



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

30. april 2020 *

»Præjudiciel forelæggelse – område med frihed, sikkerhed og retfærdighed – grænsekontrol, asyl og indvandring – afgørelse nr. 565/2014/EU – forenklet ordning for personkontrol ved de ydre grænser – tredjelandsstatsborger, der er i besiddelse af midlertidig opholdstilladelse, der er udstedt af en medlemsstat – artikel 3 – Bulgariens, Kroatiens, Cyprens og Rumæniens anerkendelse af visse dokumenter som ligestillede med deres nationale visa – påberåbelse af en afgørelse over for en stat – direkte virkning – anerkendelse af en privatretlig enhed som en forlængelse af staten – betingelser – forordning (EU) nr. 562/2006 – Schengengrænsekodeksen – artikel 13 – nægtelse af indrejse på en medlemsstats område – begrundelsespligt – forordning (EU) nr. 261/2004 – kompensation og bistand til luftfartspassagerer ved boardingafvisning – artikel 2, litra j) – boardingafvisning på grundlag af angiveligt ufuldstændig rejselegitimation – artikel 15 – forpligtelser for luftfartsselskaberne over for passagererne – ansvarsbegrænsning indeholdt i transportkontrakten eller andre dokumenter«

I sag C-584/18,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Eparchiako Dikastirio Larnakas (kredsdomstolen i Larnaka, Cypern) ved afgørelse af 3. september 2018, indgået til Domstolen den 19. september 2018, i sagen

D.Z.

mod

Blue Air – Airline Management Solutions SRL,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Prechal, Domstolens præsident, K. Lenaerts, som fungerende dommer i Tredje Afdeling, og dommerne L.S. Rossi, J. Malenovský (refererende dommer) og F. Biltgen,

generaladvokat: G. Pitruzzella,

justitssekretær: fuldmægtig R. Schiano,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 12. september 2019,

efter at der er afgivet indlæg af:

– D.Z. ved dikigoros K. Papantoniou,

* Processprog: græsk.

- Blue Air – Airline Management Solutions SRL ved dikigoros N. Damianou,
- den cypriotiske regering ved E. Neofytou og D. Lysandrou, som befuldmægtigede,
- den tyske regering først ved J. Möller, T. Henze og R. Kanitz, derefter ved J. Möller og R. Kanitz, som befuldmægtigede,
- den nederlandske regering ved M.K. Bulterman og J. Langer, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved M. Condou-Durande, C. Cattabriga, N. Yerrell og G. Wils, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 21. november 2019,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 565/2014/EU af 15. maj 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), af artikel 4 og 13 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (EUT 2006, L 105, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 610/2013 af 26. juni 2013 (EUT 2013, L 182, s. 1) (herefter »Schengengrænsekodeksen«), og af artikel 4, stk. 3, samt artikel 14 og 15 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 261/2004 af 11. februar 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, berigtiget i EUT 2016, L 321, s. 83).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem D.Z. og Blue Air – Airline Management Solutions SRL (herefter »Blue Air«) vedrørende sidstnævntes afvisning af at lade D.Z. board et fly med afgang fra Larnaka (Cypern) til Bukarest (Rumænien).

Retsforskrifter

Schengenkonventionen

- 3 Konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen af 14. juni 1985 mellem regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser, undertegnet i Schengen den 19. juni 1990 og trådt i kraft den 26. marts 1995 (EFT 2000, L 239, s. 19, herefter »Schengenkonventionen«), er en del af Schengenreglerne.

4 Schengenkonventionens artikel 26, stk. 1 og 2, bestemmer:

»1. Med forbehold af de forpligtelser, der følger af Genèvekonventionen af 28. juli 1951 om flygtninges retsstilling, som ændret ved New York-protokollen af 31. januar 1967, forpligter de kontraherende parter sig til at optage følgende regler i deres nationale lovgivning:

- a) Hvis en udlænding nægtes indrejse til en af de kontraherende parters område, har den transportvirksomhed, der har befordret den pågældende til den ydre grænse ad land-, sø- eller luftvejen, pligt til straks at tage sig af den pågældende. På grænsekontrolmyndighedernes anmodning skal virksomheden bringe den pågældende tilbage til det tredjeland, hvorfra befordringen er sket, til det tredjeland, der udstedte det anvendte rejsedokument, eller til ethvert andet tredjeland, hvor den pågældende er sikret indrejse.
- b) Transportvirksomheden 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 de kontraherende parters område.

2. Med forbehold af de forpligtelser, der følger af Genèvekonventionen af 28. juli 1951 om flygtninges retsstilling, som ændret ved New York-protokollen af 31. januar 1967, forpligter de kontraherende parter sig til under overholdelse af deres forfatning at indføre sanktioner over for transportvirksomheden, der ad luft- eller søvejen befordrer udlændinge, som ikke er i besiddelse af de krævede rejsedokumenter, fra et tredjeland til deres område.«

Direktiv 2001/51/EF

5 Artikel 1 i Rådets direktiv 2001/51/EF af 28. juni 2001 om fastsættelse af supplerende bestemmelser til artikel 26 i konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen af 14. juni 1985 (EFT 2001, L 187, s. 45) har følgende ordlyd:

»Dette direktiv har til formål at fastsætte supplerende bestemmelser til artikel 26 i [Schengenkonventionen] og at fastlægge visse bestemmelser for deres gennemførelse.«

6 Det bestemmes i artikel 4, stk. 1, i direktiv 2001/51:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at sanktioner, der finder anvendelse over for transportvirksomheder i henhold til artikel 26, stk. 2 og 3, i Schengenkonventionen, har en afskrækkende virkning, er effektive og står i et rimeligt forhold til overtrædelsen, [...]«

Schengengrænsekodeksen

7 Schengengrænsekodeksens artikel 2 bestemte:

»I denne forordning forstås ved:

[...]

- 13) »grænsevagt«: embedsmand, der i henhold til national ret er stationeret enten ved et grænseovergangssted eller ved en grænse eller i umiddelbar nærhed heraf, og som i henhold til denne forordning og national ret udfører grænsekontrolopgaver

[...]«

8 Schengenrænsekodeksens artikel 5, stk. 1, bestemte:

»For påtænkte ophold på medlemsstaternes område i højst 90 dage inden for en periode på 180 dage [...] skal tredjelandstatsborgere opfylde følgende indrejsebetingelser:

- a) De skal være i besiddelse af et gyldigt rejsedokument, der giver indehaveren ret til grænsepassage, [...]
- b) De skal være i besiddelse af gyldigt visum, hvis dette kræves i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 539/2001 af 15. marts 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)], undtagen hvis de har en gyldig opholdstilladelse.
- c) De skal dokumentere formålet med og vilkårene for det påtænkte ophold og have de fornødne subsistensmidler, såvel i den påtænkte opholdsperiode som til hjemrejsen til hjemlandet eller gennemrejse til et tredjeland, hvor de er sikret indrejse, eller være i stand til at skaffe sig disse midler på lovlig vis.
- d) De må ikke være indberettet i [Schengeninformationssystemet (SIS)] som uønskede.
- e) De må ikke betragtes som en trussel mod medlemsstaternes offentlige orden, indre sikkerhed, offentlig sundhed eller internationale forbindelser og må navnlig ikke på dette grundlag være indberettet som uønskede i medlemsstaternes nationale databaser.«

9 Nævnte kodeks' artikel 7 fastsatte:

»1. Grænsetrafikken ved de ydre grænser kontrolleres af grænsevagter. Ind- og udrejsekontrollen foretages efter bestemmelserne i dette kapitel.

[...]

