



# Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL  
G. PITRUZZELLA  
van 21 november 2019<sup>1</sup>

**Zaak C-584/18**

**D.Z.**

**tegen**

**Blue Air – Airline Management Solutions SRL e.a.**

[verzoek van de Eparchiako Dikastirio Larnakas (rechter voor het district Larnaca, Cyprus) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Grenscontrole, asiel en immigratie – Overschrijding van de buitengrenzen van de lidstaten – Besluit nr. 565/2014/EU – Rechtstreekse werking – Verordening (EG) nr. 261/2004 – Instapweigering – Begrip – Foutieve beoordeling van de toereikendheid van de reisdocumenten – Clausules die de aansprakelijkheid van de luchtvervoerder beperken”

1. Met het verzoek om een prejudiciële beslissing dat het voorwerp van deze conclusie is, legt de Eparchiako Dikastirio Larnakas (rechter voor het district Larnaca, Cyprus) het Hof vijf prejudiciële vragen voor over de uitlegging van besluit nr. 565/2014<sup>2</sup> en verordening nr. 261/2004<sup>3</sup>. Deze vragen zijn gerezen in een procedure tussen D.Z. en Blue Air – Airline Management Solutions S.R.L. (hierna: „Blue Air”) betreffende de weigering van Blue Air om D.Z. te laten instappen op een vlucht van Larnaca (Cyprus) naar Boekarest (Roemenië).

## Toepasselijke bepalingen

2. Overeenkomstig artikel 4, lid 1, van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Republiek Bulgarije en Roemenië en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond<sup>4</sup>, moet Roemenië vanaf 1 januari 2007, de datum van zijn toetreding tot de Europese Unie, de onderdanen van derde landen die zijn vermeld op de lijst in bijlage I bij verordening nr. 539/2001<sup>5</sup> aan de visumplicht onderwerpen. Krachtens artikel 4, lid 2, van de toetredingsakte zijn de bepalingen van het Schengenacquis over de voorwaarden en criteria voor het verlenen van eenvormige visa en de bepalingen over wederzijdse erkenning van visa en over de gelijkwaardigheid van verblijfstitels en visa

1 Oorspronkelijke taal: Italiaans.

2 Besluit nr. 565/2014/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 tot instelling van een vereenvoudigde regeling voor de controle van personen aan de buitengrenzen, gebaseerd op de eenzijdige erkenning door Bulgarije, Kroatië, Cyprus en Roemenië van bepaalde documenten als gelijkwaardig met hun nationale visa voor de doorreis over hun grondgebied of een voorgenomen verblijf op hun grondgebied van ten hoogste 90 dagen binnen een periode van 180 dagen en tot intrekking van de beschikkingen nr. 895/2006/EG en nr. 582/2008/EG (PB 2014, L 157, blz. 23).

3 Verordening (EG) nr. 261/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 295/91 (PB 2004, L 46, blz. 1).

4 PB 2005, L 157, blz. 203.

5 Verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad van 15 maart 2001 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld (PB 2001, L 81, blz. 1). Verordening (EG) nr. 539/2001 is met ingang van 17 december 2018 vervangen door verordening (EU) 2018/1806 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 (PB 2018, L 303, blz. 39).

vanaf de datum van toetreding verbindend voor Roemenië, maar zijn zij slechts toepasselijk op grond van een daartoe strekkend besluit van de Raad. Om die reden moet Roemenië voor toegang tot of doorreis over zijn grondgebied nationale visa verlenen aan onderdanen van derde landen die in het bezit zijn van een eenvormig visum, een visum voor verblijf van langere duur of een verblijfstitel, verleend door een lidstaat die het Schengenacquis volledig toepast, of van een soortgelijk document afgegeven door Cyprus, Bulgarije of Kroatië, die net als Roemenië nog geen deel uitmaken van het Schengengebied. Om te voorkomen dat aan Roemenië en de lidstaten die op 1 mei 2004 tot de Unie zijn toetreden in de fase voorafgaand aan hun toetreding tot het Schengengebied ongerechtvaardigde administratieve lasten worden opgelegd, zijn beschikkingen nr. 895/2006<sup>6</sup> en nr. 582/2008<sup>7</sup> vastgesteld en, meest recentelijk, besluit nr. 565/2014, dat de twee voornoemde beschikkingen intrekt en alleen op Roemenië, Bulgarije, Cyprus en Kroatië betrekking heeft.

3. Bij artikel 1 van besluit nr. 565/2014, dat ten tijde van de feiten van het hoofdgeding door zowel Cyprus als Roemenië werd toegepast, is „een vereenvoudigde regeling voor de controle van personen aan de buitengrenzen ingesteld op grond waarvan Bulgarije, Kroatië, Cyprus en Roemenië de in artikel 2, lid 1, en artikel 3 van dit besluit bedoelde documenten die worden afgegeven aan onderdanen van derde landen die krachtens verordening [...] nr. 539/2001 visumplichtig zijn, eenzijdig mogen erkennen als gelijkwaardig met hun nationale visa voor de doorreis over hun grondgebied of een voorgenomen verblijf op hun grondgebied van ten hoogste 90 dagen binnen een periode van 180 dagen”.

4. Overeenkomstig artikel 2, lid 1, van besluit nr. 565/2014 mogen Bulgarije, Kroatië, Cyprus en Roemenië, ongeacht de nationaliteit van de houders, de onder a) tot en met c) van dat lid genoemde documenten die zijn afgegeven door de lidstaten die het Schengenacquis volledig toepassen, als gelijkwaardig met hun nationale visa beschouwen. Overeenkomstig lid 3 van dat artikel moeten „Bulgarije, Kroatië, Cyprus [en] Roemenië[, als zij] besluiten om [...] besluit [nr. 565/2014] toe te passen, [...] alle in de leden 1 en 2 bedoelde documenten erkennen, ongeacht welke lidstaat het document heeft afgegeven, tenzij de documenten zijn gehecht aan reisdocumenten die zij niet erkennen of aan reisdocumenten die zijn afgegeven door een derde land waarmee zij geen diplomatieke betrekkingen onderhouden”.

5. Overeenkomstig artikel 3, lid 1, van besluit nr. 565/2014 mogen „Bulgarije, Kroatië, Cyprus [en] Roemenië[, als zij] besluiten om artikel 2 toe te passen”, de onder a) en b) van dat lid vermelde visa en vergunningen die door die lidstaten zijn afgegeven „als gelijkwaardig beschouwen met hun nationale visa”, tenzij zij worden aangehecht aan reisdocumenten die zij niet erkennen of aan reisdocumenten die zijn afgegeven door een derde land waarmee zij geen diplomatieke betrekkingen onderhouden. In lid 2 van dat artikel wordt gepreciseerd dat de door Cyprus afgegeven documenten die mogen worden erkend, op de lijst in bijlage III bij besluit nr. 565/2014 staan.

