fælles bestemmelser om kompensation og bistand til luftfartspassagerer ved boardingafvisning og ved aflysning eller lange forsinkelser og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 295/91 (EUT 2004, L 46, s. 1).

4 – EUT 2005, L 157, s. 203.

5 – Rådets forordning (EF) nr. 539/2001 af 15.3.2001 om fastlæggelse af listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav (EFT 2001, L 81, s. 1). Med virkning fra den 17.12.2018 blev forordning nr. 539/2001 erstattet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1806 af 14.11.2018 (EUT 2018, L 303, s. 39).

tredjelandsstatsborgere, der er i besiddelse af et ensartet visum, et visum til længerevarende ophold eller en opholdstilladelse udstedt af en medlemsstat, der anvender Schengenreglerne fuldt ud, eller tilsvarende dokumenter udstedt af Cypern, Bulgarien eller Kroatien, der ligesom Rumænien endnu ikke er en del af Schengenområdet. For at undgå at påføre Rumænien og de lande, som tiltrådte Den Europæiske Union fra og med den 1. maj 2004, unødige administrative byrder i fasen inden deres optagelse i Schengenområdet traf Europa-Parlamentet og Rådet beslutning nr. 895/2006[6] og nr. 582/2008[7] og senest afgørelse nr. 565/2014, som ophævede de to førstnævnte og alene vedrører Rumænien, Bulgarien, Cypern og Kroatien.

3. I medfør af artikel 1 i afgørelse nr. 565/2014, som både Cypern og Rumænien anvendte på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, »indføres en forenklet ordning for personkontrol ved de ydre grænser, som betyder, at Bulgarien, Kroatien, Cypern og Rumænien ensidigt kan anerkende dokumenter omhandlet i nærværende afgørelses artikel 2, stk. 1, og artikel 3 udstedt til tredjelandsstatsborgere, der er omfattet af visumpligt, jf. forordning […] nr. 539/2001, som ligestillede med deres nationale visa til transit gennem eller forventet ophold på deres område af en varighed på højst 90 dage inden for en given periode på 180 dage«.

4. I henhold til artikel 2, stk. 1, i afgørelse nr. 565/2014 kan Bulgarien, Kroatien, Cypern og Rumænien anerkende de i stykkets litra a)-c) omhandlede dokumenter udstedt af medlemsstater, der fuldt ud anvender Schengenreglerne, som ligestillede med deres nationale visa uanset indehaverens nationalitet. Artiklens stk. 3 bestemmer, at hvis Bulgarien, Kroatien, Cypern eller Rumænien beslutter at anvende afgørelse nr. 565/2014, »anerkender de alle de i stk. 1 og 2 omhandlede dokumenter, uanset hvilken medlemsstat der har udstedt dokumentet, medmindre de er indsat i rejsedokumenter, som de ikke anerkender, eller i rejsedokumenter udstedt af et tredjeland, som de ikke har diplomatiske forbindelser med«.

5. »Hvis Bulgarien, Kroatien, Cypern eller Rumænien beslutter at anvende artikel 2, kan de« i overensstemmelse med artikel 3, stk. 1, i afgørelse nr. 565/2014 »anerkende [en række andre dokumenter] som ligestillede med deres nationale visa«, og navnlig de i stykkets litra a) og b) omhandlede visa og opholdstilladelser udstedt af disse medlemsstater, medmindre sådanne visa og opholdstilladelser er indsat i rejsedokumenter, som disse medlemsstater ikke anerkender, eller i rejsedokumenter udstedt af et tredjeland, som de ikke har diplomatiske relationer med. Artiklens stk. 2 præciserer, at de dokumenter udstedt af Cypern, som kan anerkendes, er opført på listen i bilag III til afgørelse nr. 565/2014.

6. Artikel 5, stk. 1, i afgørelse nr. 565/2014 foreskriver, at »Bulgarien, Kroatien, Cypern og Rumænien […] inden 20 arbejdsdage fra denne afgørelses ikrafttræden [giver] Kommissionen meddelelse herom, hvis de beslutter at anvende denne afgørelse. Kommissionen offentliggør disse medlemsstaters meddelelser i *Den Europæiske Unions Tidende*«. I overensstemmelse med artikel 5, stk. 1, i afgørelse nr. 565/2014 offentliggjorde Kommissionen den 6. september 2014 følgende information hvad angår Rumænien: »RUMÆNIEN gennemfører afgørelse nr. 565/2014/EU, og i henhold til afgørelsens artikel 3 anerkender Rumænien de nationale visa og opholdstilladelser udstedt af Bulgarien, Cypern og Kroatien, som er opført på listen i henholdsvis bilag I, II og III i afgørelsen, som ligestillede med nationale visa«[8].

6 – Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 895/2006/EF af 14.6.2006 om indførelse af en forenklet ordning for personkontrol ved de ydre grænser, som bygger på, at Tjekkiet, Estland, Cypern, Letland, Litauen, Ungarn, Malta, Polen, Slovenien og Slovakiet ensidigt anerkender visse dokumenter som ligestillede med deres nationale visa i forbindelse med transit gennem deres område (EUT 2006, L 167, s. 1).

7 – Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 582/2008/EF af 17.6.2008 om indførelse af en forenklet ordning for personkontrol ved de ydre grænser, som bygger på, at Bulgarien, Cypern og Rumænien ensidigt anerkender visse dokumenter som ligestillede med deres nationale visa i forbindelse med transit gennem deres område (EUT 2008, L 161, s. 30).

8 – EUT 2014, C 302, s. 1. På samme dato blev en tilsvarende information offentliggjort med hensyn til Cypern, selv om denne medlemsstat besluttede ikke at anerkende visa og opholdstilladelser indført i rejsedokumenter udstedt af Aserbajdsjan og Tyrkiet.

7. I artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 539/2001 bestemmes, at statsborgere fra tredjelande, der er opført i bilag I til forordningen, skal være i besiddelse af visum, når de passerer medlemsstaternes ydre grænser. Kasakhstan er opført på denne liste.

8. Artikel 2, litra j), i forordning nr. 261/2004 præciserer, at ved »boardingafvisning« i henhold til forordningen forstås »afvisning af passagerer på en flyvning, selv om de er mødt frem til boarding på de betingelser, der er fastlagt i artikel 3, stk. 2, undtagen hvor der er rimelige grunde til afvisningen, som f.eks. helbreds- eller sikkerhedsmæssige årsager eller ufuldstændig rejselegitimation«.

9. Artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 261/2004 bestemmer, at »[a]fvises passagerer mod deres vilje, skal det transporterende luftfartsselskab øjeblikkeligt yde dem kompensation i overensstemmelse med artikel 7 og bistå dem i overensstemmelse med artikel 8 og 9«.

10. Artikel 15 i forordning nr. 261/2004 med overskriften »Ansvarsbegrænsning« fastsætter i stk. 1, at »[f]orpligtelser over for passagerer i henhold til denne forordning [ikke må] begrænses eller ophæves ved f.eks. en undtagelse eller restriktiv klausul i transportkontrakten«.

Hovedsagen, de præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen

11. D.Z., sagsøgeren i hovedsagen, er statsborger i Kasakhstan. Blue Air, sagsøgte i hovedsagen, er et rumænsk selskab, som blev registreret på Cypern i 2015 og har sit faste forretningssted i denne medlemsstat.

12. Den 6. september 2015 tog D.Z. til Larnakas lufthavn for at stige om bord på en af det sagsøgte selskabs flyafgange til Bukarest, til hvilken han havde en bekræftet reservation. D.Z.'s ophold i Bukarest skulle vare fra den 6. til den 12. september 2015, hvor returflyvningen fra Bukarest til Larnaka med et andet luftfartsselskab var planlagt. Formålet med D.Z.'s rejse var deltagelsen i to eksamener ved ACCA (Association of Chartered Certified Accountants), der ville finde sted den 7. september i Bukarest.

13. På tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen var D.Z. i besiddelse af et gyldigt pas udstedt af Kasakhstan samt en midlertidig opholdstilladelse på Republikken Cyperns område, der var udstedt i Nicosia den 15. juni 2015 og gyldig indtil den 6. april 2016. Selv om det ikke fremgår udtrykkeligt af forelæggelsesafgørelsen, må det opfattes som uomtvistet, at denne opholdstilladelse henhørte under de dokumenter, der er opført på listen i bilag III til afgørelse nr. 565/2014[9], som er anerkendt af Rumænien i overensstemmelse med artikel 3, stk. 1, litra b), i afgørelse nr. 565/2014.

14. Inden den planlagde afgang til Rumænien havde D.Z. indgivet en elektronisk anmodning om indrejsevisum til Rumænien på det rumænske udenrigsministeriums websted. Da han udfyldte den pågældende formular, erklærede D.Z., at han henhørte under følgende kategori: »I hold a short-stay issued by Bulgaria, Cyprus or Croatia.« Det rumænske udenrigsministerium svarede, at han ikke var visumpligtig, såfremt hans ophold i Rumænien ville vare højst 90 dage inden for en given periode på 180 dage.

15. D.Z. ankom rettidigt til Larnakas lufthavn, og hans rejselegitimation blev kontrolleret af ansatte hos den private virksomhed, som handler som repræsentant for selskabet Blue Air på Cypern. Ud over sit pas og sin opholdstilladelse på Cypern medbragte og fremlagde D.Z. også den anmodning om udstedelse af indrejsevisum til Rumænien, som han havde indgivet på det rumænske udenrigsministeriums websted, og det elektronisk modtagne svar, hvorefter han ikke var visumpligtig ved indrejse i Rumænien.