3. Tredjelandstatsborgere skal underkastes en indgående ind- og udrejsekontrol.

- a) Den indgående indrejsekontrol skal omfatte kontrol af indrejsebetingelser ifølge artikel 5, stk. 1, samt eventuelt af opholds- og arbejdstilladelser. Heri skal indgå en grundig undersøgelse af følgende:
 - i) om den pågældende tredjelandstatsborger er i besiddelse af et gyldigt dokument til grænsepassage, der ikke er udløbet, og at dokumentet i givet fald er ledsaget af det påkrævede visum eller den påkrævede opholdstilladelse
 - ii) om dokumentet efter omhyggelig undersøgelse viser tegn på falsk eller forfalskning
 - iii) ind- og udrejsestemplerne i den pågældende tredjelandstatsborgers rejsedokument, for ved at sammenholde ind- og udrejsedatoerne at kontrollere, at vedkommende ikke allerede har overskredet den maksimale varighed af det tilladte ophold på medlemsstaternes område
 - iv) hvor den pågældende tredjelandstatsborger er udrejst fra, og hvor han rejser hen, samt af det påtænkte opholds formål og, om nødvendigt, kontrol af dokumentationen herfor
 - v) om den pågældende tredjelandstatsborger har tilstrækkelige subsistensmidler til det påtænkte opholds varighed og formål, til hjemrejsen eller til gennemrejsen til et tredjeland, hvor han/hun er sikret indrejse, eller om vedkommende er i stand til at skaffe disse midler på lovlig vis
 - vi) om den pågældende tredjelandstatsborger, hans/hendes transportmiddel og de genstande, som han/hun medbringer, udgør en trussel mod medlemsstaternes offentlige orden, nationale sikkerhed, offentlig sundhed eller internationale forbindelser. Denne kontrol omfatter bl.a.

direkte søgning i de indberettede oplysninger om personer og om nødvendigt genstande i SIS og i de nationale databaser, og de foranstaltninger, der eventuelt skal træffes som resultat af en indberetning.

[...]«

- 10 Samme kodeks' artikel 13, stk. 2 og 3, havde følgende ordlyd:

»2. Indrejse kan kun nægtes ved en begrundet afgørelse med angivelse af de præcise grunde til nægtelsen. Afgørelsen træffes af en myndighed, der er bemyndiget hertil efter national ret. Den finder anvendelse umiddelbart.

Den begrundede afgørelse med angivelse af de præcise grunde til nægtelsen skal foreligge i form af en standardformular, jf. bilag V, del B, udfyldt af den myndighed, der efter national ret er bemyndiget til at nægte indrejse. Den udfyldte standardformular udleveres til den pågældende tredjelandstatsborger, som anerkender modtagelsen af afgørelsen om nægtelse af indrejse ved hjælp af denne formular.

3. Personer, der er nægtet indrejse, har ret til at påklage afgørelsen. Klageproceduren følger national ret. Tredjelandstatsborgeren skal ligeledes have en skriftlig oversigt over de kontaktpunkter, der kan oplyse om repræsentanter med kompetence til at handle i henhold til national ret på tredjelandstatsborgerens vegne.

[...]«

- 11 Schengengrænsekodeksens artikel 15, stk. 1 og 2, fastsatte:

»1. Grænsekontrol i overensstemmelse med artikel 6-13 udføres af grænsevagterne, i overensstemmelse med denne forordnings bestemmelser og national ret.

Ved varetagelsen af denne grænsekontrol forbliver de beføjelser til at indlede strafferetlig forfølgning, som tilkommer grænsevagterne i henhold til national ret, og som ikke er omfattet af denne forordnings anvendelsesområde, uændrede.

Medlemsstaterne sikrer, at grænsevagterne er specialiserede og passende uddannede under hensyn til det fælles grundlæggende uddannelsesprogram for grænsevagter, der er fastsat og udformet af Det Europæiske Agentur for Forvaltning af Det Operative Samarbejde ved EU-medlemsstaternes Ydre Grænser, som er oprettet ved Rådets forordning (EF) nr. 2007/2004 [af 26. oktober 2004 om oprettelse af et europæisk agentur for forvaltning af det operative samarbejde ved EU-medlemsstaternes ydre grænser (EUT 2004, L 349, s. 1)]. [...]

2. Medlemsstaterne meddeler [Europa-]Kommissionen listen over de nationale tjenester, der er ansvarlige for grænsekontrol ifølge de enkelte medlemsstaters nationale ret, i overensstemmelse med artikel 34.«

Forordning nr. 539/2001

- 12 Artikel 1 i forordning nr. 539/2001 havde følgende ordlyd:

»Statsborgere fra tredjelande, der er opført på listen i bilag I, skal være i besiddelse af visum, når de passerer medlemsstaternes ydre grænser.«

- 13 Kasakhstan er opført på listen over de tredjelande, der er omhandlet i dette bilag.

Afgørelse nr. 565/2014

14 Femte og syvende betragtning til afgørelse nr. 565/2014 har følgende ordlyd:

»(5) [...] Med hensyn til Cypern, som anvender den fælles ordning, der blev indført ved beslutning nr. 895/2006/EF [af 14. juni 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),] den 10. juli 2006, og til Bulgarien og Rumænien, som anvender den fælles ordning, der blev indført den 18. juli 2008 ved [Europa-Parlamentets og Rådets] beslutning nr. 582/2008/EF [af 17. juni 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)], bør der fastsættes fælles regler, der på samme måde som Kroatien giver Bulgarien, Cypern og Rumænien ret til ensidigt at anerkende visse dokumenter udstedt af medlemsstater, som fuldt ud anvender Schengenreglerne, samt lignende dokumenter udstedt af Kroatien som ligestillede med nationale visa og til at indføre en forenklet ordning for personkontrol ved deres ydre grænser, som bygger på denne ensidige anerkendelse. [...]

[...]

(7) Deltagelsen i den forenklede ordning bør være frivillig og ikke pålægge medlemsstaterne forpligtelser ud over dem, der er fastsat i tiltrædelsesakten af 2003, tiltrædelsesakten af 2005 eller tiltrædelsesakten af 2011.«

15 Artikel 1 i afgørelse nr. 565/2014 har følgende ordlyd:

»Ved denne afgørelse 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.

Gennemførelsen af denne afgørelse berører ikke personkontrollen ved de ydre grænser i henhold til artikel 5-13 samt 18 og 19 i [Schengengrænsekodeksen].«

16 Denne afgørelses artikel 2 fastsætter:

»1. Bulgarien, Kroatien, Cypern og Rumænien kan anerkende følgende dokumenter udstedt af medlemsstater, der fuldt ud anvender Schengenreglerne, 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 uanset indehaverens nationalitet:

- a) et »ensartet visum« som defineret i artikel 2, nr. 3), i visumkodeksen, der er gyldigt til to eller flere indrejser
- b) et »visum til længerevarende ophold« som omhandlet i artikel 18 i konventionen om gennemførelse af [Schengenkonventionen]
- c) en »opholdstilladelse« som defineret i artikel 2, nr. 15), i [Schengengrænsekodeksen].

2. Bulgarien, Kroatien, Cypern og Rumænien kan også anerkende visa med begrænset territorial gyldighed udstedt i henhold til artikel 25, stk. 3, første punktum, i visumkodeksen 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.