6. Overeenkomstig artikel 5, eerste alinea, van besluit nr. 565/2014 stellen „Bulgarije, Kroatië, Cyprus en Roemenië[, ingeval zij] beslissen dit besluit toe te passen, [...] de Commissie hiervan in kennis binnen twintig werkdagen na de datum van inwerkingtreding van dit besluit. De Commissie maakt de door deze lidstaten verstrekte informatie bekend in het *Publicatieblad van de Europese Unie*”. In overeenstemming met artikel 5, eerste alinea, van besluit nr. 565/2014 heeft de Commissie op

6 Beschikking nr. 895/2006/EG van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 tot instelling van een vereenvoudigde regeling voor de controle van personen aan de buitengrenzen, gebaseerd op de eenzijdige erkenning door de Tsjechische Republiek, Estland, Cyprus, Letland, Litouwen, Hongarije, Malta, Polen, Slovenië en Slowakije van bepaalde documenten als gelijkwaardig met hun nationale visa, met het oog op doorreis over hun grondgebied (PB 2006, L 167, blz. 1).

7 Beschikking nr. 582/2008/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 tot instelling van een vereenvoudigde regeling voor de controle van personen aan de buitengrenzen, gebaseerd op de eenzijdige erkenning door Bulgarije, Cyprus en Roemenië van bepaalde documenten als gelijkwaardig met hun nationale visa, met het oog op doorreis over hun grondgebied (PB 2008, L 161, blz. 30).

6 september 2014 in het Publicatieblad de volgende informatie in verband met Roemenië bekendgemaakt: „Roemenië past besluit nr. 565/2014/EU toe en erkent overeenkomstig artikel 3 van het besluit nationale visa en verblijfstitels die zijn afgegeven door Bulgarije, Cyprus en Kroatië zoals vermeld in respectievelijk de bijlagen I, II en III bij het besluit als gelijkwaardig met Roemeense visa.”<sup>8</sup>

7. Overeenkomstig artikel 1, lid 1, van verordening nr. 539/2001 dienen de onderdanen van de in de lijst van bijlage I bij die verordening opgenomen derde landen bij overschrijding van de buitengrenzen van de lidstaten in het bezit van een visum te zijn. Kazachstan is in die lijst opgenomen.

8. In artikel 2, onder j), van verordening nr. 261/2004 wordt gepreciseerd dat voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder „instapweigering” de „weigering om passagiers op een vlucht te vervoeren, hoewel zij zich voor instappen hebben gemeld volgens de voorwaarden van artikel 3, lid 2, zonder dat de instapweigering is gebaseerd op redelijke gronden zoals redenen die te maken hebben met gezondheid, veiligheid of beveiliging, of ontoereikende reisdocumenten”.

9. In artikel 4, lid 3, van verordening nr. 261/2004 wordt bepaald dat „[i]ndien passagiers tegen hun wil de toegang tot een vlucht wordt geweigerd, [...] de luchtvaartmaatschappij die de vlucht uitvoert, hen onmiddellijk [compenseert] overeenkomstig artikel 7, en [...] hun bijstand [biedt] overeenkomstig de artikelen 8 en 9”.

10. In artikel 15, lid 1, van verordening nr. 261/2004 met het opschrift „Uitsluiting van ontheffing” wordt bepaald dat „de uit deze verordening voortvloeiende verplichtingen ten aanzien van de passagier [...] niet [kunnen] worden beperkt of teniet worden gedaan door middel van bijvoorbeeld een beperkings- of ontheffingsclausule in de vervoersovereenkomst”.

### **Hoofdgeding, prejudiciële vragen en procedure bij het Hof**

11. Verzoeker in het hoofdgeding, D.Z., is onderdaan van Kazachstan. Verweerster in het hoofdgeding, Blue Air, is een Roemeense onderneming die in 2015 in Cyprus is geregistreerd en haar vaste inrichting in die lidstaat heeft gevestigd.

12. Op 6 september 2015 begaf D.Z. zich naar de luchthaven van Larnaca om een vlucht van verweerster naar Boekarest te nemen, waarvoor hij een bevestigde reservering had. D.Z. zou in Boekarest verblijven van 6 september 2015 tot 12 september 2015, op welke datum zijn terugvlucht van Boekarest naar Larnaca met een andere luchtvervoerder was gepland. D.Z. ondernam de reis om deel te nemen aan twee examens van de Association of Chartered Certified Accountants (vereniging van gecertificeerde registeraccountants; „ACCA”) die op 7 september plaats zouden vinden in Boekarest.

13. Ten tijde van de feiten van het hoofdgeding was D.Z. in het bezit van een geldig paspoort dat door Kazachstan was afgegeven, en was hij tevens houder van een voorlopige vergunning tot verblijf op het grondgebied van de Republiek Cyprus, die in Nicosia op 15 juni 2015 was verleend en geldig was tot 6 april 2016. Hoewel dit in de verwijzingsbeslissing niet uitdrukkelijk wordt vermeld, wordt niet betwist dat voornoemde vergunning tot verblijf een van de verblijfstitels is in bijlage III bij besluit nr. 565/2014<sup>9</sup>, die Roemenië overeenkomstig artikel 3, lid 1, onder b), van besluit nr. 565/2014 heeft erkend.

<sup>8</sup> PB 2014, C 302, blz. 1. Op dezelfde datum is een soortgelijke kennisgeving bekendgemaakt met betrekking tot Cyprus. Daarbij zij echter opgemerkt dat die lidstaat visa en verblijfstitels die zijn aangehecht aan door Azerbeidzjan en Turkije afgegeven reisdocumenten van erkenning uitsluit.

<sup>9</sup> De betrokken verblijfsvergunning valt onder de categorie „Verblijfsvergunningen”, eerste streepje, „Tijdelijke verblijfsvergunning (werk, bezoek, studie)” van die bijlage.