9 – Den omhandlede opholdstilladelse er tilsyneladende omfattet af kategorien under overskriften »Opholdstilladelser«, første led, »Midlertidig opholdstilladelse (beskæftigelse, besøg og studier)« i dette bilag.

16. De ansatte, som kontrollerede D.Z.'s rejselegitimation, kontaktede telefonisk Blue Airs personale på jorden med kontrolopgaver i Bukarests lufthavn og oversendte alle dokumenter, som D.Z. havde fremlagt. Blue Airs ansatte i Bukarests lufthavn svarede via e-mail således: »I am sorry but they said that without a visa or a family member residence card, he can't enter Romania.«

17. På baggrund af dette svar og den omstændighed, at D.Z.'s transport til Rumænien dels ville indebære pligten for Blue Air til umiddelbart at befordre ham tilbage til Cypern, dels medføre strafferetlige og administrative sanktioner, blev det besluttet ikke at tillade D.Z. at boarde den af ham reserverede flyvning. D.Z. anmodede om en skriftlig begrundelse for boardingafvisningen, men fik aldrig dette. Det er endvidere uomtvistet, at D.Z. ikke fik en skriftlig begrundet afgørelse fra de rumænske myndigheder om nægtet indrejse i Rumænien.

18. Ved den forelæggende ret har D.Z. nedlagt påstand om godtgørelse for prisen af tur- og returbilletten, omkostningerne for annullering af hotelreservationen i Bukarest, gebyr for de eksamener, som han ikke kunne afholde på grund af udeblevet afrejse til Bukarest, det tilsvarende beløb for de lønudbetalinger, som han ikke modtog fra sin arbejdsgiver, henset til den uddannelsesorlov, som han anmodede om og opnåede med henblik på at forberede sig til eksamenerne i Bukarest, samt erstatning for ikke-økonomisk skade, som han led som følge af forgæves forberedelse til eksamenerne og den yderligere forberedelse, som han blev nødt til at foretage for på ny at afholde samme eksamener på et andet tidspunkt. Han har gjort gældende, at hans boardingafvisning fra det sagsøgte selskabs flyafgang på trods af, at han var i besiddelse af den nødvendige rejselegitimation i overensstemmelse med afgørelse nr. 565/2014 og havde modtaget det rumænske udenrigsministeriums svar, ifølge hvilket han ikke var visumpligtig, fandt sted ved overtrædelse af bestemmelserne i den nævnte afgørelse og udgør et brud på den med det sagsøgte selskab indgåede transportkontrakt.

19. Blue Air har gjort gældende, at det påhvilede D.Z. at fremskaffe ethvert nødvendigt indrejsevisum i henhold til loven eller forordninger, at han var eller burde have været bekendt med, at han var visumpligtig til Rumænien, at de rumænske myndigheder havde skønsbeføjelsen til at nægte ham indrejse i landet, såfremt han ikke var i besiddelse af visum, og at det sagsøgte selskab ikke kan være ansvarligt for de rumænske myndigheders afgørelse om nægtet indrejse i Rumænien. Blue Air har også henvist til sine almindelige transportbetingelser, som offentliggjort på dets websted, hvor det fastsættes udtrykkeligt, at selskabet ikke er ansvarligt, hverken for at bestemmelsesstatens myndigheder nægter passageren indrejse i landet, eller for at kunden savner den foreskrevne legitimation, eller for bestemmelsesstatens anvendelse af love, forordninger og direktiver.

20. I denne sammenhæng har Eparchiako Dikastirio Larnakas (kredsdomstolen i Larnaka) forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er det en korrekt fortolkning, at afgørelse nr. 565/2014/EU direkte afføder retsvirkninger i form af dels tredjelandsstatsborgeres ret til ikke at være visumpligtige ved indrejse i bestemmelsesmedlemsstaten, dels pligten for den pågældende bestemmelsesmedlemsstat til ikke at kræve dette visum, såfremt de omhandlede tredjelandsstatsborgere er i besiddelse af et visum eller en opholdstilladelse, der er opført på listen over dem, der er omfattet af gensidig anerkendelse i medfør af afgørelse nr. 565/2014/EU, som bestemmelsesmedlemsstaten har forpligtet sig til at anvende?

2) Såfremt et luftfartsselskab i lufthavnen i afrejsemedlemsstaten, direkte og/eller gennem sine repræsentanter og dertil autoriserede medarbejdere, afviser en passager med den begrundelse, at bestemmelsesmedlemsstatens myndigheder vil nægte at tillade passagerens indrejse i den omhandlede stat, fordi vedkommende angiveligt ikke er i besiddelse af indrejsevisum (visa), kan det da antages, at luftfartsselskabet udøver en funktion og handler som den pågældende stats forlængede arm (emanation of State), således at den skadelidte passager ved en ret i [afgang]smedlemsstaten kan gøre afgørelse nr. 565/2014/EU gældende over for [luftfartsselskabet]

med henblik på at bevise, at vedkommende havde ret til indrejse uden yderligere visum, og anmode om kompensation for krænkelsen af denne rettighed og det heraf følgende brud på vedkommendes transportkontrakt?

3) Kan et luftfartsselskab, direkte og/eller gennem sine repræsentanter og dertil autoriserede medarbejdere, afvise en tredjelandsstatsborger på grundlag af afgørelsen fra bestemmelsesmedlemsstatens myndigheder om at nægte indrejse på den pågældende medlemsstats område uden på forhånd at udstede og/eller udlevere vedkommende en skriftlig begrundet afgørelse om nægtelse af indrejse (jf. artikel 14, stk. 2, i forordning (EU) 2016/399, tidligere artikel 13 i forordning (EF) nr. 562/2006 [10], som fastsætter udstedelse af en begrundet afgørelse om nægtelse af indrejse), således at der sikres respekt for de grundlæggende rettigheder, og især domstolsbeskyttelsen af den skadelidte passagers rettigheder (jf. forordningens artikel 4)?

4) Skal artikel 2, litra j), i forordning (EF) nr. 261/2004 fortolkes således, at dens anvendelsesområde ikke omfatter boardingafvisning af en passager, såfremt luftfartsselskabet træffer afgørelse herom på grundlag af angivelig »ufuldstændig rejselegitimation«? Er det en korrekt fortolkning, at boardingafvisning henhører under forordningens anvendelsesområde, såfremt det i en retssag på grundlag af de særlige omstændigheder i det konkrete tilfælde fastslås, at rejselegitimationen var passende, og at boardingafvisningen var uberettiget eller ulovlig, idet den indebærer en overtrædelse af EU-retten?

5) Kan en passager fratages den kompensationsret, der følger af artikel 4, stk. 3, i forordning (EF) nr. 261/2004, når luftfartsselskabet påberåber sig en klausul om ansvarsfraskrivelse eller ansvarsbegrænsning i tilfælde af angivelig ufuldstændig rejselegitimation, såfremt en sådan klausul er indeholdt i luftfartsselskabets sædvanlige og på forhånd offentliggjorte betingelser for drift og/eller levering af tjenesteydelser? Er forordningens artikel 15, sammenholdt med dens artikel 14, til hinder for anvendelse af sådanne klausuler om luftfartsselskabets ansvarsbegrænsning og/eller ansvarsfraskrivelse?«

21. D.Z., Blue Air, den tyske, den cypriotiske og den nederlandske regering samt Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg i henhold til artikel 23 i statutten for Domstolen. Med undtagelse af Blue Air har disse procesdeltagere afgivet mundtlige indlæg i retsmødet, der blev afholdt ved Domstolen den 12. september 2019.

Formaliteten

22. Blue Air har gjort gældende, at den præjudicielle anmodning skal afvises, for det første fordi sagens parter ved en tilsidesættelse af de cypriotiske processuelle bestemmelser ikke er blevet hørt vedrørende det andet og det tredje præjudicielle spørgsmål, for det andet fordi den forelæggende ret ikke har anført de relevante nationale forskrifter, og for det tredje fordi retten ikke har redegjort for alle retlige og faktiske oplysninger, som er nødvendige for den korrekte anvendelse af EU-retten. Den tyske regering har rejst tvivl om formaliteten med hensyn til det fjerde og det femte præjudicielle spørgsmål, idet det ikke fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at sagsøgeren i hovedsagen har påberåbt sig forordning nr. 261/2004.

23. I denne henseende vil jeg erindre om, at der ifølge fast retspraksis er en formodning for, at de spørgsmål om EU-rettens fortolkning, som den nationale ret har forelagt på baggrund af de retlige og faktiske omstændigheder, som den har ansvaret for at fastlægge – og hvis rigtighed det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve – er relevante [11], og at Domstolen kun kan afslå at træffe afgørelse vedrørende

10 – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 15.3.2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengen-grænsekodeks) (EUT 2006, L 105, s. 1).

11 – Jf. eksempelvis dom af 10.3.2016, Flight Refund (C-94/14, EU:C:2016:148, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).

et præjudicielt spørgsmål fra en national ret, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af en EU-retlig regel savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en sagligt korrekt besvarelse af det forelagte spørgsmål [12]. Ingen af disse situationer foreligger i hovedsagen. Hvad angår relevansen af det fjerde og det femte præjudicielle spørgsmål er det ganske vist rigtigt, at sagsøgeren i hovedsagen, som udtrykkeligt gengivet i forelæggelsesafgørelsen, ikke har påberåbt sig forordning nr. 261/2004, men den forelæggende ret har imidlertid præciseret i forelæggelsesafgørelsen, at retten i henhold til cypriotisk lovgivning kan tilkende en part erstatning, selv om denne part ikke udtrykkeligt har anmodet herom.

24. Endvidere følger det af fast retspraksis, at det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve, om forelæggelsesafgørelsen er truffet i overensstemmelse med de nationale bestemmelser vedrørende retternes sammensætning og virkemåde [13].