3. Hvis Bulgarien, Kroatien, Cypern eller Rumænien beslutter at anvende denne afgørelse, 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.«

17 Den nævnte afgørelses artikel 3, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Hvis Bulgarien, Kroatien, Cypern eller Rumænien beslutter at anvende artikel 2, kan de ud over de i nævnte artikel omhandlede dokumenter anerkende følgende 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:

- a) nationale visa til kortvarigt ophold og nationale visa til længerevarende ophold udstedt af Bulgarien, Kroatien, Cypern eller Rumænien i den ensartede udformning, der er fastlagt ved Rådets forordning (EF) nr. 1683/95 [af 29. maj 1995 om ensartet udformning af visa (EFT 1995, L 164, s. 1)]
- b) opholdstilladelser udstedt af Bulgarien, Kroatien, Cypern eller Rumænien i overensstemmelse med den ensartede udformning, der er fastlagt ved Rådets forordning (EF) nr. 1030/2002 [af 13. juni 2002 om ensartet udformning af opholdstilladelser til tredjelandsstatsborgere (EFT 2002, L 157, s. 1)]

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.«

18 Artikel 5 i afgørelse nr. 565/2014 bestemmer:

»Bulgarien, Kroatien, Cypern og Rumænien giver inden 20 arbejdsdage fra denne afgørelses ikrafttræden Kommissionen meddelelse herom, hvis de beslutter at anvende denne afgørelse. Kommissionen offentliggør disse medlemsstaters meddelelser i *Den Europæiske Unions Tidende*.

Disse meddelelser skal i givet fald angive de tredjelande, på hvilke Bulgarien, Kroatien, Cypern og Rumænien ikke lader denne afgørelse finde anvendelse, fordi de ikke har diplomatiske relationer med dem, jf. artikel 2, stk. 3, og artikel 3, stk. 1.«

19 Denne afgørelses artikel 8 har følgende ordlyd:

»Denne afgørelse er rettet til Bulgarien, Kroatien, Cypern og Rumænien.«

20 Punkt II i Information fra Kommissionen om medlemsstaternes meddelelser vedrørende beslutninger om anvendelsen af Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 565/2014/EU (EUT 2014, C 302, s. 1, herefter »punkt II i informationen fra Kommissionen«) indeholder følgende passus:

»Kommissionen har modtaget følgende meddelelser:

[...]

Rumænien gennemfører afgørelse nr. [565/2014], 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 [til] afgørelsen, som ligestillede med nationale visa.«

Forordning nr. 261/2004

21 Første og anden betragtning til forordning nr. 261/2004 har følgende ordlyd:

»(1) Handling fra Fællesskabets side, når det drejer sig om lufttransport, bør bl.a. sigte på at sikre et højt beskyttelsesniveau for passagerer. Endvidere bør der fuldt ud tages hensyn til forbrugerbeskyttelseskrav generelt.

(2) Boardingafvisning og aflysning eller lange forsinkelser forårsager alvorlige problemer og gener for passagererne.«

22 Denne forordnings artikel 1, stk. 1, fastsætter:

»I denne forordning fastsættes der på de her anførte betingelser minimumsrettigheder for luftfartspassagerer ved:

a) boardingafvisning mod passagerens vilje

[...]«

23 Nævnte forordnings artikel 2, litra j), definerer »boardingafvisning« i forordningens forstand som »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«.

24 Samme forordnings artikel 3 med overskriften »Anvendelsesområde« har følgende ordlyd:

»1. Denne forordning gælder

a) for passagerer til en flyafgang fra en lufthavn, der er beliggende på en medlemsstats område, hvor traktaten finder anvendelse

[...]

2. Stk. 1 gælder, såfremt passagererne:

a) har en bekræftet reservation til den pågældende flyafgang og, medmindre flyvningen aflyses som omhandlet i artikel 5, er til stede ved indcheckningen

– som foreskrevet og på det tidspunkt, der forud og skriftligt (herunder ved hjælp af elektroniske midler) er angivet af luftfartsselskabet, rejsearrangøren eller et autoriseret rejsebureau

eller, hvis der ikke er angivet noget tidspunkt

– senest 45 minutter før den offentliggjorte afgangstid, eller

[...]«

25 Artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 261/2004 bestemmer:

»Afvises 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.«

26 Denne forordnings artikel 15 med overskriften »Ansvarsbegrænsning« fastsætter:

»1. Forpligtelser over for passagerer i henhold til denne forordning må ikke begrænses eller ophæves ved f.eks. en undtagelse eller restriktiv klausul i transportkontrakten.

2. Såfremt en sådan undtagelse eller restriktiv klausul alligevel påberåbes over for en passager, eller passageren ikke er blevet korrekt informeret om sine rettigheder, og derfor har accepteret en lavere kompensation end fastsat i nærværende forordning, har passageren fortsat ret til at iværksætte de nødvendige procedurer ved de kompetente retsinstanser eller organer med henblik på at opnå supplerende kompensation.«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

27 Den 6. september 2015 tog D.Z., som er statsborger i Republikken Kasakhstan, til Larnakas lufthavn for at boarde et fly fra det rumænske flyselskab Blue Air med afgang til Bukarest, hvor han havde planlagt at opholde sig indtil den 12. september 2015 for at deltage i eksaminer afholdt af Association of Chartered Certified Accountants (foreningen af autoriserede revisorer).

28 Til kontrol fremviste D.Z. til ansatte hos den private virksomhed, som handler som repræsentant for Blue Air i Larnakas lufthavn, sin rejselegitimation, sit pas og sin midlertidige opholdstilladelse udstedt af Republikken Cypern, hvis gyldighed udløb den 6. april 2016. Han fremlagde ligeledes den anmodning om udstedelse af indrejsevisum til Rumænien, som han tidligere havde indgivet elektronisk til det rumænske udenrigsministerium via ministeriets onlinesystem, samt dets svar herpå, hvorefter han ikke var visumpligtig for et ophold af en varighed på højst 90 dage inden for en given periode på 180 dage, idet D.Z. allerede havde en midlertidig opholdstilladelse udstedt af Republikken Cypern.

29 Efter at være blevet kontaktet af nævnte selskabs ansatte svarede Blue Airs markpersonale i lufthavnen i Bukarest telefonisk og pr. e-mail disse ansatte, at D.Z. ikke uden et visum eller en opholdstilladelse for familiemedlemmer, som er udstedt af de rumænske myndigheder, kunne indrejse i Rumænien. De nævnte ansatte afviste således at lade D.Z. boarde den planlagte flyvning med den begrundelse, at befordringen af ham ville medføre, at han øjeblikkeligt ville blive sendt tilbage til Cypern med flyets returflyvning, og at der ville være sanktioner mod Blue Air.

30 D.Z. bad forgæves om, at grundene til denne afvisning blev meddelt ham skriftligt. Der blev i øvrigt ikke udleveret nogen skriftlig afgørelse til ham om nægtelsen af indrejse på det rumænske område.

31 Idet D.Z. var af den opfattelse, at boardingafvisningen af ham var uberettiget og i strid med bestemmelserne i afgørelse nr. 565/2014, anlagde han sag ved Eparchiako Dikastirio Larnakas (kredsdomstolen i Larnaka, Cypern) mod Blue Air med påstand om godtgørelse for prisen af tur- og returbilletten, omkostningerne for annullering af hotelreservationen i Bukarest, gebyr for de eksaminer, som han ikke havde kunnet deltage i, det tilsvarende beløb for de lønudbetalinger, som han ikke modtog fra sin arbejdsgiver, henset til den uddannelsesorlov, som han anmodede sin arbejdsgiver om og opnåede for at forberede sig til de nævnte eksaminer, samt erstatning for det ikke-økonomiske tab, som han anså sig for at have lidt.