14. Vóór de geplande datum van zijn vertrek naar Roemenië had D.Z. een elektronische aanvraag voor een Roemeens visum ingediend via de website van het Roemeense ministerie van Buitenlandse Zaken. In antwoord op de desbetreffende vragenlijst had D.Z. verklaard te vallen onder de categorie: „I hold a short-stay issued by Bulgaria, Cyprus or Croatia.” Het Roemeense ministerie van Buitenlandse Zaken antwoordde dat hij geen visum voor Roemenië nodig had, omdat zijn verblijf in Roemenië de 90 dagen binnen een periode van 180 dagen niet zou overschrijden.

15. D. Z. ging tijdig naar het vliegveld van Larnaca waar zijn reisdocumenten werden gecontroleerd door medewerkers van het privébedrijf dat Blue Air op Cyprus vertegenwoordigt. Behalve zijn paspoort en zijn Cypriotische vergunning tot verblijf had D.Z. ook de door hem via de website van het Roemeense ministerie van Buitenlandse Zaken ingediende visumaanvraag bij zich alsmede het elektronische antwoord volgens hetwelk hij geen visum voor Roemenië nodig had. D.Z. legde al deze documenten over.

16. De medewerkers die de reisdocumenten van D.Z. hebben gecontroleerd, hebben telefonisch contact opgenomen met de dienst Ground Control van Blue Air op het vliegveld van Boekarest, waaraan zij ook alle door D.Z. overgelegde documenten hebben doorgestuurd. Het antwoord per e-mail van de medewerker van Blue Air op het vliegveld van Boekarest luidde als volgt: „I am sorry but they said that without a visa or a family member residence card, he can't enter Romania.”

17. Gezien dit antwoord en omdat Blue Air bij vervoer van D.Z. naar Roemenië ertoe zou zijn verplicht hem onmiddellijk naar Cyprus terug te brengen en zich aan administratieve en strafrechtelijke sancties zou hebben blootgesteld, werd besloten D.Z. niet te laten instappen op de door hem gereserveerde vlucht. Verzoeker heeft verzocht om een schriftelijke motivering van de instapweigering, maar heeft die nooit gekregen. Evenmin wordt betwist dat aan D.Z. nooit enige met redenen omklede schriftelijke beslissing van de Roemeense autoriteiten is verstrekt waarin wordt uiteengezet waarom hem de toegang tot het Roemeense grondgebied is geweigerd.

18. D. Z. vordert voor de verwijzende rechter vergoeding van de aanschafprijzen van de tickets voor de heen- en terugvlucht, de aan annulering van de hotelboeking in Boekarest verbonden kosten, het inschrijfgeld voor de examens die hij niet heeft afgelegd omdat hij niet in Boekarest is aangekomen, gederfd inkomen wegens gevraagd en verleend studieverlof van zijn werk voor de voorbereiding voor de examens waaraan hij in Boekarest zou deelnemen, alsmede vergoeding van immateriële schade wegens zijn vergeefse voorbereiding op de examens en de extra voorbereiding die nodig was om deze examens op een andere datum af te leggen. Verzoeker betoogt dat in strijd met de bepalingen van besluit nr. 565/2014 en de overeenkomst met verweerster is geweigerd hem in het vliegtuig van verweerster te laten instappen, terwijl hij over alle volgens dat besluit vereiste reisdocumenten beschikte, alsook over een antwoord van het Roemeense ministerie van Buitenlandse Zaken dat hij geen visum voor dat land nodig had.

19. Blue Air voert hiertegen aan dat het de verantwoordelijkheid van D.Z. was om zich het eventueel volgens de wetgeving of de verordeningen vereiste visum te verschaffen, dat hij wist of behoorde te weten dat hij een visum voor Roemenië nodig had, dat de Roemeense autoriteiten over de discretionaire bevoegdheid beschikten om hem de toegang tot het land te ontfemen als hij geen visum had, en dat verweerster niet verantwoordelijk kon worden geacht voor de beslissing van de Roemeense autoriteiten om hem de toegang tot het Roemeense grondgebied te weigeren. Blue Air verwijst ook naar de op haar website gepubliceerde vervoersvoorwaarden die uitdrukkelijk vermelden dat de luchtvaartmaatschappij niet verantwoordelijk is voor de weigering van de autoriteiten van de staat van bestemming om de passagier toegang tot dat land te verlenen, voor de documenten waarover de klant moet beschikken of voor de toepassing van wetten, verordeningen of richtlijnen van de staat van bestemming.

20. In die context heeft de Eparchiako Dikastirio Larnakas de volgende prejudiciële vragen aan het Hof voorgelegd:

- „1) Moet besluit nr. 565/2014/EU aldus worden uitgelegd dat het onmiddellijk rechtsgevolgen sorteert in de vorm van, enerzijds, rechten voor particulieren met de nationaliteit van een derde land om zonder visum toegang te verkrijgen tot de lidstaat van bestemming en, anderzijds, de verplichting voor die lidstaat van bestemming om geen visum te verlangen wanneer de persoon in het bezit is van een visum of verblijfstitel vermeld op de lijst van documenten die mogen worden erkend op grond van besluit nr. 565/2014/EU, wanneer de lidstaat van bestemming zich tot de toepassing daarvan heeft verbonden?
- 2) Kan een luchtvervoerder, indien hij zelf en/of middels zijn gemachtigden en vertegenwoordigers op het vliegveld van de lidstaat van vertrek met een beroep op de weigering van de autoriteiten van de lidstaat van bestemming om hem toegang te verlenen tot die staat op grond van het gestelde ontbreken van een visum, weigert een passagier te laten instappen, geacht worden te handelen als orgaan van deze staat (emanation of State), zodat de getroffen passagier zich jegens hem voor een rechterlijke instantie van de lidstaat van vertrek kan beroepen op besluit nr. 565/2014/EU om aan te tonen dat hij zonder nader visum recht van toegang had en om schadevergoeding te vorderen wegens de schending van dat recht en derhalve inbreuk op de vervoersovereenkomst?
- 3) Kan een luchtvervoerder zelf en/of middels zijn gemachtigden en vertegenwoordigers, met een beroep op de weigering van de autoriteiten van de lidstaat van bestemming om een onderdaan van een derde land toegang te verlenen tot die staat, weigeren hem te laten instappen, zonder voorafgaande afgifte en/of overhandiging aan die persoon van enige met redenen omklede beslissing waarbij hem de toegang wordt geweigerd [zie artikel 14, lid 2, van verordening (EG) nr. 2016/399, voorheen artikel 13 van verordening (EG) nr. 562/2006<sup>10</sup>, dat voor weigering van de toegang een met redenen omklede beslissing vereist], met het oog op de eerbiediging van de grondrechten en met name van het recht op rechterlijke bescherming van de rechten van de getroffen passagier (zie artikel 4 van dezelfde verordening)?
- 4) Moet artikel 2, onder j), van verordening (EG) nr. 261/2004 aldus worden uitgelegd dat daarbij van de toepassing van de verordening wordt uitgesloten de situatie waarin de luchtvervoerder een passagier op enig moment de instap weigert op grond van vermeende ‚ontoereikende reisdocumenten‘? Is de uitlegging juist dat de instapweigering binnen de werkingssfeer van de verordening valt wanneer in rechte, op basis van de bijzondere omstandigheden van iedere zaak, wordt bevonden dat de reisdocumenten toereikend waren en dat de instapweigering ongerechtvaardigd of onrechtmatig was op grond van strijdigheid met het Unierecht?
- 5) Kan een passagier het recht op compensatie als bedoeld in artikel 4, lid 3, van verordening (EG) nr. 261/2004 worden ontzegd met een beroep op een beding waarbij een luchtvervoerder elke aansprakelijkheid uitsluit of beperkt in het geval van beweerde ontoereikendheid van reisdocumenten, wanneer een dergelijk beding is opgenomen in de gebruikelijke en vooraf gepubliceerde algemene voorwaarden voor de werkwijze en/of dienstverrichting van een luchtvervoerder? Staat artikel 15 in samenhang met artikel 14 van deze verordening in de weg aan de toepassing van een dergelijk beding tot beperking en/of uitsluiting van de aansprakelijkheid van de luchtvervoerder?”