25. Jeg foreslår derfor, at Domstolen antager alle de forelagte præjudicielle spørgsmål til realitetsbehandling.

Om realiteten

Det første præjudicielle spørgsmål

26. Med det første præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om afgørelse nr. 565/2014 har direkte virkning, således at den dels tillægger en statsborger fra et tredjeland, der er opført på listen i bilag I til forordning nr. 539/2001, ret til ikke at være i besiddelse af nationalt visum ved indrejse på en af de medlemsstaters område, som afgørelsen er rettet til, såfremt vedkommende er i besiddelse af en opholdstilladelse, som den pågældende medlemsstat anerkender som ligestillet med sit nationale visum i overensstemmelse med afgørelsens artikel 3, stk. 1, litra b), dels medfører en pligt for den pågældende medlemsstat til under disse omstændigheder at tillade indrejse selv i mangel af et sådant visum.

27. På baggrund af i det væsentlige sammenfaldende argumenter har Blue Air, den tyske, den cypriotiske og den nederlandske regering foreslået, at spørgsmålet skal besvares benægtende. Kommissionen er derimod af den opfattelse, at det skal besvares bekræftende [14].

28. Som Domstolen har bemærket fra og med den velkendte Grad-dom, ville det være uforeneligt med den bindende virkning, som artikel 288 TEUF tillægger afgørelsen, »principielt at udelukke, at den deri indeholdte forpligtelse kan påberåbes af berørte personer«. I de tilfælde, hvor en eller flere medlemsstater ved afgørelse er pålagt en vis handlemåde, »ville den med en sådan foranstaltning tilsigtede virkning svækkes, dersom den pågældende stats befolkning ikke kunne gøre den gældende ved domstolene, og de nationale retter ikke kunne anvende den som en del af [EU-]retten« [15].

12 – Jf. senest dom af 10.12.2018, Wightman m.fl. (C-621/18, EU:C:2018:999, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).

13 – Jf. senest dom af 10.12.2018, Wightman m.fl. (C-621/18, EU:C:2018:999, præmis 30).

14 – I sit skriftlige indlæg har sagsøgeren i hovedsagen, der samlet har udtrykt sit synspunkt vedrørende alle præjudicielle spørgsmål fra den forelæggende ret, tilsyneladende udtalt sig for anerkendelsen af, at afgørelse nr. 565/2014 har direkte (horisontal) virkning.

15 – Dom af 6.10.1970, Grad (9/70, EU:C:1970:78, præmis 5).

29. For at den ved en afgørelse indførte forpligtelse for de medlemsstater, som afgørelsen er rettet til, kan fremkalde direkte virkninger i retsforholdet mellem medlemsstaterne og deres retsundergivne, skal forpligtelsen være ubetinget og tilstrækkeligt præcis [16]. Undersøgelsen af, om disse kriterier er opfyldt, skal foretages i det enkelte tilfælde, henset til karakteren, opbygningen og formuleringen af den bestemmelse, som borgerne kan støtte ret på [17].

30. Inden en sådan undersøgelse af afgørelse nr. 565/2014 foretages, er det nødvendigt at vurdere det af den tyske regering fremsatte argument, hvorefter muligheden for at tillægge afgørelsens bestemmelser direkte virkning udelukkes fra begyndelsen af som følge af den omstændighed, at afgørelsen begrænser sig til at fremme en administrativ forenkling og således ikke sigter mod at skabe rettigheder for borgerne.

31. Dette argument skal efter min opfattelse forkastes.

32. For det første udgør anerkendelsen af, at borgerne har gunstige subjektive rettigheder eller øvrige gunstige retsstillinger som modydelse til en forpligtelse for medlemsstaterne i kraft af en afgørelses bestemmelser, en indirekte virkning af disse bestemmelser, som kan afvige fra det formål, som konkret forfølges med afgørelsen i sin helhed [18]. For det andet afkræftes den forudsætning, hvori den tyske regerings argument tager udgangspunkt, og navnlig at en EU-retlig bestemmelses direkte virkning nødvendigvis er knyttet til, at bestemmelsen anerkender rettigheder [19] for den borger, som støtter ret herpå, efter min opfattelse i Domstolens praksis.

33. Uden at gå nærmere ind i debatten i litteraturen om de forskellige udviklinger af den direkte virkning og om dens afgrænsning i forhold til andre EU-retlige begreber, skal jeg blot anføre, at Domstolen længe har fastslået, at borgeres mulighed for at støtte ret på en EU-retlig bestemmelse, som fastsætter forpligtelser for medlemsstaterne, ikke følger af, at den EU-retlige bestemmelse sigter mod at skabe rettigheder for borgerne, i det mindste når denne bestemmelse ikke påberåbes som erstatning for den nationale bestemmelse, som er uforenelig med den EU-retlige bestemmelse, men som parameter for lovligheden af nationale forskrifter eller en national myndigheds foranstaltninger eller handlemåder [20]. Den omstændighed, at hverken bestemmelsen i en afgørelse rettet til medlemsstaterne, hvis direkte virkning gøres gældende med henblik på at anfægte en national administrativ foranstaltning, som er uforenelig hermed, eller den retsakt, som indeholder den, sigter mod at skabe rettigheder for borgerne, kan derfor i sig selv ikke opfattes som afgørende for at udelukke denne virkning [21].

34. På denne baggrund skal det således efterprøves, om afgørelse nr. 565/2014 for medlemsstaterne, som afgørelsen er rettet til, indebærer en tilstrækkeligt præcis og ubetinget forpligtelse til at anerkende de i afgørelsens artikel 3, stk. 1, litra b), omhandlede opholdstilladelser som ligestillede med nationale visa til indrejse i eller midlertidigt ophold på deres område.

16 – Dom af 6.10.1970, Grad (9/70, EU:C:1970:78, præmis 9). Jf. også dom af 12.12.1990, Kaefer og Procacci (C-100/89 og C-101/89, EU:C:1990:456, præmis 24), og af 10.11.1992, Hansa Fleisch Ernst Mundt (C-156/91, EU:C:1992:423, præmis 13).

17 – Dom af 6.10.1970, Grad (9/70, EU:C:1970:78, præmis 6).

18 – Jf. i denne retning præmis 24 i dom af 12.12.1990, Kaefer og Procacci (C-100/89 og C-101/89, EU:C:1990:456).

19 – I punkt 35 i sit skriftlige indlæg anvender den tyske regering udtrykket »subjektiv-öffentlichen Rechten«.

20 – Hvad angår direktiver henvises til dom af 19.1.1982, Becker (8/81, EU:C:1982:7, præmis 25), af 23.11.1977, Enka (38/77, EU:C:1977:190, præmis 18), af 19.9.2000, Linster (C-287/98, EU:C:2000:468, præmis 38-39), og senere dom af 8.6.2006, Feuerbestattungsverein Halle (C-430/04, EU:C:2006:374, præmis 28), af 17.7.2008, Flughafen Köln/Bonn (C-226/07, EU:C:2008:429, præmis 33), af 17.11.2011, Aladzhov (C-434/10, EU:C:2011:750, præmis 32), og af 5.9.2012, Rahman m.fl. (C-83/11, EU:C:2012:519, præmis 25).

21 – Imidlertid skal borgeren have en interesse, som vedkommende kan påberåbe sig ved en national ret, i, at den pågældende medlemsstat overholder sin forpligtelse.

35. I den foreliggende sag har de regeringer, som har indgivet skriftlige indlæg for Domstolen, hovedsageligt rejst tvivl vedrørende kravet om ubetingethed, da artikel 3, stk. 1, i afgørelse nr. 565/2014 tillader, men ikke pålægger, medlemsstaterne, som afgørelsen er rettet til, ensidigt at anerkende de i bestemmelsens litra b) omhandlede opholdstilladelser som ligestillede med deres nationale visa, og fordi denne beføjelse kun finder anvendelse, såfremt medlemsstaterne beslutter at anvende den omhandlede afgørelse.

36. Deltagelsen i den ved afgørelse nr. 565/2014 indførte ordning for ensidig anerkendelse [22] er således *frivillig*, som i øvrigt udtrykkeligt anført i syvende betragtning hertil. Endvidere præciserer afgørelsens artikel 2, stk. 3, ganske vist, at hvis medlemsstaterne, som afgørelsen er rettet til, beslutter at anvende afgørelsen, anerkender de alle de i artiklens stk. 1 og 2 omhandlede dokumenter, uanset hvilken medlemsstat der har udstedt dokumentet, men medlemsstaterne kan, hvis de beslutter at anvende afgørelsens artikel 2, i medfør af artikel 3, stk. 1, som en yderligere valgmulighed, anerkende også de i artikel 3, stk. 1, litra a) og b), omhandlede dokumenter som ligestillede med deres nationale visa.

37. Det fremgår af fast retspraksis, at en EU-bestemmelse er ubetinget, når den indeholder en forpligtelse, som ikke er undergivet betingelser og ej heller, i henseende til gennemførelse eller virkninger, gjort afhængig af, at institutioner i Unionen eller i medlemsstaterne udsteder retsakter i så henseende [23].

38. En streng anvendelse af dette kriterium ville utvivlsomt medføre, at bestemmelserne i afgørelse nr. 565/2014, og især dens artikel 3, skal anses for ikke at opfylde det i retspraksis fastsatte krav om ubetingethed.