- 32 Blue Air har for den forelæggende ret bl.a. gjort gældende, at det er med urette, at D.Z. har rettet sit søgsmål mod dette selskab. Blue Air er nemlig, således som det er angivet i de transportbetingelser, som selskabet anvender, hverken ansvarlig for en afgørelse fra myndighederne i bestemmelsesmedlemsstaten om at nægte en passager indrejse på denne stats område, de dokumenter, som denne passager skal have på sig, eller overholdelse af lovgivningen i bestemmelsesmedlemsstaten.
- 33 Ifølge den forelæggende ret rejser tvisten i hovedsagen for det første det spørgsmål, om D.Z. med rette kan påberåbe sig bestemmelserne i afgørelse nr. 565/2014 over for Blue Air. Den forelæggende ret har anført, at hvis sagsøgeren havde fået lov til at boarde det pågældende fly, kunne han for en rumænsk ret have påberåbt sig sin ret til indrejse i dette land i henhold til denne afgørelse.
- 34 Den eneste handling til skade for D.Z., som han blev mødt med, er Blue Airs boardingafvisning af ham. Den forelæggende ret har heraf udledt, at det er nødvendigt at fastslå, i hvilket omfang denne boardingafvisning har skabt en ret for D.Z., som han kan gøre gældende ved domstolene over for Blue Air.
- 35 Den forelæggende ret er for det andet af den opfattelse, at det tilkommer den at vurdere, om en boardingafvisning, som har fundet sted under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede, er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 261/2004, og, i bekræftende fald, om en klausul i transportkontrakten ikke desto mindre kan begrænse eller endog udelukke luftfartsselskabets ansvar ved ufuldstændig rejselegitimation.
- 36 Idet Eparchiako Dikastirio Larnakas (kredsdomstolen i Larnaka) på denne baggrund er af den opfattelse, at tvisten i hovedsagen rejser spørgsmål om fortolkningen af EU-retten, har den besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Er det en korrekt fortolkning, at afgørelse nr. 565/2014[...] 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[...], 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 [en forlængelse af staten], således at den skadelidte passager ved en ret i [afgangs]medlemsstaten kan gøre afgørelse nr. 565/2014[...] gældende over for [luftfartsselskabet] med henblik på at bevise, at vedkommende havde ret til indrejse uden yderligere visum, og anmode om kompensation for krænkelser 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 [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)], tidligere artikel 13 i forordning [nr. 562/2006], 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 [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 [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?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Formaliteten

- 37 Blue Air har indledningsvis gjort gældende, at det andet og det tredje præjudicielle spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling, idet hovedsagens parter i strid med de cypriotiske processuelle bestemmelser ikke er blevet hørt om disse spørgsmål forud for indgivelsen af nærværende anmodning om præjudiciel afgørelse.
- 38 Det skal i denne henseende bemærkes, at artikel 267 TEUF giver de nationale retter en meget vid adgang til at indbringe spørgsmål for Domstolen, hvis de skønner, at en for dem verserende sag frembyder problemer vedrørende fortolkningen eller vurderingen af gyldigheden af EU-retlige bestemmelser, der er relevante for afgørelsen af den pågældende sag. De nationale retter har således adgang og i givet fald pligt til at foretage en præjudiciel forelæggelse, når de enten af egen drift eller efter anmodning fra parterne konstaterer, at realiteten i sagen rummer et af de spørgsmål, der er nævnt i denne artikels stk. 1 (dom af 16.1.1974, Rheinmühlen-Düsseldorf, 166/73, EU:C:1974:3, præmis 3, og af 1.2.2017, Tolley, C-430/15, EU:C:2017:74, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).
- 39 Desuden bemærkes, at selv om retsplejehensyn kan tilsige, at et præjudicielt spørgsmål først forelægges efter en kontradiktorisk retsforhandling, må det imidlertid fastslås, at en sådan forudgående retsforhandling ikke er en af de betingelser, der skal være opfyldt, for at den i artikel 267 TEUF fastsatte procedure kan iværksættes (dom af 1.2.2017, Tolley, C-430/15, EU:C:2017:74, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis). Det tilkommer alene den nationale ret af afgøre, om en sådan forudgående retsforhandling er nødvendig (dom af 28.6.1978, Simmenthal, 70/77, EU:C:1978:139, præmis 11).
- 40 Den omstændighed, at tvistens parter ikke på forhånd har drøftet et spørgsmål vedrørende EU-retten for den forelæggende ret, er følgelig ikke til hinder for, at Domstolen kan forelægges et sådant spørgsmål (dom af 1.2.2017, Tolley, C-430/15, EU:C:2017:74, præmis 33).
- 41 Det bemærkes, at det under alle omstændigheder ikke tilkommer Domstolen at undersøge, om forelæggelsesafgørelsen er afsagt i overensstemmelse med de nationale bestemmelser vedrørende retternes sammensætning og virkemåde (dom af 23.11.2017, Benjumea Bravo de Laguna, C-381/16, EU:C:2017:889, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).

- 42 Blue Air har endvidere gjort gældende, at den forelæggende ret ikke har anført de relevante nationale bestemmelser, den relevante nationale retspraksis eller samtlige relevante faktiske og retlige momenter, der har foranlediget den til at antage, at de EU-retlige bestemmelser kan finde anvendelse i den foreliggende sag.
- 43 Det bemærkes i denne henseende, at det i henhold til fast retspraksis, som nu afspejles i artikel 94 i Domstolens procesreglement, for at opnå en fortolkning af EU-retten, som den nationale ret kan bruge, er påkrævet, at denne giver en beskrivelse af de faktiske omstændigheder og regler, som de forelagte spørgsmål hænger sammen med, eller i al fald forklarer de faktiske forhold, der er baggrunden for dens spørgsmål. Forelæggelsesafgørelsen skal endvidere angive de nøjagtige grunde til, at den nationale ret har rejst spørgsmål om fortolkningen af EU-retten og har fundet det nødvendigt at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål (dom af 19.12.2018, Stanley International Betting og Stanleybet Malta, C-375/17, EU:C:2018:1026, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).
- 44 I den foreliggende sag definerer anmodningen om præjudiciel afgørelse dog i tilstrækkelig grad de retlige og faktiske rammer for tvisten i hovedsagen. Navnlig er den manglende angivelse af de relevante nationale bestemmelser med hensyn til karakteren og rækkevidden af de EU-retsakter, hvis fortolkning der anmodes om, på ingen måde til hinder for en god forståelse af den sammenhæng, som den forelæggende rets spørgsmål indgår i. Desuden gør de oplysninger, som den forelæggende ret har fremlagt for så vidt angår de forelagte spørgsmåls relevans med henblik på påkendelsen af den nævnte tvist, det muligt at vurdere disse spørgsmåls rækkevidde og besvare disse hensigtsmæssigt, således som dette i øvrigt bekræftes af de skriftlige indlæg, som den cypriotiske, den tyske og den nederlandske regering har indgivet.
- 45 Endelig har den tyske regering rejst tvivl om relevansen af det fjerde og det femte spørgsmål på grund af den omstændighed, at D.Z. ikke synes at have indgivet krav om kompensation i henhold til forordning nr. 261/2004.
- 46 I denne henseende bemærkes for det første, at der gælder 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 (dom af 15.5.2003, Salzmann, C-300/01, EU:C:2003:283, præmis 31, og af 28.3.2019, Cogeco Communications, C-637/17, EU:C:2019:263, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).
- 47 For det andet, og således som generaladvokaten har anført i punkt 23 i forslaget til afgørelse, har den forelæggende ret i sin anmodning om præjudiciel afgørelse anført, at den i henhold til cypriotisk lovgivning kan tilkende en part erstatning, selv om denne part ikke udtrykkeligt har fremsat krav herom, således at denne ret ville kunne tilkende sagsøgeren i hovedsagen en kompensation i henhold til forordning nr. 261/2004, såfremt denne forordning skal fortolkes således, at vedkommende skal tilkendes denne ret.
- 48 Henset til samtlige ovenstående betragtninger, skal anmodningen om præjudiciel afgørelse antages til realitetsbehandling.