21. Overeenkomstig artikel 23 van het Statuut van het Hof hebben D.Z., Blue Air, de Duitse, de Cypriotische en de Nederlandse regering en de Commissie schriftelijke opmerkingen ingediend. Ter terechtzitting van 12 september 2019 voor het Hof hebben voornoemde belanghebbenden, met uitzondering van Blue Air, mondelinge opmerkingen gemaakt.

<sup>10</sup> Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodes) (PB 2006, L 105, blz. 1).

## Ontvankelijkheid

22. Blue Air betwist de ontvankelijkheid van de prejudiciële verwijzing, ten eerste omdat de partijen in de procedure, in strijd met de Cypriotische procedureregels, niet zijn gehoord over de tweede en de derde prejudiciële vraag, ten tweede omdat de verwijzende rechter de toepasselijke bepalingen van het nationale recht niet heeft uiteengezet, en ten derde omdat hij niet alle juridische en feitelijke elementen heeft uiteengezet die noodzakelijk zijn voor de juiste toepassing van het Unierecht. De Duitse regering betwijfelt of de vierde en de vijfde prejudiciële vraag ontvankelijk zijn, omdat uit de verwijzingsbeslissing niet blijkt dat verzoeker in het hoofdgeding verordening nr. 261/2004 heeft ingeroepen.

23. Dienaangaande zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak er een vermoeden van relevantie rust op de vragen betreffende de uitlegging van het Unierecht die de nationale rechter heeft gesteld binnen het onder zijn eigen verantwoordelijkheid geschetste wettelijke en feitelijke kader, ten aanzien waarvan het niet aan het Hof is de juistheid ervan te onderzoeken<sup>11</sup> en dat het Hof slechts kan weigeren op een door een nationale rechter gestelde prejudiciële vraag te antwoorden wanneer de gevraagde uitlegging van een regel van het Unierecht kennelijk geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of wanneer het Hof niet beschikt over de feitelijke en juridische gegevens die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vraag.<sup>12</sup> Geen van deze situaties doet zich in casu voor. Wat betreft de relevantie van de vierde en de vijfde prejudiciële vraag merk ik op dat, hoewel verzoeker in het hoofdgeding zich niet op verordening nr. 261/2004 heeft beroepen, zoals ook uitdrukkelijk in de verwijzingsbeslissing is vermeld, de nationale rechter in diezelfde beslissing heeft gepreciseerd dat hij volgens het Cypriotische recht een schadevergoeding kan toekennen aan een partij, ook al heeft die partij deze niet uitdrukkelijk gevorderd.

24. Hierbij zij er ook op gewezen dat het volgens vaste rechtspraak niet aan het Hof staat om te toetsen of de verwijzingsbeslissing in overeenstemming is met de nationale regels betreffende de rechterlijke organisatie en de procesvoering.<sup>13</sup>

25. Derhalve geef ik het Hof in overweging alle prejudiciële vragen die de verwijzende rechter heeft gesteld, ontvankelijk te verklaren.

## Ten gronde

### Eerste prejudiciële vraag

26. Met zijn eerste prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of besluit nr. 565/2014 rechtstreeks rechtsgevolgen sorteert in de vorm van, enerzijds, de toekenning van het recht aan een onderdaan van een derde land dat is vermeld op de lijst in bijlage I bij verordening nr. 539/2001, om zonder nationaal visum toegang te verkrijgen tot het grondgebied van een van de lidstaten waaraan dit besluit is gericht, wanneer hij in het bezit is van een verblijfstitel die deze lidstaat, overeenkomstig artikel 3, lid 1, onder b), van voornoemd besluit, als gelijkwaardig met zijn nationale visum erkent, en, anderzijds, de verplichting voor die lidstaat om in dergelijke omstandigheden toegang te verlenen ondanks het ontbreken van een dergelijk visum.

<sup>11</sup> Zie bijvoorbeeld arrest van 10 maart 2016, Flight Refund (C-94/14, EU:C:2016:148, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

<sup>12</sup> Zie laatstelijk arrest van 10 december 2018, Wightman e.a. (C-621/18, EU:C:2018:999, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

<sup>13</sup> Zie laatstelijk arrest van 10 december 2018, Wightman e.a. (C-621/18, EU:C:2018:999, punt 30).