39. Den ved den nævnte afgørelse indførte forenklede ordning for personkontrol ved de ydre grænser finder nemlig for det første ikke anvendelse på medlemsstaterne, som afgørelsen er rettet til, medmindre de giver udtrykkeligt samtykke hertil [24]. Såfremt dette samtykke gives, følger ligestilling mellem de i afgørelsens artikel 3, stk. 1, litra a) og b), omhandlede dokumenter og de nationale visa for det andet ikke automatisk, men kræver en yderligere udtrykkelig anerkendelse fra den pågældende medlemsstat. Endvidere kan den pågældende medlemsstat i medfør af artikel 3, stk. 1, beslutte ikke at anerkende sådanne visa eller opholdstilladelser, såfremt de er indsat i bestemte rejsedokumenter. Det må derfor fastslås, at afgørelse nr. 565/2014 ikke fastsætter en ubetinget forpligtelse for medlemsstaterne, som afgørelsen er rettet til, til at anerkende denne ligestilling eller til at deltage i den ved afgørelsen indførte forenklede ordning.

40. Jeg mener dog ikke, at det er korrekt at afslutte analysen på baggrund af kun denne konstatering.

41. Det fremgår nemlig af Domstolens praksis, at den omstændighed alene, at en EU-retlig bestemmelse *først har virkning*, når den er suppleret ved en anden retsakt, ikke udelukker, at den præceptive regel i bestemmelsen, som udtrykker en i sig selv tilstrækkeligt klar og utvetydig forpligtelse, ligeledes opfattes – når den er blevet bindende for den pågældende medlemsstat [25] – som ubetinget, således at borgerne kan støtte ret herpå som parameter for lovligheden af en national forskrift eller en national myndigheds foranstaltning, som er uforenelig hermed [26]. Det samme gælder, hvis anvendelsen af en sådan bestemmelse er omfattet af en bestemt frist [27] eller undergivet en betingelse [28].

22 – Jf. niende og tiende betragtning til samt artikel 1 i afgørelsen.

23 – Jf. i denne retning dom af 23.2.1994, Comitato di coordinamento per la difesa della Cava m.fl. (C-236/92, EU:C:1994:60, præmis 9), og af 26.10.2006, Pohl-Boskamp (C-317/05, EU:C:2006:684, præmis 41).

24 – Jf. artikel 5 i afgørelse nr. 565/2014.

25 – Jf. dom af 10.11.1992, Hansa Fleisch Ernst Mundt (C-156/91, EU:C:1992:423, præmis 20).

26 – Dette var tilfældet bl.a. i den sag, som gav anledning til dom af 6.10.1970, Grad (9/70, EU:C:1970:78).

27 – Jf. dom af 10.11.1992, Hansa Fleisch Ernst Mundt (C-156/91, EU:C:1992:423, præmis 19).

28 – Jf. dom af 12.12.1990, Kaefer og Procacci (C-100/89 og C-101/89, EU:C:1990:456, præmis 27), hvor forpligtelsen i kraft af den påberåbte bestemmelse i afgørelse nr. 86/283 var undergivet betingelsen om gensidighed.

42. For så vidt angår afgørelse nr. 565/2014 bevirker en medlemsstats beslutning om at deltage i den herved indførte ordning – idet denne beslutning i henhold til afgørelsens artikel 5 skal meddeles til Kommissionen og offentliggøres i *Den Europæiske Unions Tidende* – i medfør af artikel 2, stk. 3, forpligtelsen til at anerkende alle de i artiklens stk. 1 og 2 omhandlede dokumenter, uanset hvilken medlemsstat der har udstedt dokumentet, med forbehold for de af den pågældende medlemsstat i sin tiltrædelsesakt anførte undtagelser [29]. At udelukke, at denne forpligtelse, ud over at være klar og utvetydig, også er ubetinget, *når den pågældende medlemsstat har besluttet at anvende afgørelsen*, og specificeret eventuelle undtagelser med hensyn til de dokumenter, som anerkendes som ligestillet, inden for de i afgørelsens artikel 2, stk. 3, fastsatte grænser, indebærer efter min opfattelse en for formalistisk anvendelse af den i punkt 37 i dette forslag til afgørelse nævnte retspraksis.

43. Analysen bliver dog mere kompliceret med hensyn til artikel 3 i afgørelse nr. 565/2014 i forhold til artikel 2. Som sagt fastsætter artikel 3 ikke en forpligtelse for medlemsstaterne, som afgørelsen er rettet til – såsom den i kraft af ovennævnte artikel 2, stk. 3, fastsatte – til at anerkende alle de heri omhandlede dokumenter som ligestillede med deres nationale visa, men giver dem mulighed for at foretage en sådan anerkendelse.

44. Henset til Rumæniens beslutning om ensidigt at anerkende opholdstilladelserne nævnt i artikel 3, stk. 1, litra b), i afgørelse nr. 565/2014, som den pågældende medlemsstat har meddelt til Kommissionen, som har offentliggjort den i *Den Europæiske Unions Tidende*, kan det da antages, at en statsborger fra et tredjeland, der er opført på listen i bilag I til forordning nr. 539/2001, som er i besiddelse af en af de anerkendte opholdstilladelser, har ret til at påberåbe sig ovennævnte artikel 3 for at anfægte lovligheden af afgørelsen fra de rumænske myndigheder om at nægte indrejse på den pågældende medlemsstats område, fordi vedkommende ikke var i besiddelse af et nationalt visum?

45. En bekræftende besvarelse af dette spørgsmål forhindres efter min opfattelse hverken af den i punkt 37 i dette forslag til afgørelse nævnte retspraksis eller af den omfattende skønsmargen, som artikel 3, stk. 1, i afgørelse nr. 565/2014 giver medlemsstaterne, som afgørelsen er rettet til, med hensyn til at anerkende, at de i artiklen omhandlede dokumenter er ligestillede med nationale visa.

46. Selv om kravet om, at en EU-retlig bestemmelse kun må påberåbes, hvis den har ubetinget karakter, er omvendt proportionalt med medlemsstaternes skønsmargen [30], har Domstolen ved en nærmere undersøgelse oftest fokuseret på den måde, hvorpå denne skønsmargen er blevet anvendt, snarere end på dens omfang [31], især når domstolsprøvelsen vedrørte, hvorvidt den omhandlede bestemmelse har »direkte virkning, som kan påberåbes« [32]. Jeg mener derfor ikke, at eksistensen af en skønsmargen, som den omhandlede bestemmelse giver medlemsstaterne, uanset dens omfang, utvivlsomt medfører, at det er udelukket for borgerne at støtte ret herpå som parameter for lovligheden af nationale forskrifter eller en national myndigheds foranstaltninger eller handlemåder [33].

29 – Jf. i denne retning Kommissionens forslag af 21.6.2013, COM(2013) 441 final, s. 3.

30 – Domstolen bemærkede nemlig i dom af 12.12.1990, Kaefer og Procacci (C-100/89 og C-101/89, EU:C:1990:456, præmis 26), at en bestemmelse er ubetinget, når den ikke overlader medlemsstaterne nogen skønsmæssige beføjelser.

31 – For så vidt angår direktiver henvises eksempelvis til dom af 5.10.2004, Pfeiffer m.fl. (C-397/01 – C-403/01, EU:C:2004:584, præmis 105), og af 28.6.2007, JP Morgan Fleming Claverhouse Investment Trust og The Association of Investment Trust Companies (C-363/05, EU:C:2007:391, præmis 59 og 60).

32 – Med hensyn til direktiver henvises eksempelvis til dom af 24.10.1996, Kraaijeveld m.fl. (C-72/95, EU:C:1996:404, præmis 59-61), af 19.9.2000, Linster (C-287/98, EU:C:2000:468, præmis 36 og 37, samt generaladvokat Légers forslag til afgørelse, C-287/98, EU:C:2000:3, punkt 73 ff.), af 7.3.1996, Associazione Italiana per il WWF m.fl. (C-118/94, EU:C:1996:86, præmis 17-26), af 15.5.2014, Almos Agrárkülkereskedelmi (C-337/13, EU:C:2014:328, præmis 34), og af 7.9.2004, Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, præmis 66). Jf. også generaladvokat Bots forslag til afgørelse Rahman m.fl. (C-83/11, EU:C:2012:174, punkt 81). Med hensyn til afgørelser henvises til dom af 10.11.1992, Hansa Fleisch Ernst Mundt (C-156/91, EU:C:1992:423, præmis 15).

33 – Med hensyn til direktiver henvises endvidere til dom af 17.7.2008, Flughafen Köln/Bonn (C-226/07, EU:C:2008:429, præmis 33-34), og af 6.10.2015, T-Mobile Czech Republic og Vodafone Czech Republic (C-508/14, EU:C:2015:657, præmis 53).

Set i det samme perspektiv, som er mere materielt end formalistisk, har Domstolen endvidere præciseret, at det med hensyn til bestemmelserne i et direktiv ikke ville være berettiget at udelukke, at borgerne kan støtte ret på sådanne bestemmelser, når medlemsstaten ved gennemførelsen af direktivet har udnyttet det skøn (herunder et omfattende skøn), der er overladt den [34].

47. Besvarelsen af spørgsmålet i punkt 44 i dette forslag til afgørelse afhænger således i det væsentlige af, at det afklares, om den pågældende medlemsstat, når den har besluttet at anvende artikel 3 i afgørelse nr. 565/2014, uden at oplyse undtagelser, sådan som Rumænien har gjort, er forpligtet til at anerkende de i artiklens stk. 1 omhandlede dokumenter som ligestillede med nationale visa uden at kunne beslutte i hvert enkelt tilfælde at anerkende dem eller ikke.

48. Da Domstolen i retsmødet har anmodet den tyske og den cypriotiske regering om at udtrykke deres standpunkt herom, har disse foreslået, at dette spørgsmål skal besvares benægtende. Denne besvarelse forekommer mig dog ikke fuldstændigt overbevisende.