Om realiteten

Det første spørgsmål

- 49 Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 3, stk. 1, i afgørelse nr. 565/2014 skal fortolkes således, at bestemmelsen har direkte virkning og tillægger tredjelandstatsborgere rettigheder, som de kan gøre gældende over for bestemmelsesmedlemsstaten,

herunder navnlig retten til ikke at være visumpligtige ved indrejse i denne medlemsstat, såfremt disse tredjelandstatsborgere er i besiddelse af et visum eller en opholdstilladelse, der er opført på listen over dem, der er omfattet af den anerkendelse, som nævnte medlemsstat har forpligtet sig til at anvende i henhold til nævnte afgørelse.

- 50 Indledningsvis bemærkes, at ifølge artikel 288, stk. 4, TEUF er en afgørelse bindende i alle enkeltheder, og når den angiver, hvem den er rettet til, er den kun bindende for disse.
- 51 I den foreliggende sag angiver afgørelse nr. 565/2014 i artikel 8, at den er rettet til Bulgarien, Kroatien, Cypern og Rumænien. Den er følgelig kun bindende for disse fire medlemsstater.
- 52 I øvrigt fastsætter denne afgørelses artikel 3, stk. 1, i det væsentlige, at hver af disse fire medlemsstater som ligestillede med deres nationale visa kan anerkende de heri opregnede visa og opholdstilladelser, der er udstedt af de medlemsstater, som denne afgørelse er rettet til.
- 53 For det første fremgår det således af ordlyden af artikel 3, stk. 1, i afgørelse nr. 565/2014, sammenholdt med syvende betragtning hertil, at anerkendelse af de visa og opholdstilladelser, der er omhandlet i denne bestemmelse, alene er frivillig for de pågældende medlemsstater.
- 54 Når disse sidstnævnte imidlertid forpligter sig til at anvende afgørelse nr. 565/2014 og i overensstemmelse med dennes artikel 5 giver meddelelse om deres beslutning om som ligestillede med deres nationale visa at anerkende de nationale visa og opholdstilladelser, der er udstedt af de øvrige medlemsstater, som denne afgørelse er rettet til, herunder de dokumenter, der er omhandlet i nævnte afgørelses artikel 3, stk. 1, således som Rumænien har gjort, medfører disse førstnævnte medlemsstaters udøvelse af den mulighed, som de er givet i henhold artikel 3, stk. 1, således som det fremgår af punkt II i informationen fra Kommissionen, en forpligtelse til for disse at anerkende de dokumenter, der er omhandlet i denne sidstnævnte bestemmelse.
- 55 Denne konklusion ændres ikke af den omstændighed, at artikel 3 i afgørelse nr. 565/2014 ikke indeholder en bestemmelse svarende til den, der er indeholdt i denne afgørelses artikel 2, hvis stk. 3 udtrykkeligt angiver, at en beslutning truffet af en af de fire medlemsstater, som afgørelse nr. 565/2014 er rettet til, om at anvende denne afgørelse medfører en forpligtelse til principielt at anerkende alle de i denne artikels stk. 1 og 2 omhandlede dokumenter.
- 56 Det fremgår således af artikel 2, stk. 3, i afgørelse nr. 565/2014, at de medlemsstater, som denne afgørelse er rettet til, og som har besluttet at anvende denne afgørelse, har pligt til principielt at anerkende alle de dokumenter, der er omhandlet i samme afgørelses artikel 2, stk. 1 og 2, og er udstedt af medlemsstater, som anvender Schengenreglerne fuldt ud, og dette uanset hvilken medlemsstat der er udstedelsesmedlemsstat.
- 57 Under disse omstændigheder kan fraværet i artikel 3 i afgørelse nr. 565/2014 af en bestemmelse, der svarer til bestemmelsen i denne afgørelses artikel 2, stk. 3, ikke fortolkes således, at de medlemsstater, som nævnte afgørelse retter sig til, og som har valgt at anvende afgørelsens artikel 3, fortsat frit fra sag til sag kan fravige den ordning for anerkendelse af visa og opholdstilladelser, som de har tilsluttet sig i henhold til samme afgørelses artikel 5.
- 58 Hvad for det andet angår rækkevidden af den forpligtelse, som er omhandlet i nærværende doms præmis 54, består den for de pågældende medlemsstater i 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 at anerkende de visa og opholdstilladelser, der er udstedt af de medlemsstater, som afgørelse nr. 565/2014 retter sig til, således som angivet i denne afgørelses artikel 3, stk. 1, litra a) og b), og opregnet i bilagene hertil.

- 59 Som det endvidere fremgår af artikel 3, stk. 1, i afgørelse nr. 565/2014 angår den eneste mulige undtagelse, som EU-lovgiver har påtænkt, til den fastsatte forpligtelse, visa og opholdstilladelser, der er indsat i rejsedokumenter, som de pågældende medlemsstater ikke anerkender, eller i rejsedokumenter udstedt af et tredjeland, som de ikke har diplomatiske relationer med.
- 60 Heraf følger, at bortset fra denne udtrykkeligt fastsatte fravigelse skal de medlemsstater, som afgørelse nr. 565/2014 er rettet til, og som har valgt at deltage i den ordning, der er fastsat i artikel 3, stk. 1, i afgørelse nr. 565/2014, overholde nævnte anerkendelsesforpligtelse i de konkrete tilfælde, der er omfattet af afgørelsens anvendelsesområde.
- 61 Denne fortolkning understøttes af formålet med afgørelse nr. 565/2014, der, som det fremgår af dens overskrift, består i at indføre en forenklet ordning for personkontrol ved de ydre grænser, som bygger på, at de heri deltagende medlemsstater anerkender visse rejsedokumenter som ligestillede med deres nationale visa.
- 62 Hvis de medlemsstater, som afgørelse nr. 565/2014 er rettet til, og som har valgt at anvende dens artikel 3, kan gøre brug af muligheden for fra sag til sag at fravige den forenkledede ordning for kontrol som omhandlet i denne afgørelse, ville denne ordning, således om generaladvokaten har anført i punkt 49 i forslaget til afgørelse, nemlig for det første ikke kunne gennemføres effektivt.
- 63 For det andet ville en sådan mulighed ikke være i overensstemmelse med det retssikkerhedsprincip, som offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende* af den pågældende medlemsstats beslutning om at anvende afgørelse nr. 565/2014, som er truffet i henhold til denne afgørelses artikel 5, har til formål at fremme.
- 64 Hvad for det tredje angår muligheden for – over for den medlemsstat, som den er rettet til – at påberåbe sig forpligtelsen i artikel 3, stk. 1, i afgørelse nr. 565/2014, skal det bemærkes, at Domstolen har anerkendt, at borgere over for en medlemsstat kan påberåbe sig bestemmelser i en EU-afgørelse rettet til denne medlemsstat, for så vidt som de forpligtelser, som denne medlemsstat er pålagt i medfør af disse bestemmelser, er ubetingede og tilstrækkeligt præcise (jf. i denne retning dom af 10.11.1992, Hansa Fleisch Ernst Mundt, C-156/91, EU:C:1992:423, præmis 12 og 13 og den deri nævnte retspraksis).
- 65 Det må i denne henseende fastslås, at når først den pågældende medlemsstat har givet det tilsagn, som er omhandlet i nærværende doms præmis 54, opfylder den forpligtelse, der er fastsat i artikel 3, stk. 1, i afgørelse nr. 565/2014, således som fortolket i nærværende doms præmis 60-63, disse kriterier om at være ubetinget og tilstrækkeligt præcis.
- 66 Denne bedømmelse ændres ikke af den omstændighed, at artikel 3, stk. 1, i afgørelse nr. 565/2014 i analogi med denne afgørelses artikel 2, stk. 3, tillader medlemsstaterne at fravige den forpligtelse, som denne bestemmelse fastsætter for de tilfælde, hvor visa og opholdstilladelser er indsat i de dokumenter, som disse medlemsstater ikke anerkender, eller i rejsedokumenter udstedt af et tredjeland, som de ikke har diplomatiske forbindelser med.
- 67 Domstolen har således allerede fastslået, at den omstændighed, at en afgørelse giver de medlemsstater, som den er rettet til, mulighed for, på visse betingelser, der er underlagt domstolskontrol, at fravige klare og utvetydige bestemmelser i samme beslutning, ikke i sig selv kan bevirke, at disse bestemmelser ikke har direkte virkning (dom af 9.9.1999, Feyrer, C-374/97, EU:C:1999:397, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).
- 68 Borgerne kan følgelig påberåbe sig den forpligtelse, der er fastsat i artikel 3, stk. 1, i afgørelse nr. 565/2014, over for en medlemsstat, som denne afgørelse er rettet til, og som har besluttet at gøre brug af den mulighed, som er fastsat i denne bestemmelse.