27. Blue Air, alsook de Duitse, de Cypriotische en de Nederlandse regering stellen op basis van in wezen identieke argumenten voor om die vraag ontkennend te beantwoorden. De Commissie is echter van oordeel dat de vraag bevestigend moet worden beantwoord.<sup>14</sup>

28. Zoals het Hof sinds het welbekende arrest Grad aangeeft, zou het met de dwingende werking die in artikel 288 VWEU aan het besluit wordt toegekend, onvereenigbaar zijn „indien men in beginsel zou uitsluiten dat een daarbij opgelegde verplichting kan worden ingeroepen door personen op wie zij betrekking heeft”. In gevallen waarin een of meer lidstaten bij besluit zouden zijn verplicht een bepaalde gedragslijn te volgen, „[zou] het nuttig effect van zodanige handeling [...] worden verzwakt wanneer de justitiabelen in deze Staat zich daarop in rechte niet zouden mogen beroepen en de nationale rechterlijke instanties daarop niet als element van het [Unierecht] acht zouden mogen slaan”.<sup>15</sup>

29. Opdat de verplichting die bij besluit wordt opgelegd aan de lidstaten waaraan het is gericht, rechtstreekse werking heeft in de rechtsbetrekkingen tussen de lidstaten en de justitiabelen, moet deze verplichting echter onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn.<sup>16</sup> Rekening houdend met de aard, opzet en bewoordingen van het voorschrift dat men in rechte wil doen gelden, moet in ieder afzonderlijk geval worden onderzocht of aan deze voorwaarden wordt voldaan.<sup>17</sup>

30. Alvorens dit voor besluit nr. 565/2014 te onderzoeken, moet worden stilgestaan bij het door de Duitse regering aangevoerde argument dat de bepalingen van dit besluit in beginsel geen rechtstreekse werking kunnen hebben omdat het besluit enkel een administratieve vereenvoudiging beoogt en bijgevolg niet tot doel heeft rechten aan particulieren toe te kennen.

31. Dit argument moet mijns inziens worden verworpen.

32. Ten eerste is de erkenning van rechten of andere subjectieve rechtsposities in het voordeel van particulieren als tegenhanger van een bij de bepalingen van een besluit aan de lidstaten opgelegde verplichting, een weerslageffect van die bepalingen dat losstaat van het doel dat concreet met het besluit in zijn geheel wordt beoogd.<sup>18</sup> Ten tweede wordt de veronderstelling waarop het argument van de Duitse regering is gebaseerd, namelijk dat de rechtstreekse werking van een Unierechtelijke bepaling onlosmakelijk is verbonden met de erkenning door de Unie van rechten<sup>19</sup> voor de particulier die zich er in rechte op beroept, mijns inziens weerlegd door de rechtspraak van het Hof.

33. Zonder een doctrinair debat op gang te willen brengen over de verschillende vormen van rechtstreekse werking en de afbakening ervan ten opzichte van andere begrippen uit het Unierecht, wil ik er enkel op wijzen dat het Hof al jarenlang erkent dat de inroepbaarheid door particulieren van een Unierechtelijke bepaling die verplichtingen oplegt aan de lidstaten, niet afhangt van het feit dat zij tot doel heeft rechten toe te kennen aan particulieren, tenminste wanneer die bepaling niet wordt ingeroepen in de plaats van een nationale bepaling die er niet mee in overeenstemming is, maar als criterium om de rechtmatigheid van nationale bepalingen, of maatregelen of gedragingen van een nationale autoriteit te beoordelen.<sup>20</sup> Het feit dat noch de bepaling van een tot de lidstaten gericht

14 In zijn schriftelijke opmerkingen lijkt verzoeker in het hoofdgeding, die globaal op de prejudiciële vragen van de nationale rechter heeft geantwoord, voorstander te zijn van de erkenning dat besluit nr. 565/2014 (horizontale) rechtstreekse werking heeft.

15 Arrest van 6 oktober 1970, Grad (9/70, EU:C:1970:78, punt 5).

16 Arrest van 6 oktober 1970, Grad (9/70, EU:C:1970:78, punt 9). Zie ook arresten van 12 december 1990, Kaefer en Procacci (C-100/89 en C-101/89, EU:C:1990:456, punt 24), en 10 november 1992, Hansa Fleisch Ernst Mundt (C-156/91, EU:C:1992:423, punt 13).

17 Arrest van 6 oktober 1970, Grad (9/70, EU:C:1970:78, punt 6).

18 Zie in dit verband punt 24 van arrest van 12 december 1990, Kaefer en Procacci (C-100/89 en C-101/89, EU:C:1990:456).

19 In punt 35 van haar schriftelijke opmerkingen gebruikt de Duitse regering de term „subjektiv-öffentlichen Rechten”.

20 Zie, wat betreft richtlijnen, arresten van 19 januari 1982, Becker (8/81, EU:C:1982:7, punt 25); 23 november 1977, Enka (38/77, EU:C:1977:190, punt 18), en 19 september 2000, Linster (C-287/98, EU:C:2000:468, punten 38-39), en, meer recentelijk, arresten van 8 juni 2006, Feuerbestattungsverein Halle (C-430/04, EU:C:2006:374, punt 28); 17 juli 2008, Flughafen Köln/Bonn (C-226/07, EU:C:2008:429, punt 33); 17 november 2011, Aladzhov (C-434/10, EU:C:2011:750, punt 32), en 5 september 2012, Rahman e.a. (C-83/11, EU:C:2012:519, punt 25).

besluit waarvan de rechtstreekse werking wordt ingeroepen om zich te verzetten tegen een nationale bestuurlijke maatregel die ermee in strijd is, noch het besluit waarin zij is vervat, tot doel heeft rechten te verlenen aan particulieren, kan dus op zich geen beslissende factor zijn om die werking uit te sluiten.<sup>21</sup>

34. Tegen die achtergrond moet worden nagegaan of besluit nr. 565/2014 de lidstaten waaraan het is gericht, een voldoende nauwkeurige en onvoorwaardelijke verplichting oplegt om de in artikel 3, lid 1, onder b), van dat besluit genoemde verblijfstitels met het oog op toegang tot en tijdelijk verblijf op hun grondgebied als gelijkwaardig met hun nationale visa te erkennen.

35. In de onderhavige zaak hebben de twijfels van de regeringen die opmerkingen bij het Hof hebben ingediend, hoofdzakelijk betrekking op het vereiste van onvoorwaardelijkheid, omdat volgens artikel 3, lid 1, van besluit nr. 565/2014 de lidstaten waaraan dat besluit is gericht, de onder b) ervan bedoelde verblijfstitels eenzijdig als gelijkwaardig met hun nationale visa mogen beschouwen, maar daartoe niet zijn verplicht, en omdat het voorgaande enkel geldt wanneer die lidstaten besluiten om het betrokken besluit toe te passen.

36. De deelname aan de regeling van eenzijdige erkenning, die besluit nr. 565/2014 heeft beoogd in te stellen<sup>22</sup>, is dus, zoals ook uitdrukkelijk in overweging 7 wordt vermeld, *facultatief*. Terwijl in artikel 2, lid 3, van dat besluit wordt bepaald dat, indien de lidstaten waaraan het besluit is gericht besluiten het besluit toe te passen, zij alle in de leden 1 en 2 van dat artikel bedoelde documenten moeten erkennen, ongeacht welke lidstaat ze heeft afgegeven, wordt in artikel 3, lid 1, van het besluit aan de lidstaten die besluiten om artikel 2 toe te passen, ook de mogelijkheid geboden de in artikel 3, lid 1, onder a) en b), genoemde documenten als gelijkwaardig met hun nationale visa te erkennen.