49. Den omstændighed, at den ved afgørelse nr. 565/2014 indførte ordning er baseret på ensidig anerkendelse fra de medlemsstater, som afgørelsen er rettet til, må ikke overskygge, at afgørelsen fastsætter fælles regler om kontrollen ved de ydre grænser, og at disse regler sigter mod forenkling af kontrollen. Det ville være i strid med dette mål og i sidste ende med afgørelsens effektive virkning at konkludere, at de medlemsstater, der har besluttet at deltage i den ved afgørelsen indførte ordning og har givet Kommissionen meddelelse herom, senere kan fravige i enkelte tilfælde, idet de fastholder muligheden for ved grænsen at nægte indrejse til en statsborger fra et tredjeland, der er opført på listen i bilag I til forordning nr. 539/2001, som er i besiddelse af et af de i artikel 3 i afgørelse nr. 565/2014 omhandlede dokumenter, der er blevet udstedt forskriftsmæssigt og er gyldigt, med den begrundelse, at vedkommende savner et nationalt indrejse- eller transitvisum. En sådan fortolkning af afgørelse nr. 565/2014 ville endvidere være i strid med retssikkerhedsprincippet, hvis beskyttelse udgør formålet med offentliggørelsen af medlemsstatens meddelelse til Kommissionen i overensstemmelse med afgørelsens artikel 5.

50. Heraf følger, at når den pågældende medlemsstat har givet Kommissionen meddelelse om at ville anvende afgørelse nr. 565/2014 og anerkende de i afgørelsens artikel 3, stk. 1, omhandlede dokumenter som ligestillede med nationale visa, er medlemsstaten forpligtet til at overholde sin beslutning.

51. Syvende betragtning til afgørelse nr. 565/2014, hvorefter deltagelsen i den ved afgørelsen indførte ordning »ikke [bør] pålægge medlemsstaterne forpligtelser ud over dem, der er fastsat i [den respektive tiltrædelsesakt]«, er ikke til hinder for denne konklusion. Denne afgørelse og den herved indførte forenklede ordning, hvori medlemsstaterne, som afgørelsen er rettet til, deltager frivilligt, sigter mod at lette forpligtelsen for medlemsstaterne, i kraft af deres tiltrædelsesakt, til systematisk at kræve, at statsborgere fra tredjelande, der er opført på listen i bilag I til forordning nr. 539/2001, er i besiddelse af det nationale indrejse- eller transitvisum, således at de af denne forpligtelse følgende administrative byrder lettes med hensyn til personer, som allerede har været underlagt en streng kontrol af den udstedende medlemsstat.

52. På baggrund af de ovenfor anførte betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare det første præjudicielle spørgsmål med, at afgørelse nr. 565/2014 skal fortolkes således, at den medlemsstat, som afgørelsen er rettet til, som har besluttet at anerkende de i afgørelsens artikel 3, stk. 1, omhandlede dokumenter som ligestillede med nationale visa, uden at fastsætte undtagelser, og har givet Kommissionen meddelelse herom i overensstemmelse med afgørelsens artikel 5, fra og med datoen for offentliggørelse af denne meddelelse i *Den Europæiske Unions Tidende* ikke ved grænsen må afvise en statsborger fra et tredjeland, der er opført på listen i bilag I til forordning nr. 539/2001, som er i

34 – Jf. dom af 18.10.2001, Gharehveran (C-441/99, EU:C:2001:551, præmis 39-44).

besiddelse af et af de i afgørelsens artikel 3, stk. 1, omhandlede dokumenter, der er blevet udstedt forskriftsmæssigt og er gyldigt, alene fordi vedkommende savner et nationalt visum. En tredjelandsstatsborger, som under de ovenfor beskrevne omstændigheder er blevet nægtet indrejse i eller transit gennem den pågældende medlemsstats område, kan støtte ret på afgørelse nr. 565/2014 for at anfægte lovligheden af afgørelsen om nægtelse af indrejse.

Det andet præjudicielle spørgsmål

53. Med det andet præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om et luftfartsselskab, der direkte og/eller gennem sine repræsentanter i afgangslufthavnen afviser en passager med henvisning til en afgørelse fra bestemmelsesmedlemsstatens myndigheder om at nægte indrejse, fordi vedkommende ikke er i besiddelse af et nationalt visum, skal betragtes som et organ under den pågældende stat, således at den berørte passager kan gøre bestemmelserne i afgørelse nr. 565/2014 gældende over for selskabet med henblik på at opnå erstatning for brud på transportkontrakten. Med andre ord skal Domstolen fastslå, om en borger over for det selskab, hvormed vedkommende har indgået en lufttransportkontrakt, kan gøre de forpligtelser gældende, som påhviler bestemmelsesmedlemsstaten i kraft af en afledt retsakt om ind- og udrejsekontrol, og navnlig afgørelse nr. 565/2014.

54. Jeg vil først og fremmest anføre, at jeg, ligesom den nederlandske regering, har vanskeligt ved fuldt ud at forstå betydningen af dette spørgsmål, idet tvisten i hovedsagen i det væsentlige er af aftalemæssig karakter. Da Blue Air afviste D.Z., leverede luftfartsselskabet faktisk ikke den ydelse, som påhvilede det i kraft af den med passageren indgåede transportkontrakt. Spørgsmålet om, hvorvidt denne adfærd kan give anledning til ansvar som følge af manglende opfyldelse, og om D.Z. på dette eller andet grundlag har ret til erstatning for lidt skade, hænger ikke sammen med passagerens mulighed for over for Blue Air at gøre de forpligtelser gældende, som påhviler Rumænien i kraft af den ved afgørelse nr. 565/2014 indførte ordning, hvori den pågældende medlemsstat har besluttet at deltage.

55. I modsætning til D.Z. er jeg, som alle øvrige procesdeltagere, der har afgivet indlæg for Domstolen i den foreliggende sag, af den opfattelse, at det andet præjudicielle spørgsmål på denne baggrund skal besvares benægtende.

56. Den bindende karakter af en afgørelse, hvorpå muligheden for at støtte ret på afgørelsen er baseret [35], har kun virkning over for de medlemsstater, som afgørelsen er rettet til. En afgørelse rettet til medlemsstaterne kan ikke i sig selv skabe forpligtelser for private og kan derfor ikke som sådan påberåbes over for sådanne personer [36].

57. Domstolen præciserede ganske vist i præmis 27 i Farrell-dommen [37], at borgerne kan støtte ret på bestemmelser i den afledte EU-ret, der kan have direkte virkning, »over for organer eller enheder, som enten er undergivet statslig myndighed eller kontrol, eller som har særlige beføjelser ud over dem, der følger af de regler, der finder anvendelse i forholdet mellem borgerne« [38], men denne retspraksis finder ikke anvendelse på omstændighederne i hovedsagen.

35 – Dom af 6.10.1970, Grad (9/70, EU:C:1970:78, præmis 5).

36 – Med hensyn til direktiver henvises i denne retning til dom af 26.2.1986, Marshall (152/84, EU:C:1986:84, præmis 48).

37 – Dom af 10.10.2017 (C-413/15, EU:C:2017:745).

38 – Jf. også dom af 12.7.1990, Foster m.fl. (C-188/89, EU:C:1990:313, præmis 20).

58. Som med rette anført af Kommissionen kan hverken luftfartsselskaber eller deres ansatte, repræsentanter eller dertil autoriserede medarbejdere, som i lufthavnen i afrejsemedlemsstaten vurderer, om rejselegitimationen er passende, betragtes som personer, der er udpeget til at udføre grænsekontrolopgaver. Disse personer har således ingen beføjelse til at nægte eller tillade en tredjelandsstatsborger at indrejse på bestemmelsesmedlemsstatens område.

59. Der er korrekt, at transportvirksomheder, der befordrer udenlandske statsborgere ind på medlemsstaternes område, i medfør af såvel artikel 26, stk. 1, litra b), i konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen af 14. juni 1985, undertegnet i Schengen den 19. juni 1990[39], som direktiv 2001/51[40], der fastsætter og præciserer betingelserne for anvendelse af denne artikel, er omfattet af specifikke kontrolforpligtelser[41], og navnlig har pligt til at »træffe alle nødvendige forholdsregler for at sikre sig, at udlændinge, der befordres ad luft- eller søvejen, er i besiddelse af de rejsedokumenter, der kræves for indrejse i [medlemsstaternes] område«. I medfør af denne artikels stk. 2 forpligter de medlemsstater, der udgør Schengenområdet, sig endvidere til at indføre sanktioner over for transportvirksomheder, der ad luft- eller søvejen befordrer udlændinge, som ikke er i besiddelse af de krævede rejsedokumenter, fra et tredjeland til deres område[42].

60. Fastsættelsen af sådanne forpligtelser og sanktioner i EU-retten og/eller den nationale lovgivning indebærer imidlertid ikke, at luftfartsselskaber, når de foretager kontrol af rejselegitimation inden boarding i lufthavnen i afrejsemedlemsstaten for at sikre, at passagerer er i besiddelse af de til indrejse i bestemmelsesmedlemsstaten nødvendige dokumenter, skal betragtes som et organ under den pågældende stat, eller at denne kontrol kan kvalificeres som »ind- og udrejsekontrol« i henhold til Schengengrænsekodeksen[43], eller at disse luftfartsselskabers ansatte, repræsentanter eller dertil autoriserede medarbejdere kan ligestilles med »grænsevagter« som omhandlet i kodeksen[44].