69 Henset til ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 3, stk. 1, i afgørelse nr. 565/2014 skal fortolkes således, at bestemmelsen har direkte virkning og tillægger tredjelandstatsborgere rettigheder, som de kan gøre gældende over for bestemmelsesmedlemsstaten, herunder navnlig retten til ikke at være visumpligtige ved indrejse i denne medlemsstat, såfremt disse tredjelandstatsborgere er i besiddelse af et visum eller en opholdstilladelse, der er opført på listen over dem, der er omfattet af den anerkendelse, som nævnte medlemsstat har forpligtet sig til at anvende i henhold til denne afgørelse.

Det andet spørgsmål

70 Med sit andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om EU-retten skal fortolkes således, at et luftfartsselskab, der direkte eller gennem sine repræsentanter i lufthavnen i afgangsmedlemsstaten afviser en passager med henvisning til en afgørelse fra bestemmelsesmedlemsstatens myndigheder om at nægte vedkommende indrejse, kan anses for at handle som en forlængelse af den pågældende stat, således at den skadelidte passager ved en ret i afgangsmedlemsstaten kan gøre afgørelse nr. 565/2014 gældende over for dette luftfartsselskab med henblik på at opnå erstatning for tilsidesættelsen af vedkommendes ret til indrejse på bestemmelsesmedlemsstatens område uden at have et visum udstedt af sidstnævnte medlemsstat.

71 Indledningsvis bemærkes, at det, henset til præciseringerne i nærværende doms præmis 29 og 30, tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om de rumænske myndigheder faktisk har nægtet en sådan indrejse eller ej. Med forbehold herfor, og idet det andet spørgsmål af den forelæggende ret er formuleret for det tilfælde, at det kan have været tilfældet i den foreliggende sag, skal Domstolen besvare dette spørgsmål ud fra denne forudsætning.

72 Det bemærkes, at Domstolen har fastslået, at borgerne kan støtte ret på ubetingede og tilstrækkeligt præcise direktivbestemmelser, ikke alene over for en medlemsstat og alle dens administrative organer, men ligeledes over for organer eller enheder, selv privatretlige, der er undergivet statens myndighed eller kontrol, og som af en medlemsstat har fået tildelt udførelsen af en opgave af almen interesse og med henblik herpå har særlige beføjelser i forhold til dem, der følger af bestemmelser, som gælder i forholdet til private. Det er nemlig væsentligt at hindre, at staten kan forbedre sin retsstilling ved ikke at efterkomme EU-retten (jf. i denne retning dom af 10.10.2017, Farrell, C-413/15, EU:C:2017:745, præmis 32, 34 og 35).

73 Denne retspraksis kan ved analogi overføres på ubetingede og tilstrækkeligt præcise bestemmelser i en EU-afgørelse, således som de findes i artikel 3, stk. 1, i afgørelse nr. 565/2014 (jf. i denne retning dom af 7.6.2007, Carp, C-80/06, EU:C:2007:327, præmis 21).

74 Med henblik på at fastslå, om en passager kan gøre afgørelse nr. 565/2014 gældende over luftfartsselskab, som har afvist den pågældende passager fra boarding med den begrundelse, at bestemmelsesmedlemsstatens myndigheder har nægtet vedkommende indrejse på denne medlemsstats område på grund af manglende indrejsevisum, skal det følgelig undersøges, om denne transportvirksomhed skal anses for at være en enhed som omhandlet i nærværende doms præmis 72.

75 Navnlig rejser der sig det spørgsmål, om et luftfartsselskab eller dets repræsentant, som har foretaget kontrol af en passagers – som er tredjelandstatsborger – rejsedokumenter i lufthavnen i afgangsmedlemsstaten, skal anses for af bestemmelsesmedlemsstaten at være givet ansvaret for at varetage udførelsen af grænsekontrolopgaver i overensstemmelse med Schengengrænsekodeksens artikel 7, stk. 3, og for at have tilstrækkelige beføjelser med henblik herpå.

76 I denne henseende, og således som det følger af Schengengrænsekodeksens artikel 7, stk. 1, sammenholdt med dens artikel 2, nr. 13), tilkommer det for det første alene grænsevagterne, der handler i egenskab af embedsmænd, og som bl.a. er underlagt det regelsæt, der er indført med nævnte

kodeks, at udføre grænsekontrolopgaver. I henhold til Schengengrænsekodeksens artikel 15, stk. 1, er der tale om specialiserede og passende uddannede grænsevagter. I medfør af kodeksens artikel 15, stk. 2, skal medlemsstaterne endvidere meddele Kommissionen listen over de nationale tjenester, der er ansvarlige for grænsekontrol.

- 77 For det andet følger det af Schengengrænsekodeksens artikel 7, stk. 3, at grænsekontrollen, der angår tredjelandstatsborgere, består i en indgående kontrol, som bl.a. indebærer undersøgelse af, om rejsedokumentet viser tegn på falsk eller forfalskning, kontrol af, om den pågældende tredjelandstatsborger har tilstrækkelige subsistensmidler, og kontrol af, om den pågældende tredjelandstatsborger, dennes transportmiddel og de genstande, som vedkommende medbringer, kan udgøre en trussel mod medlemsstaternes offentlige orden, nationale sikkerhed, offentlige sundhed eller internationale forbindelser.
- 78 Hvad angår luftfartsselskaber er deres opgave klart forskellig fra den, som påhviler grænsekontrollen, for så vidt som den, således som det følger af Schengenkonventionens artikel 26, stk. 1, litra b), alene består i at kontrollere, at de tredjelandstatsborgere, som de befordre, »er i besiddelse af de rejsedokumenter, der kræves« for indrejse på bestemmelsesmedlemsstatens område.
- 79 Det følger af ovenstående betragtninger, at et luftfartsselskab eller dets repræsentant hverken kan anses for af bestemmelsesmedlemsstaten at være givet ansvaret for at varetage udførelsen af grænsekontrolopgaver i henhold til Schengengrænsekodeksens artikel 7, stk. 3, eller for at have tilstrækkelige beføjelser med henblik herpå.
- 80 En passager kan følgelig ikke gøre afgørelse nr. 565/2014 gældende over for et luftfartsselskab, som har afvist den pågældende passager fra boarding med den begrundelse, at bestemmelsesmedlemsstatens myndigheder har nægtet vedkommende indrejse på denne medlemsstats område.
- 81 Henset til ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at EU-retten skal fortolkes således, at et luftfartsselskab, der direkte eller gennem sine repræsentanter i lufthavnen i afgangsmedlemsstaten afviser en passager med henvisning til en afgørelse fra bestemmelsesmedlemsstatens myndigheder om at nægte vedkommende indrejse, ikke kan anses for at handle som en forlængelse af staten, således at den skadelidte passager ved en ret i afgangsmedlemsstaten ikke kan gøre afgørelse nr. 565/2014 gældende over for dette luftfartsselskab med henblik på at opnå erstatning for tilsidesættelsen af vedkommendes ret til indrejse på bestemmelsesmedlemsstatens område uden at have et visum udstedt af sidstnævnte medlemsstat.