37. Volgens vaste rechtspraak is een bepaling van het Unierecht onvoorwaardelijk, wanneer zij een verplichting oplegt die aan geen enkele voorwaarde is gebonden en die voor haar uitvoering of werking niet afhangt van een handeling van de instellingen van de Unie of van de lidstaten.<sup>23</sup>

38. Bij een strikte toepassing van deze toets zou tot geen andere slotsom kunnen worden gekomen dan dat bij de bepalingen van besluit nr. 565/2014, en met name artikel 3 daarvan, geen sprake is van door de rechtspraak vereiste onvoorwaardelijkheid.

39. De bij dit besluit ingestelde vereenvoudigde regeling voor de controle van personen aan de buitengrenzen is immers niet van toepassing op de lidstaten waaraan het is gericht, tenzij zij besluiten haar toe te passen en van hun besluit daartoe uitdrukkelijk kennisgeven.<sup>24</sup> Ingeval zij daadwerkelijk besluiten de regeling toe te passen, zijn de in artikel 3, lid 1, onder a) en b), van het besluit genoemde documenten bovendien niet automatisch gelijkwaardig aan hun nationale visa, maar moet de betrokken lidstaat deze uitdrukkelijk als gelijkwaardig erkennen. Bovendien heeft de betrokken lidstaat, overeenkomstig dat artikel 3, lid 1, de mogelijkheid om die erkenning uit te sluiten wanneer de visa of verblijfstitels zijn aangehecht aan bepaalde reisdocumenten. Derhalve moet worden vastgesteld dat besluit nr. 565/2014 de lidstaten waaraan het is gericht geen onvoorwaardelijke verplichting oplegt om die gelijkwaardigheid te erkennen noch om deel te nemen aan de bij dat besluit ingestelde vereenvoudigde regeling.

40. Mijns inziens is het echter niet correct de analyse alleen op basis hiervan af te sluiten.

21 De particulier moet er echter wel belang bij hebben dat de aan de lidstaat opgelegde verplichting wordt nageleefd en dit belang moet voor de nationale rechter afdwingbaar zijn.

22 Zie overwegingen 9 en 10 en artikel 1 van dat besluit.

23 Zie in die zin arresten van 23 februari 1994, Comitato di coordinamento per la difesa della cava e.a. (C-236/92, EU:C:1994:60, punt 9), en 26 oktober 2006, Pohl-Boskamp (C-317/05, EU:C:2006:684, punt 41).

24 Zie artikel 5 van besluit nr. 565/2014.



41. Uit de rechtspraak van het Hof blijkt immers dat het enkele feit dat een Unierechtelijke bepaling slechts *effect sorteert* indien zij bij een andere handeling wordt aangevuld, er niet aan in de weg staat dat het erin vervatte voorschrift, dat een op zich duidelijke en nauwkeurige verplichting inhoudt, na de datum waarop zij verbindend is geworden voor de betrokken lidstaat<sup>25</sup> ook als onvoorwaardelijk kan worden beschouwd wat betreft de inroepbaarheid ervan in rechte als criterium om de rechtmatigheid van een daarmee strijdige nationale bepaling of maatregel van een nationale autoriteit te beoordelen<sup>26</sup>. Hetzelfde geldt wanneer de toepassing van een dergelijke bepaling aan een termijn<sup>27</sup> of voorwaarde<sup>28</sup> is onderworpen.

42. In het geval van besluit nr. 565/2014 legt het besluit van de lidstaat om de ermee ingestelde regeling toe te passen – dat overeenkomstig artikel 5 van genoemd besluit aan de Commissie moet worden meegedeeld en in het Publicatieblad moet worden bekendgemaakt – overeenkomstig artikel 2, lid 3, ervan de verplichting op om alle in de leden 1 en 2 van dat artikel bedoelde documenten te erkennen, ongeacht welke lidstaat het document heeft afgegeven, behoudens de door de betrokken lidstaat in de toetredingsakte vastgestelde uitzonderingen.<sup>29</sup> Mijns inziens zou het getuigen van een overdreven formalistische toepassing van de in punt 37 van deze conclusie aangehaalde rechtspraak om niet aan te nemen dat deze verplichting niet alleen duidelijk en nauwkeurig is, maar ook onvoorwaardelijk, *wanneer de betrokken lidstaat heeft besloten de regeling toe te passen*, onder vermelding van de eventuele uitzonderingen op de erkenning van de gelijkwaardigheid binnen de in artikel 2, lid 3, van het besluit vastgestelde grenzen.

43. De analyse wordt ingewikkelder wanneer van artikel 2 van besluit nr. 565/2014 naar artikel 3 van dat besluit wordt overgegaan. Zoals hierboven uiteengezet, rust op grond van dit artikel op de lidstaten waaraan het besluit is gericht, anders dan in artikel 2, lid 3, is bepaald, geen verplichting om alle erin genoemde documenten als gelijkwaardig met hun nationale visa te erkennen, maar wordt hen daartoe de mogelijkheid geboden.

44. Kan er, gezien het feit dat Roemenië heeft besloten de in artikel 3, lid 1, onder b), van besluit nr. 565/2014 bedoelde verblijfstitels eenzijdig te erkennen en de Commissie van dit besluit in kennis heeft gesteld, waarop de Commissie het in het Publicatieblad heeft bekendgemaakt, van uit worden gegaan dat de onderdaan van een derde land dat is vermeld op de lijst in bijlage I bij verordening nr. 539/2001, die in het bezit is van een erkende verblijfstitel, het recht heeft zich op voornoemd artikel 3 te beroepen om de rechtmatigheid te betwisten van de weigering van toegang tot Roemenië door de autoriteiten van die lidstaat omdat hij niet in het bezit was van een nationaal visum?

45. Naar mijn mening staat noch de in punt 37 van deze conclusie aangehaalde rechtspraak noch de ruime beoordelingsmarge die artikel 3, lid 1, van besluit nr. 565/2014 met betrekking tot de erkenning van de gelijkwaardigheid van de in dat besluit genoemde documenten verleent aan de lidstaten waaraan dit besluit is gericht, in de weg aan een bevestigend antwoord op die vraag.