61. Som med rette fremhævet af den tyske regering kan der ikke drages andre konklusioner med udgangspunkt i dommen i sagen Touring Tours und Travel og Sociedad de Transportes[45]. Det er korrekt, at Domstolen i denne dom fastslog, at den kontrol af rejsedokumenter, som busselskaber, der kører i rutekørsel over en indre grænse i Schengenområdet, er pålagt, under varsel om tvangsbøder, i kraft af en generel lovbestemt forpligtelse fastsat i en medlemsstat og af individuelle beslutninger fra denne medlemsstats politimyndigheder, skal betragtes som foretaget »på ordre fra og under tilsyn af« af disse myndigheder, selv om disse virksomheder ikke har en offentlig myndigheds beføjelser. Denne

39 – EFT 2000, L 239, s. 1.

40 – Rådets direktiv 2001/51/EF af 28.6.2001 om fastsættelse af supplerende bestemmelser til artikel 26 i konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen af 14.6.1985 (EFT 2001, L 187, s. 45).

41 – Flyselskabernes kontrol kan være af tre typer: i) identitetskontrol, der foretages som led i den kommercielle virksomhed, når der foretages check-in for at kontrollere identiteten på de passagerer, hvis billet er udstedt i deres navn, eller for at kontrollere, at en person har ret til f.eks. rabat; ii) kontrol af sikkerhedsmæssige årsager i undtagelsestilfælde og under ekstraordinære omstændigheder, f.eks. hvis der hersker tvivl om en rejsendes adfærd, som bringer den offentlige orden eller de øvrige passagerers sikkerhed i fare; iii) kontrol for at forebygge retlige sanktioner, fordi flyselskabet har ansvaret, hvis de medbringer personer, der ikke besidder de krævede rejsedokumenter; jf. i denne sammenhæng svaret afgivet den 5.7.2001 af den daværende kommissær Vitorino på en parlamentarisk forespørgsel om Air Frances systematiske identitetskontrol inden boarding i lufthavnen Charles de Gaulle (tilgængeligt på webstedet http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2001-1486&language=DA).

42 – Den sag, der gav anledning til dom af 4.9.2014, Air Baltic Corporation (C-575/12, EU:C:2014:2155), vedrørte en administrativ bøde af denne art, som de litauiske myndigheder havde pålagt Air Baltic. En anden sag vedrørende en sanktion, som de ungarske myndigheder har anvendt på Ryanair, verserer nu ved Domstolen (jf. sag C-754/18, Ryan Air Designated Activity Company).

43 – Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9.3.2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (EUT 2016, L 77, s. 1). Begrebet »ind- og udrejsekontrol« defineres i artikel 2, nr. 11), i denne kodeks som »kontrol ved grænseovergangsstederne for at sikre, at personer, herunder deres transportmidler og genstande i deres besiddelse, kan få lov til at rejse ind i eller ud af medlemsstaternes område«. Jf. i denne retning dom af 13.12.2018, Touring Tours und Travel og Sociedad de Transportes (C-412/17, EU:C:2018:1005, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis), hvori Domstolen præciserede, at den kontrol af rejsedokumenter, som transportvirksomhedernes personale foretager i forbindelse med grænseoverskridende busrejser, ikke udgør ind- og udrejsekontrol, for så vidt som den udføres inden for en medlemsstats område, i det foreliggende tilfælde den medlemsstat, hvori de rejsende stiger på bussen i starten af den grænseoverskridende rejse, og ikke udføres »ved grænserne« eller »på tidspunktet for grænsepassagen«.

44 – Begrebet »grænsevagt« defineres i Schengengrænsekodeksens artikel 2, nr. 14), som »en embedsmand, der i overensstemmelse med national ret er stationeret enten ved et grænseovergangssted eller ved en grænse eller i umiddelbar nærhed heraf, og som i overensstemmelse med denne forordning og national ret udfører grænsekontrolopgaver«.

45 – Dom af 13.12.2018 (C-412/17, EU:C:2018:1005, præmis 48 og 49).

udtalelse er dog afgrænset til sammenhængen i den sag, som gav anledning til den nævnte dom, hvori Domstolen skulle afklare, om denne kontrol var omfattet af anvendelsesområdet for artikel 21, litra a), i forordning nr. 562/2006, som er blevet erstattet af den nu gældende Schengengrænsekodeks, og hvorvidt den udgjorde »udøvelse af politimæssige beføjelser« med tilsvarende virkning som ind- og udrejsekontrol. Denne dom tillader derfor ikke at drage konklusioner angående muligheden for at betragte luftfartsselskaber, som foretager kontrol af rejselegitimation inden boarding, som organer eller enheder som omhandlet i præmis 27 i Farrell-dommen [46].

62. På baggrund af ovenstående overvejelser er jeg af den opfattelse, at det andet præjudicielle spørgsmål skal besvares med, at et luftfartsselskab, der direkte og/eller gennem sine repræsentanter i lufthavnen i afrejsemedlemsstaten afviser en passager med henvisning til afgørelsen fra bestemmelsesmedlemsstatens myndigheder om at nægte indrejse, fordi vedkommende ikke er i besiddelse af et nationalt visum, ikke kan betragtes som et organ under den pågældende stat, over for hvilket den berørte passager kan gøre de forpligtelser gældende, som påhviler de medlemsstater, der anvender afgørelse nr. 565/2014.

Det tredje præjudicielle spørgsmål

63. Med det tredje præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om et luftfartsselskab, direkte og/eller gennem sine repræsentanter og dertil autoriserede medarbejdere i afgangslufthavnen, kan afvise en passager med henvisning til afgørelsen fra bestemmelsesmedlemsstatens myndigheder om at nægte indrejse, uden at en skriftlig begrundet afgørelse er blevet truffet af disse myndigheder og meddelt vedkommende i overensstemmelse med artikel 13 i forordning nr. 562/2006.

64. Jeg finder, at også dette præjudicielle spørgsmål går videre end hovedsagens aftalemæssige sammenhæng.

65. Et luftfartsselskabs afvisning af en passager, som har indgået en transportkontrakt med selskabet, udgør altid og under alle omstændigheder en aftalemæssig adfærd, selv om den er baseret på en afgørelse fra bestemmelsesmedlemsstatens myndighed, hvorefter den berørte passager ikke kan få lov til at rejse ind i den pågældende medlemsstats område. Som anført i forbindelse med besvarelsen af det andet præjudicielle spørgsmål udgør den kontrol af rejselegitimation, som luftfartsselskaber er pålagt i henhold til EU-retten eller den nationale lovgivning, ikke ind- og udrejsekontrol, og boardingafvisning kan ikke sidestilles med nægtet indrejse på bestemmelsesmedlemsstatens område til trods for, at den kan have identiske virkninger, idet passageren ikke kan få lov til at rejse ind i dette område.

66. Den omstændighed, at boardingafvisning begrundes med, at luftfartsselskabet ikke vil overtræde den nationale indvandringslovgivning i flyafgangens bestemmelsesmedlemsstat, idet det ellers ville risikere at blive pålagt sanktioner, herunder af strafferetlig karakter, hvis det befordrer passagerer, som savner de til passage af denne medlemsstats grænse nødvendige dokumenter, *berører ikke den aftalemæssige karakter* af denne afvisning.

67. Hvis et luftfartsselskab afviser en passager, udsætter det sig derfor i relation til denne passager for konsekvenserne af brud på den med passageren indgåede transportkontrakt – idet disse skal vurderes på grundlag af kontraktvilkårene og den lov, der finder anvendelse på kontrakten – samt, som analyseret i det følgende, konsekvenserne i henhold til forordning nr. 261/2004, hvis betingelserne for anvendelsen heraf er opfyldt.

46 – Dom af 10.10.2017 (C-413/15, EU:C:2017:745).

68. I denne sammenhæng udgør oplysninger fra bestemmelsesmedlemsstatens myndigheder samt disse myndigheders henstillinger og stillingtagen angående spørgsmålet, om passagerens rejselegitimation kan henhøre under de til indrejse i den pågældende medlemsstat nødvendige dokumenter, ikke andet end elementer, på grundlag af hvilke luftfartsselskabet indretter sin aftalemæssige adfærd, på lige fod med de elementer, som selskabet kan indhente ved gennemgang af de relevante regler og konsultation af eventuelle databaser.

69. I modsætning til, hvad Blue Air har gjort gældende i sit skriftlige indlæg, bemærkes under alle omstændigheder, at det ikke kan antages, at D.Z. var genstand for en afgørelse om nægtet indrejse på rumænsk område, fordi han savnede de til passage af denne medlemsstats grænse nødvendige dokumenter. En sådan afgørelse kunne alene træffes af de kompetente rumænske myndigheder som et led i en ind- og udrejsekontrol foretaget i henhold til kapitel II i forordning nr. 562/2006 – hvilket forudsatte D.Z.'s tilstedeværelse ved grænsen – og under overholdelse af de materielle former fastsat i forordningens artikel 13. Det kan endnu mindre antages, som anført af Blue Air, at D.Z. var genstand for en »endelig« afgørelse om nægtet indrejse på rumænsk område, fordi hertil nødvendig rejselegitimation var ufuldstændig, idet D.Z. ikke modtog meddelelse om nogen afgørelse herom fra de kompetente rumænske myndigheder, således at vedkommende ikke blev i stand til at udøve den ret til at påklage, som er fastsat i artikel 13, stk. 3, i forordning nr. 562/2006.