Det tredje spørgsmål

- 82 Med sit tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om EU-retten og navnlig Schengengrænsekodeksens artikel 13 skal fortolkes således, at den er til hinder for, at et luftfartsselskab afviser en tredjelandstatsborger fra boarding under henvisning til, at bestemmelsesmedlemsstatens myndigheder har nægtet vedkommende indrejse på sit område, uden at denne nægtelse af indrejse har været genstand for en skriftlig begrundet afgørelse, som på forhånd er udleveret til nævnte statsborger.
- 83 Det skal i denne henseende fremhæves, at i henhold til Schengengrænsekodeksens artikel 13, stk. 2, kan indrejse kun nægtes ved en begrundet afgørelse med angivelse af de præcise grunde til nægtelsen, som er truffet af en myndighed, der er bemyndiget hertil efter gældende national ret, og skal foreligge i form af en standardformular udleveret til den pågældende tredjelandstatsborger, som anerkender modtagelsen af afgørelsen om nægtelse af indrejse ved hjælp af denne formular.

- 84 Det følger af denne bestemmelse, at nægtelsen af indrejse er underlagt særligt strenge formkrav, der bl.a. skal sikre retten til forsvar, således som det fremgår af Schengengrænsekodeksens artikel 13, stk. 3, i henhold til hvilken personer, der er nægtet indrejse, har ret til at påklage afgørelsen.
- 85 Heraf følger, at Schengengrænsekodeksens artikel 13, stk. 3, er til hinder for, at et luftfartsselskab, hvor der ikke foreligger en afgørelse om nægtelse af indrejse, som er truffet og udleveret i overensstemmelse med kodeksens artikel 13, stk. 2, for at begrunde afvisningen af en passager fra boarding kan gøre en nægtelse af indrejse på bestemmelsesmedlemsstatens område gældende over for denne passager, da denne passager i modsat fald fratages muligheden for bl.a. effektivt at udøve sin ret til forsvar.
- 86 Henset til ovenstående betragtninger skal det tredje spørgsmål besvares med, at EU-retten og navnlig Schengengrænsekodeksens artikel 13 skal fortolkes således, at den er til hinder for, at et luftfartsselskab afviser en tredjelandsstatsborger fra boarding under henvisning til, at bestemmelsesmedlemsstatens myndigheder har nægtet vedkommende indrejse på sit område, uden at denne nægtelse af indrejse har været genstand for en skriftlig begrundet afgørelse, som på forhånd er udleveret til nævnte statsborger.

Det fjerde spørgsmål

- 87 Med sit fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om forordning nr. 261/2004, og navnlig dens artikel 2, litra j), skal fortolkes således, at når et luftfartsselskab afviser en passager fra boarding med den begrundelse, at vedkommende har fremlagt ufuldstændig rejselogitimation, fratager en sådan afvisning denne passager den beskyttelse, som er fastsat i nævnte forordning, eller om det tilkommer den kompetente ret under hensyn til de særlige omstændigheder i den konkrete sag at vurdere, om der er rimelige grunde til denne afvisning i denne bestemmelses forstand.
- 88 I denne henseende bemærkes indledningsvis, at anvendelsesområdet for forordning nr. 261/2004 er defineret i dens artikel 3, hvis stk. 2, litra a), fastsætter, at nævnte forordning bl.a. gælder for passagerer, der har en bekræftet reservation til en flyafgang fra en lufthavn beliggende på en medlemsstats område og er til stede ved indcheckningen som foreskrevet og på det angivne tidspunkt eller, hvis der ikke er angivet noget tidspunkt, senest 45 minutter før den offentliggjorte afgangstid.
- 89 Endvidere skal det bemærkes, at artikel 4 i forordning nr. 261/2004, der har overskriften »Boardingafvisning«, i stk. 3 fastsætter, at det luftfartsselskab, som afviser passagerer mod deres vilje, skal yde dem kompensation i overensstemmelse med denne forordnings artikel 7 og bistå dem i overensstemmelse med nævnte forordnings artikel 8 og 9.
- 90 Endelig er boardingafvisning defineret i artikel 2, litra j), i forordning nr. 261/2004 som afvisning af passagerer på en flyvning, selv om de er mødt frem til boarding på de betingelser, der er fastlagt i denne forordnings artikel 3, stk. 2, undtagen hvor der er rimelige grunde til afvisningen, som f.eks. helbreds- eller sikkerhedsmæssige årsager eller ufuldstændig rejselogitimation.
- 91 Det følger af en samlet læsning af alle de bestemmelser, der er nævnt i nærværende doms præmis 88-90, at når en passager, som opfylder betingelserne i artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 261/2004, afvises mod sin vilje, har vedkommende ret til kompensation, og det transporterende luftfartsselskab skal bistå vedkommende, medmindre der er rimelige grunde til afvisningen, som f.eks. ufuldstændig rejselogitimation.
- 92 Formuleringen af udtrykket »undtagen hvor der er rimelige grunde til afvisningen« i artikel 2, litra j), i forordning nr. 261/2004 gør det åbenbart, at EU-lovgiver ikke har haft til hensigt at forbeholde et luftfartsselskab beføjelsen til selv at vurdere og endeligt afgøre, hvorvidt der er tale om ufuldstændig rejselogitimation.

- 93 Denne fortolkning understøttes af formålet med forordning nr. 261/2004, som er anført i første betragtning hertil, og som er at sikre et højt beskyttelsesniveau for passagerer, således at de rettigheder, der gives disse, skal undergives en vid fortolkning (jf. i denne retning dom af 4.10.2012, Rodríguez Cachafeiro og Martínez-Reboredo Varela-Villamor, C-321/11, EU:C:2012:609, præmis 25).
- 94 Idet forordning nr. 261/2004 bl.a. tilsigter at afhjælpe alvorlige problemer og gener, som en boardingafvisning medfører for passagererne, ville det således være i strid med nævnte formål, der indebærer et højt beskyttelsesniveau for disse sidstnævnte, at give det pågældende luftfartsselskab beføjelse til at vurdere og ensidigt samt endeligt i et sådan situation afgøre, om der er rimelige grunde til afvisningen, og følgelig fratage de pågældende passagerer den beskyttelse, som de har i medfør af nævnte forordning.
- 95 Såfremt den passager, som er blevet afvist fra boarding, gør indsigelse herimod, tilkommer det følgelig den kompetente ret under hensyn til de relevante omstændigheder i den konkrete sag at vurdere, om vedkommendes rejselegitimation eventuelt var ufuldstændig, og, i sidste ende, om der var rimelige grunde til denne afvisning.
- 96 I den foreliggende sag fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at sagsøgeren i hovedsagen på boardingtidspunktet ikke alene fremviste sin flyreservation, sit pas og sin gyldige cypriotiske midlertidige opholdstilladelse, men også det skriftlige svar på hans visumansøgning fra det rumænske udenrigsministerium, der bekræftede, at han ikke – for at indrejse på det rumænske område – behøvede et sådant visum, hvilket svar han i god tro stolede på. Det fremgår ligeledes af de sagsakter, som Domstolen råder over, at boardingafvisningen fandt sted, uden at luftfartsselskabet havde en afgørelse om nægtet indrejse som omhandlet i Schengengrænsekodexens artikel 13 eller en forsikring om, at de oplysninger, som Blue Airs markpersonale i Bukarest var fremkommet med, hvorefter sagsøgeren i hovedsagen, såfremt han boardede, ville blive nægtet indrejse på det rumænske område, hidrørte fra den kompetente myndighed for udstedelse af en sådan afgørelse eller for afgivelse af pålidelige oplysninger i denne henseende. Boardingafvisningen synes ligeledes at have fundet sted, uden at alle disse elementer blev krydstjekket med oplysningerne i de relevante databaser, der ville kunne bekræfte, at de rumænske myndigheder i medfør af afgørelse nr. 565/2014 ikke under de omstændigheder, således som de fremgår af de sagsakter, som Domstolen råder over, kunne nægte sagsøgeren i hovedsagen indrejse på området alene med den begrundelse, at han ikke havde et nationalt visum.
- 97 Under sådanne omstændigheder, hvis nøjagtighed den forelæggende ret skal efterprøve, kan det ikke antages, at der forelå rimelige grunde til den i hovedsagen omhandlede boardingafvisning som omhandlet i artikel 2, litra j), i forordning nr. 261/2004, idet denne afvisning for det første ikke synes at have grundlag i en adfærd, der kan tilregnes passageren, men i en forkert opfattelse hos luftfartsselskabet med hensyn til kravene til den rejselegitimation, der kræves for den pågældende rejse, eventuelt ligeledes understøttet af fejlagtige oplysninger fra en ikke angivet myndighed i bestemmelsesmedlemsstaten, og idet denne fejltagelse for det andet med rimelighed kunne have været undgået.
- 98 Henset til ovenstående betragtninger skal det fjerde spørgsmål besvares med, at forordning nr. 261/2004, og navnlig dens artikel 2, litra j), skal fortolkes således, at når et luftfartsselskab afviser en passager fra boarding med den begrundelse, at vedkommende har fremlagt ufuldstændig rejselegitimation, fratager en sådan afvisning ikke i sig selv denne passager den beskyttelse, som er fastsat i nævnte forordning. Såfremt denne passager gør indsigelse herimod, tilkommer det således den kompetente ret under hensyn til de særlige omstændigheder i den konkrete sag at vurdere, om der er rimelige grunde til denne afvisning i denne bestemmelses forstand.