25 Zie arrest van 10 november 1992, Hansa Fleisch Ernst Mundt (C-156/91, EU:C:1992:423, punt 20).

26 Dit was onder andere het geval in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest van 6 oktober 1970, Grad (9/70, EU:C:1970:78).

27 Zie arrest van 10 november 1992, Hansa Fleisch Ernst Mundt (C-156/91, EU:C:1992:423, punt 19).

28 Zie arrest van 12 december 1990, Kaefer en Procacci (C-100/89 en C-101/89, EU:C:1990:456, punt 27), waarin de verplichting in de ingeroepen bepaling van besluit nr. 86/283 onderworpen was aan een wederkerigheidsvereiste.

29 Zie in dit verband het voorstel van de Commissie van 21 juni 2013; COM(2013) 441 final, blz. 3.

46. Hoewel het vereiste van onvoorwaardelijkheid van de Unierechtelijke bepaling, om haar in rechte te kunnen inroepen, omgekeerd evenredig is aan de beoordelingsmarge waarover de lidstaten beschikken<sup>30</sup>, heeft het Hof vaak meer belang gehecht aan de manier waarop die marge is benut, dan aan de omvang ervan<sup>31</sup>, in het bijzonder wanneer de „rechtstreekse werking” van die bepaling werd ingeroepen „als verzet” tegen de toepassing van nationaal recht<sup>32</sup>. Dat de lidstaten op basis van de betrokken bepaling een meer of minder ruime beoordelingsmarge hebben, lijkt dus niet noodzakelijkerwijs uit te sluiten dat die bepaling in rechte kan worden ingeroepen als criterium om de rechtmatigheid van nationale bepalingen of gedragslijnen van nationale administratieve autoriteiten te beoordelen.<sup>33</sup> In eenzelfde context, maar dan meer inhoudelijk dan vormelijk, heeft het Hof, in verband met bepalingen van een richtlijn, ook verduidelijkt dat het niet gerechtvaardigd zou zijn een particulier het recht te ontzeggen zich voor de nationale rechter te beroepen op die bepalingen nadat de betrokken lidstaat de (zelfs ruime) beoordelingsbevoegdheid heeft benut waarover hij voor de tenuitvoerlegging van die richtlijn beschikt.<sup>34</sup>

47. Het antwoord op de vraag in punt 44 van deze conclusie hangt dus hoofdzakelijk af van de vraag of de betrokken lidstaat, zodra hij heeft besloten artikel 3 van besluit nr. 565/2014 zonder uitzonderingen toe te passen, zoals Roemenië dat heeft gedaan, de in lid 1 van dat artikel genoemde documenten als gelijkwaardig met zijn nationale visa moet erkennen zonder per geval te kunnen beslissen of hij deze al dan niet als gelijkwaardig beschouwt.

48. Nadat het Hof hun ter terechtzitting deze vraag had gesteld, hebben de Duitse en de Cypriotische regering daarop ontkennend geantwoord. Dat antwoord overtuigt mij echter niet.

49. Het feit dat de bij besluit nr. 565/2014 ingestelde regeling is gebaseerd op een eenzijdige erkenning door de lidstaten waaraan dat besluit is gericht, mag er niet toe leiden dat uit het oog wordt verloren dat dit besluit gemeenschappelijke regels betreffende de controles aan de buitengrenzen vaststelt en dat het doel van die regels is de controles te vereenvoudigen. Het zou in strijd zijn met die doelstelling en, uiteindelijk, met de doeltreffendheid van voornoemd besluit om ervan uit te gaan dat de lidstaten die hebben besloten om de bij dit besluit ingestelde regeling toe te passen en hun besluit aan de Commissie hebben meegedeeld, vervolgens daarvan in individuele gevallen kunnen afwijken en dus de mogelijkheid behouden om een onderdaan van een derde land dat op de lijst in bijlage I bij verordening nr. 539/2001 is vermeld, aan de grens te weigeren, terwijl hij in het bezit is van een geldig en naar behoren afgegeven in artikel 3 van besluit nr. 565/2014 genoemd document, omdat hij niet in het bezit is van een nationaal inreis- of doorreisvisum. Een dergelijke uitlegging van besluit nr. 565/2014 zou ook in strijd zijn met het rechtszekerheidsbeginsel, waarvan de eerbiediging wordt beoogd met de bekendmaking van de kennisgeving door de lidstaat aan de Commissie overeenkomstig artikel 5 van het besluit.

50. Dit betekent dat zodra de betrokken lidstaat de Commissie in kennis heeft gesteld van zijn voornemen om besluit nr. 565/2014 toe te passen en de in artikel 3, lid 1, genoemde documenten als gelijkwaardig met zijn nationale visa te erkennen, hij zich aan zijn besluit moet houden.

30 Het Hof heeft in zijn arrest van 12 december 1990, Kaefer en Procacci (C-100/89 en C-101/89, EU:C:1990:456, punt 26), immers bevestigd dat een bepaling onvoorwaardelijk is wanneer zij de lidstaten geen enkele beoordelingsmarge laat.

31 Zie bijvoorbeeld wat richtlijnen betreft, arresten van 5 oktober 2004, Pfeiffer e.a. (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, punt 105), en 28 juni 2007, JP Morgan Fleming Claverhouse Investment Trust en The Association of Investment Trust Companies (C-363/05, EU:C:2007:391, punten 59 en 60).

32 Wat richtlijnen betreft, zie bijvoorbeeld arresten van 24 oktober 1996, Kraaijeveld e.a. (C-72/95, EU:C:1996:404, punten 59-61); 19 september 2000, Linster (C-287/98, EU:C:2000:468, punten 36 en 37, alsook de conclusie van advocaat-generaal Léger, C-287/98, EU:C:2000:3, punten 73 e.v.); 7 maart 1996, Associazione Italiana per il WWF e.a. (C-118/94, EU:C:1996:86, punten 17-26); 15 mei 2014, Almos Agrárkülkereskedelmi (C-337/13, EU:C:2014:328, punt 34), en 7 september 2004, Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punt 66). Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Bot in de zaak Rahman e.a. (C-83/11, EU:C:2012:174, punt 81). Wat besluiten betreft, zie arrest van 10 november 1992, Hansa Fleisch Ernst Mundt (C-156/91, EU:C:1992:423, punt 15).

33 Zie ook, nog altijd wat richtlijnen betreft, arresten van 17 juli 2008, Flughafen Köln/Bonn (C-226/07, EU:C:2008:429, punten 33-34), en 6 oktober 2015, T-Mobile Czech Republic en Vodafone Czech Republic (C-508/14, EU:C:2015:657, punt 53).