70. På baggrund af de ovenfor anførte betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare det tredje præjudicielle spørgsmål med, at den omstændighed, at et luftfartsselskabs afvisning af en passager fra en flyvning mellem to medlemsstater uden for Schengenområdet er baseret på oplysninger, henstillinger eller stillingtagen fra de kompetente myndigheder i flyafgangens bestemmelsesmedlemsstat angående spørgsmålet om, hvorvidt passagerens rejselegitimation henhører under de til passage af denne medlemsstats grænse nødvendige dokumenter, ikke i sig selv bevirker, at luftfartsselskabet fritages for konsekvenserne i henhold til kontrakten og den lov, der finder anvendelse herpå, i tilfælde af manglende opfyldelse af transportydelsen.

Det fjerde præjudicielle spørgsmål

71. Det fjerde præjudicielle spørgsmål vedrører fortolkningen af artikel 2, litra j), i forordning nr. 261/2004. Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, om alle tilfælde af »boardingafvisning«, som et luftfartsselskab begrunder med en passagers angiveligt ufuldstændige rejselegitimation, selv om det i en retssag fastslås, at rejselegitimationen var passende, og at boardingafvisningen derfor var uberettiget, i medfør af denne artikel falder uden for forordningens anvendelsesområde.

72. I denne forbindelse vil jeg erindre om, at artikel 2, litra j), i forordning nr. 261/2004 udelukker kvalificeringen »boardingafvisning«, og således anvendelsen af forordningen, i to tilfælde. Det første tilfælde vedrører den omstændighed, at en passager ikke overholder de betingelser, der er fastsat i denne forordnings artikel 3, stk. 2. Det andet tilfælde vedrører de situationer, hvor der er »rimelige grunde« til afvisningen, »som f.eks. helbreds- eller sikkerhedsmæssige årsager eller ufuldstændig rejselegitimation«[47]. De af Blue Air anførte grunde til at afvise D.Z., som vedrørte de rumænske myndigheders stillingtagen til nødvendigheden af et nationalt visum til indrejse i Rumænien, henhører under det andet tilfælde.

47 – Jf. dom af 4.10.2012, Finnair (C-22/11, EU:C:2012:604, præmis 29).

73. I forbindelse med fortolkningen af artikel 2, litra j), i forordning nr. 261/2004 i lyset af den sammenhæng, hvori den nævnte bestemmelse indgår, og de formål, der forfølges med den lovgivning, som den er en del af, sådan som disse formål er udtrykt i tredje, fjerde, niende og tiende betragtning til forordningen og fremgår af forarbejderne hertil [48], har Domstolen allerede haft lejlighed til at fastslå, at begrebet »boardingafvisning« i denne bestemmelse har »en vid betydning, som omfatter samtlige de tilfælde, hvor et luftfartsselskab afviser en passager« [49]. Ifølge Domstolen ville en restriktiv fortolkning af dette begreb være i strid med formålet med forordning nr. 261/2004, nævnt i første betragtning hertil, som er at sikre et højt beskyttelsesniveau for passagerer [50].

74. Det ville derfor være i strid med den vide betydning, som Domstolen giver dette begreb, samt med de ved forordning nr. 261/2004 forfulgte formål at fortolke undtagelsen i forordningens artikel 2, litra j), vedrørende eksistensen af »rimelige grunde til afvisningen« således, at det for luftfartsselskabet er tilstrækkeligt at anføre sådanne grunde, eksempelvis ufuldstændig rejselegitimation, for at unddrage sig forordningens anvendelsesområde og fratage den afviste passager den kompensationsret, der følger af forordningens artikel 7.

75. Med andre ord afhænger besvarelsen af spørgsmålet om, hvorvidt den situation, hvor et luftfartsselskab afviser en passager, udgør en »boardingafvisning« som omhandlet i artikel 2, litra j), i forordning nr. 261/2004, ikke af arten af de grunde, som anføres til støtte for en sådan afvisning, men af rimeligheden af disse grunde. Heraf følger, at der kan være tale om »boardingafvisning«, selv når en sådan afvisning begrundes med, at passageren savnede passende rejselegitimation, eller – som Blue Air har gjort gældende – med henvisning til en stillingtagen fra bestemmelsesmedlemsstatens myndigheder angående spørgsmålet, om rejselegitimationen var passende, hvis de anførte grunde viser sig at være uden grundlag [51].

76. Når dette er sagt, finder jeg ikke, at forordning nr. 261/2004 finder anvendelse, blot fordi det fastslås, at de grunde, på baggrund af hvilke luftfartsselskabet i den foreliggende situation afviste passageren, er uden grundlag. Henvisningen i forordningens artikel 2, litra j), til »rimeligheden« af grundene til boardingafvisning leder mig til den antagelse, at EU-lovgiver havde til hensigt at pålægge luftfartsselskaber en væsentlig forpligtelse til behørig omhu ved vurderingen af, om de konkrete grunde er rimelige, uden således at udelukke, at en fejl begået ved denne vurdering i lyset af samtlige relevante omstændigheder kan opfattes som undskyldelig.

77. For en sådan konklusion taler efter min opfattelse også forarbejderne til forordning nr. 261/2004. Kommissionens oprindelige forslag indeholdt ingen definition af begrebet »boardingafvisning«, men behovet for at indføre denne definition blev rejst under Parlamentets førstebehandling ved et ændringsforslag, som uden nærmere præcisering udelukkede »de tilfælde, hvor boarding afvises på grund af generende opførsel, sundheds- eller sikkerhedsmæssige årsager eller utilstrækkelig

48 – Navnlig af forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fælles bestemmelser om kompensation og bistand til luftfartspassagerer ved boardingafvisning og ved aflysning eller lange forsinkelser, forelagt af Kommissionen den 21.12.2001 (KOM(2001) 784 endelig).

49 – Jf. dom af 4.10.2012, Finnair (C-22/11, EU:C:2012:604, præmis 22), og af 4.10.2012, Rodríguez Cachafeiro og Martínez-Reboredo Varela-Villamor (C-321/11, EU:C:2012:609, præmis 24).

50 – Jf. i denne retning dom af 10.1.2006, IATA og ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, præmis 69), af 22.12.2008, Wallentin-Hermann (C-549/07, EU:C:2008:771, præmis 18), af 4.10.2012, Finnair (C-22/11, EU:C:2012:604, præmis 23), og af 4.10.2012, Rodríguez Cachafeiro og Martínez-Reboredo Varela-Villamor (C-321/11, EU:C:2012:609, præmis 25).

51 – Jf. i denne retning meddelelsen fra Kommissionen, Fortolkningsvejledning vedrørende Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 261/2004 om fælles bestemmelser om kompensation og bistand til luftfartspassagerer ved boardingafvisning og ved aflysning eller lange forsinkelser og om Rådets forordning (EF) nr. 2027/97 om luftfartsselskabers erstatningsansvar i tilfælde af ulykker som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 889/2002 (C/2016/3502) (EUT 2016, C 214, s. 5, punkt 3.1.1).

rejsedokumentation«, fra dette begreb [52]. Henvisningen til »rimelige grunde« til afvisningen blev indført i den fortsatte procedure vedrørende vedtagelse af forordningen, sandsynligvis på Rådets initiativ [53], idet de mulige tilfælde af ikke-anvendelse af forordningen blev udvidet og knyttet til et rimelighedskriterium.

78. Det er ganske vist korrekt, at begrebet »boardingafvisning« i artikel 2, litra j), i forordning nr. 261/2004 – og dermed også forordningens anvendelsesområde – ifølge Domstolen generelt synes at omfatte enhver form for adfærd, som ikke kan tilskrives passageren [54]. Jeg finder imidlertid, at Domstolens præciseringer i denne forbindelse skal opfattes således, at boardingafvisninger, som ikke kan tilskrives passageren, men må tilskrives luftfartsselskabet, principielt er omfattet af nævnte begreb, mens boardingafvisninger, der, selv om de ikke kan tilskrives passageren, imidlertid må anses for at være sket af rimelige grunde som omhandlet i ovennævnte bestemmelse, ikke er omfattet heraf.

79. Efter min opfattelse står det under alle omstændigheder klart, at boardingafvisning af en passager af grunde, som vedrører ufuldstændig rejselegitimation, kun under usædvanlige omstændigheder kan opfattes som rimeligt begrundet, såfremt den er baseret på en fejl begået af luftfartsselskabernes personale. Som fremhævet af Kommissionen i dennes skriftlige indlæg, råder luftfartsselskaber over forskellige instrumenter til at bekræfte rejsedokumenter og krav til indrejsevisum for bestemmelseslande for at undgå, at passagerer fejlagtigt afvises ved boarding af disse grunde, idet de bl.a. kan konsultere de offentlige myndigheder i de berørte lande og IATA's Timatic-database.

80. Sådanne usædvanlige omstændigheder foreligger efter min opfattelse ikke i hovedsagen, hvor D.Z. på den ene side, da han mødte op til boarding, var i besiddelse af den til indrejse i Rumænien nødvendige rejselegitimation i overensstemmelse med afgørelse nr. 565/2014 og både fremlagde den anmodning om indrejsevisum, som han havde indgivet på det rumænske udenrigsministeriums websted, og ministeriets svar herpå, hvori det blev anført, at han ikke var visumpligtig, mens Blue Air på den anden side begrundede boardingafvisningen med en formodet afgørelse om nægtet indrejse fra de rumænske myndigheder. I denne sammenhæng vil jeg fremhæve, at den forelæggende ret tilsyneladende forudsætter, at D.Z. blev genstand for en sådan afgørelse, men det fremgår ved læsning af både forelæggelsesafgørelsen og Blue Airs skriftlige indlæg, at det eneste element, hvorpå denne forudsætning er baseret, udgøres af e-mailen fra Blue Airs ansatte i Bukarests lufthavn, hvis indhold er gengivet i punkt 16 i dette forslag til afgørelse. I sit skriftlige indlæg gengiver Blue Air referat af vidnesbyrd – som allerede var indgivet til den forelæggende ret – fra den person, som kontrollerede D.Z.'s rejselegitimation, hvoraf det alene fremgår, at de omhandlede dokumenter blev oversendt til Blue Airs personale på jorden med kontrolopgaver i Bukarests lufthavn, og at den pågældende ansatte svarede Blue Airs dertil autoriserede medarbejdere i Larnakas lufthavn, at uden visum ville D.Z. blive nægtet indrejse i Rumænien. Ingen passage i dette referat angiver, hvilke rumænske myndigheder der gav sådanne oplysninger, hvilke myndigheder der blev kontaktet af den pågældende ansatte, eller hvorvidt D.Z.'s rejselegitimation blev oversendt til disse myndigheder.