Det femte spørgsmål

- 99 Med sit femte spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om forordning nr. 261/2004, og navnlig dens artikel 15, skal fortolkes således, at den er til hinder for en klausul, der er indeholdt i et luftfartsselskabs sædvanlige og på forhånd offentliggjorte betingelser for drift eller levering af tjenesteydelser, der indebærer en begrænsning eller fraskrivelse af sidstnævntes ansvar, når en passager afvises fra boarding på grund af, at vedkommendes rejselogitimation angivelig er ufuldstændig, hvorved denne passager således fratages sin eventuelle kompensationsret.
- 100 Artikel 15 i forordning nr. 261/2004 med overskriften »Ansvarsbegrænsning« fastsætter i stk. 1, at luftfartsselskabers forpligtelser over for passagerer i henhold til denne forordning ikke må begrænses eller ophæves ved f.eks. en undtagelse eller restriktiv klausul i transportkontrakten.
- 101 Nævnte forordnings artikel 15, stk. 2, præciserer for sin del, at såfremt en sådan undtagelse eller restriktiv klausul alligevel påberåbes over for en passager, eller passageren ikke er blevet korrekt informeret om sine rettigheder, og derfor har accepteret en lavere kompensation end fastsat i samme forordning, har passageren fortsat ret til at iværksætte de nødvendige procedurer ved de kompetente retsinstanser eller organer med henblik på at opnå supplerende kompensation.
- 102 I denne henseende, og uden at det er nødvendigt at behandle spørgsmålet om, hvorvidt et luftfartsselskabs almindelige transportbetingelser, således som de er beskrevet af den forelæggende ret i formuleringen af sit spørgsmål, skal anses for at være en del af transportkontrakten som omhandlet i artikel 15, stk. 1, i forordning nr. 261/2004, skal det bemærkes, at henset til brugen i denne bestemmelse af udtrykket »f.eks.«, og henset til formålet om et højt beskyttelsesniveau for flypassagerer, der ligger til grund for nævnte bestemmelse og forordning nr. 261/2004 i sin helhed, skal ikke alene fravigelser, der er indeholdt i en transportkontrakt, som er en gensidigt bebyrdende kontrakt, der er godkendt af passageren, anses for uantagelige, men også, og a fortiori, fravigelser, der er indeholdt i andre dokumenter af ensidig karakter udstedt af transportvirksomheden, og som denne agter at påberåbe sig over for de pågældende passagerer.
- 103 Henset til ovenstående betragtninger skal det femte spørgsmål besvares med, at forordning nr. 261/2004, og navnlig dens artikel 15, skal fortolkes således, at den er til hinder for en klausul, der er indeholdt i et luftfartsselskabs sædvanlige og på forhånd offentliggjorte betingelser for drift eller levering af tjenesteydelser, der indebærer en begrænsning eller fraskrivelse af sidstnævntes ansvar, når en passager afvises fra boarding på grund af, at vedkommendes rejselogitimation angivelig er ufuldstændig, hvorved denne passager således fratages sin eventuelle kompensationsret.

Sagsomkostninger

- 104 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

- 1) Artikel 3, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 565/2014/EU af 15. maj 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/EE, skal fortolkes således, at bestemmelsen har direkte virkning og tillægger tredjelandsstatsborgere rettigheder, som de**

kan gøre gældende over for bestemmelsesmedlemsstaten, herunder navnlig retten til ikke at være visumpligtige ved indrejse i denne medlemsstat, såfremt disse tredjelandstatsborgere er i besiddelse af et visum eller en opholdstilladelse, der er opført på listen over dem, der er omfattet af den anerkendelse, som nævnte medlemsstat har forpligtet sig til at anvende i henhold til denne afgørelse.

- 2) EU-retten skal fortolkes således, at et luftfartsselskab, der direkte eller gennem sine repræsentanter i lufthavnen i afgangsmedlemsstaten afviser en passager med henvisning til en afgørelse fra bestemmelsesmedlemsstatens myndigheder om at nægte vedkommende indrejse, ikke kan anses for at handle som en forlængelse af staten, således at den skadelidte passager ved en ret i afgangsmedlemsstaten ikke kan gøre afgørelse nr. 565/2014 gældende over for dette luftfartsselskab med henblik på at opnå erstatning for tilsidesættelsen af vedkommendes ret til indrejse på bestemmelsesmedlemsstatens område uden at have et visum udstedt af sidstnævnte medlemsstat.
- 3) EU-retten og navnlig artikel 13 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 610/2013 af 26. juni 2013, skal fortolkes således, at den er til hinder for, at et luftfartsselskab afviser en tredjelandstatsborger fra boarding under henvisning til, at bestemmelsesmedlemsstatens myndigheder har nægtet vedkommende indrejse på sit område, uden at denne nægtelse af indrejse har været genstand for en skriftlig begrundet afgørelse, som på forhånd er udleveret til nævnte statsborger.
- 4) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 261/2004 af 11. februar 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, og navnlig dens artikel 2, litra j), skal fortolkes således, at når et luftfartsselskab afviser en passager fra boarding med den begrundelse, at vedkommende har fremlagt ufuldstændig rejselegitimation, fratager en sådan afvisning ikke i sig selv denne passager den beskyttelse, som er fastsat i nævnte forordning. Såfremt denne passager gør indsigelse herimod, tilkommer det således den kompetente ret under hensyn til de særlige omstændigheder i den konkrete sag at vurdere, om der er rimelige grunde til denne afvisning i denne bestemmelses forstand.
- 5) Forordning nr. 261/2004, og navnlig dens artikel 15, skal fortolkes således, at den er til hinder for en klausul, der er indeholdt i et luftfartsselskabs sædvanlige og på forhånd offentliggjorte betingelser for drift eller levering af tjenesteydelser, der indebærer en begrænsning eller fraskrivelse af sidstnævntes ansvar, når en passager afvises fra boarding på grund af, at vedkommendes rejselegitimation angivelig er ufuldstændig, hvorved denne passager således fratages sin eventuelle kompensationsret.

Underskrifter