52 – Jf. ændringsforslag 9 fremsat ved førstebehandling. Som begrundelse for dette ændringsforslag anførte Parlamentet, at »[f]orordningen bør indeholde en definition af boardingafvisning, der bl.a. tager hensyn til det faktum, at et manglende eller ugyldigt identitetsdokument eller andre sikkerhedsspørgsmål er gyldige årsager til at nægte befordring af passagerer. Sådanne tilfælde bør ikke betragtes som boardingafvisning«. Jf. Parlamentets holdning defineret ved førstebehandling den 24.10.2002 (EUT 2003, C 300E, s. 557). Jeg vil fremhæve, at Kommissionen i sit ændrede forslag til forordning (EUT 2003, C 71E, s. 188) tiltrådte Parlamentets ændringsforslag og indførte en definition af begrebet »boardingafvisning« (»afvisning af passagerer til en flyvning«) i artikel 2, litra hb), i forslaget til forordning, dog uden at medtage den af Parlamentet fremsatte indsigelse.

53 – Ordlyden af artikel 2, litra j), i fælles holdning (EF) nr. 27/2003 af 18.3.2003 (EUT 2003, C 125, s. 63) lignede i høj grad den nu gældende.

54 – Jf. dom af 4.10.2012, Finnair (C-22/11, EU:C:2012:604, præmis 24), og af 4.10.2012, Rodríguez Cachafeiro og Martínez-Reboredo Varela-Villamor (C-321/11, EU:C:2012:609, præmis 32 ff.).

81. På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare det fjerde præjudicielle spørgsmål med, at artikel 2, litra j), i forordning nr. 261/2004 skal fortolkes således, at begrebet »boardingafvisning« som omhandlet i denne bestemmelse omfatter tilfælde af boardingafvisning af en passager som følge af en fejl begået i afgangslufthavnen af luftfartsselskabets personale på jorden, repræsentant eller dertil autoriserede medarbejder ved vurderingen af, om passagerens rejselegitimation er passende, medmindre det på grundlag af samtlige omstændigheder i den konkrete situation viser sig, at fejlen til trods for udvist omhu ikke var undgåelig.

Det femte præjudicielle spørgsmål

82. Med det femte præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om en klausul, der er ansvarsfritagende eller ansvarsbegrænsende for luftfartsselskabet i tilfælde af boardingafvisning på grundlag af passagerens ufuldstændige rejselegitimation, såfremt en sådan klausul er indeholdt i de almindelige transportbetingelser, som luftfartsselskabet anvender, og er offentliggjort på dets websted, er forenelig med artikel 15 i forordning nr. 261/2004.

83. Artikel 15 i forordning nr. 261/2004 anfører udtrykkeligt, at de i forordningen fastsatte minimumsrettigheder for passagerer ikke må ophæves, og at luftfartsselskabers forpligtelser ikke må begrænses, især ved klausuler om ansvarsbegrænsning eller ansvarsfraskrivelse i transportkontrakten.

84. Klausuler som dem, der er indført i Blue Airs almindelige transportbetingelser, er således uforenelige med forordning nr. 261/2004, såfremt de bevirker, at passagerer fratages den kompensationsret, der følger af forordningens artikel 4, stk. 3, i tilfælde af boardingafvisning, som omfattes af forordningens anvendelsesområde i medfør af dens artikel 2, litra j).

85. Som jeg har fremhævet i forbindelse med besvarelsen af det fjerde præjudicielle spørgsmål, omfatter anvendelsesområdet for forordning nr. 261/2004, i medfør af dens artikel 2, litra j), både tilfælde af boardingafvisning som følge af en fejl begået af luftfartsselskabets personale ved vurderingen af, om passagerens rejselegitimation er passende, og tilfælde, hvor boardingafvisning er blevet besluttet med henvisning til henstillinger eller stillingtagen fra myndighederne i flyafgangens bestemmelsesmedlemsstat baseret på en ukorrekt vurdering af, om passagerens rejselegitimation er passende til indrejse på den pågældende medlemsstats område.

86. På baggrund af ovenstående overvejelser er jeg af den opfattelse, at det femte præjudicielle spørgsmål skal besvares med, at artikel 15 i forordning nr. 261/2004 er til hinder for en klausul, der er ansvarsfritagende eller ansvarsbegrænsende for luftfartsselskabet i tilfælde af boardingafvisning på grundlag af passagerens ufuldstændige rejselegitimation, såfremt en sådan klausul er indeholdt i de almindelige transportbetingelser, som luftfartsselskabet anvender, og er offentliggjort på dets websted, for så vidt som anvendelsen af en sådan klausul bevirker, at passagerer fratages den kompensationsret, der følger af forordningens artikel 4, stk. 3, i tilfælde af boardingafvisning, som omfattes af forordningens anvendelsesområde i medfør af dens artikel 2, litra j), herunder boardingafvisning som følge af en fejl begået af luftfartsselskabets personale ved vurderingen af, om passagerens rejselegitimation er passende.

Forslag til afgørelse

87. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare de præjudicielle spørgsmål, som Eparchiako Dikastirio Larnakas (kredsdomstolen i Larnaka, Cypern) har forelagt, på følgende måde:

»Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 565/2014 af 15. maj 2014 skal fortolkes således, at den medlemsstat, som afgørelsen er rettet til, som har besluttet at anerkende de i afgørelsens artikel 3, stk. 1, omhandlede dokumenter som ligestillede med nationale visa, uden at fastsætte undtagelser, og har givet Kommissionen meddelelse herom i overensstemmelse med afgørelsens artikel 5, fra og med datoen for offentliggørelse af denne meddelelse i *Den Europæiske Unions Tidende* ikke ved grænsen må afvise en statsborger fra et tredjeland, der er opført på listen i bilag I til forordning nr. 539/2001, som er i besiddelse af et af de i afgørelsens artikel 3, stk. 1, omhandlede dokumenter, der er blevet udstedt forskriftsmæssigt og er gyldigt, alene fordi vedkommende savner et nationalt visum. En tredjelandsstatsborger, som under de ovenfor beskrevne omstændigheder er blevet nægtet indrejse i eller transit gennem den pågældende medlemsstats område, kan støtte ret på afgørelse nr. 565/2014 for at anfægte lovligheden af afgørelsen om nægtelse af indrejse.

Et luftfartsselskab, der direkte og/eller gennem sine repræsentanter i lufthavnen i afrejsemedlemsstaten afviser en passager med henvisning til afgørelsen fra bestemmelsesmedlemsstatens myndigheder om at nægte indrejse, fordi vedkommende ikke er i besiddelse af et nationalt visum, kan ikke betragtes som et organ under den pågældende stat, over for hvilket den berørte passager kan gøre de forpligtelser gældende, som påhviler de medlemsstater, der anvender afgørelse nr. 565/2014.

Den omstændighed, at et luftfartsselskabs afvisning af en passager fra en flyvning mellem to medlemsstater uden for Schengenområdet er baseret på oplysninger, henstillinger eller stillingtagen fra de kompetente myndigheder i flyafgangens bestemmelsesmedlemsstat angående spørgsmålet om, hvorvidt passagerens rejselegitimation henhører under de til passage af denne medlemsstats grænse nødvendige dokumenter, bevirker ikke i sig selv, at luftfartsselskabet fritages for konsekvenserne i henhold til kontrakten og den lov, der finder anvendelse herpå, i tilfælde af manglende opfyldelse af transportydelsen.

Artikel 2, litra j), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 261/2004 af 11. februar 2004 om fælles bestemmelser om kompensation og bistand til luftfartspassagerer ved boardingafvisning og ved aflysning eller lange forsinkelser skal fortolkes således, at begrebet »boardingafvisning« som omhandlet i denne bestemmelse omfatter tilfælde af boardingafvisning af en passager som følge af en fejl begået i afgangslufthavnen af luftfartsselskabets personale på jorden, repræsentant eller dertil autoriserede medarbejder ved vurderingen af, om passagerens rejselegitimation er passende, medmindre det på grundlag af samtlige omstændigheder i den konkrete situation viser sig, at fejlen til trods for udvist omhu ikke var undgåelig.

Artikel 15 i forordning nr. 261/2004 er til hinder for en klausul, der er ansvarsfritagende eller ansvarsbegrænsende for luftfartsselskabet i tilfælde af boardingafvisning på grundlag af passagerens ufuldstændige rejselegitimation, såfremt en sådan klausul er indeholdt i de almindelige transportbetingelser, som luftfartsselskabet anvender, og er offentliggjort på dets websted, for så vidt som anvendelsen af en sådan klausul bevirker, at passagerer fratages den kompensationsret, der følger af forordningens artikel 4, stk. 3, i tilfælde af boardingafvisning, som omfattes af forordningens anvendelsesområde i medfør af dens artikel 2, litra j), herunder boardingafvisning som følge af en fejl begået af luftfartsselskabets personale ved vurderingen af, om passagerens rejselegitimation er passende.«