34 Zie arrest van 18 oktober 2001, Gharehveran (C-441/99, EU:C:2001:551, punten 39-44).

51. Overweging 7 van besluit nr. 565/2014, volgens welke door deelname aan de bij dit besluit ingestelde regeling „aan de lidstaten geen extra verplichtingen worden opgelegd bovenop die welke zijn vastgelegd in de [respectieve] Toetredingsakte”, staat niet in de weg aan deze conclusie. Voornoemd besluit en de daarbij ingestelde vereenvoudigde regeling, die de lidstaten op vrijwillige basis kunnen besluiten toe te passen, hebben immers tot doel de in de toetredingsakte van die lidstaten opgenomen verplichting te verlichten om systematisch van de onderdanen van de in bijlage I bij verordening nr. 539/2001 opgenomen derde landen een nationaal inreis- of doorreisvisum te vragen. Op die manier vermindert de administratieve last die een dergelijke verplichting meebrengt ten aanzien van personen die reeds aan grondige controles zijn onderworpen door de lidstaat van afgifte.

52. Op grond van het bovenstaande geef ik het Hof in overweging op de eerste prejudiciële vraag te antwoorden dat besluit nr. 565/2014 aldus moet worden uitgelegd dat een lidstaat waaraan dat besluit is gericht en die heeft besloten de in artikel 3, lid 1, van het besluit genoemde documenten zonder uitzonderingen als gelijkwaardig met zijn nationale visa te erkennen en de Commissie daarvan overeenkomstig artikel 5 van het besluit in kennis heeft gesteld, met ingang van de datum van bekendmaking van het besluit in het Publicatieblad aan de grens niet de toegang mag weigeren aan een onderdaan van een derde land dat is vermeld op de lijst in bijlage I bij verordening nr. 539/2001, die in het bezit is van een naar behoren afgegeven en geldig, in artikel 3, lid 1, genoemd document, uitsluitend omdat hij niet in het bezit is van een nationaal visum. Een onderdaan van een derde land aan wie de toegang tot of doorreis over het grondgebied van die lidstaat in bovengenoemde omstandigheden is geweigerd, kan zich voor de rechter beroepen op besluit nr. 565/2014 om de rechtmatigheid van het besluit tot weigering van toegang aan te vechten.

### *Tweede prejudiciële vraag*

53. Met zijn tweede prejudiciële vraag vraagt de verwijzende rechter het Hof in wezen of een luchtvervoerder indien hij zelf en/of middels zijn vertegenwoordigers op het vliegveld van vertrek weigert een passagier te laten instappen, en zich daarbij beroept op de weigering van de autoriteiten van de lidstaat van bestemming om die passagier toegang te verlenen op grond van het ontbreken van een nationaal visum, moet worden geacht te handelen als orgaan van deze staat, zodat de getroffen passagier zich jegens hem kan beroepen op besluit nr. 565/2014 om schadevergoeding te vorderen wegens inbreuk op de vervoersovereenkomst. Het Hof wordt dus verzocht zich uit te spreken over de mogelijkheid voor een particulier om zich voor een rechterlijke instantie jegens de luchtvervoerder met wie hij een vervoersovereenkomst heeft gesloten, te beroepen op de verplichtingen die de lidstaat van bestemming heeft uit hoofde van een besluit van afgeleid recht inzake grenscontroles, in dit geval besluit nr. 565/2014.

54. Hierbij moet ik onmiddellijk opmerken dat ik, net als de Nederlandse regering, moeite heb om het belang van deze vraag volledig te begrijpen, gezien het in wezen contractuele karakter van het geschil in het hoofdgeding. Door D.Z. niet te laten instappen, heeft Blue Air de dienst waartoe zij krachtens de met D.Z. gesloten vervoersovereenkomst verplicht was, niet uitgevoerd. De vraag of deze gedraging aanleiding kan geven tot aansprakelijkheid wegens niet-nakoming en of D.Z. uit dien of uit anderen hoofde recht heeft op vergoeding van de geleden schade, hangt niet af van de vraag of hij zich jegens Blue Air in rechte kan beroepen op de verplichtingen van Roemenië in het kader van de regeling die is ingesteld bij besluit nr. 565/2014 en die deze lidstaat heeft besloten toe te passen.

55. Bijgevolg ben ik, net als alle belanghebbenden die in deze zaak opmerkingen hebben ingediend, met uitzondering van D.Z., van mening dat de tweede prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord.

56. Het bindende karakter van een besluit, waarop de mogelijkheid berust om zich er voor de nationale rechter op te beroepen<sup>35</sup>, bestaat immers slechts ten aanzien van de lidstaten waaraan het is gericht. Hieruit volgt dat een besluit dat tot de lidstaten is gericht uit zichzelf geen verplichtingen aan particulieren kan opleggen en dat het als zodanig niet tegenover een particulier kan worden ingeroepen.<sup>36</sup>

57. Hoewel het Hof in punt 27 van het arrest in de zaak Farrell<sup>37</sup> heeft verduidelijkt dat bepalingen van afgeleid Unierecht die rechtstreekse werking kunnen hebben, door een particulier kunnen worden ingeroepen „ten aanzien van lichamen of entiteiten die hetzij onder gezag of toezicht van de staat staan, hetzij over bijzondere, verder gaande bevoegdheden beschikken dan die welke voortvloeien uit de regels die in de betrekkingen tussen particulieren gelden”<sup>38</sup>, is dergelijke rechtspraak niet van toepassing op de omstandigheden van het hoofdgeding.

58. Zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, kunnen noch de luchtvaartmaatschappijen, noch hun werknemers, vertegenwoordigers of gemachtigden die de toereikendheid van reisdocumenten op de luchthaven van de lidstaat van vertrek controleren, worden beschouwd als belast met de uitvoering van grenscontroles. Zij hebben derhalve geen enkele bevoegdheid om een onderdaan van een derde land de toegang tot het grondgebied van de lidstaat van bestemming te weigeren of toe te staan.

59. Ongetwijfeld zijn krachtens artikel 26, lid 1, onder b), van de op 19 juni 1990 te Schengen ondertekende Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen van 14 juni 1985<sup>39</sup> en richtlijn 2001/51<sup>40</sup> tot aanvulling en verduidelijking van de voorwaarden voor de toepassing van dat artikel, vervoerders die vreemdelingen naar het grondgebied van de lidstaten brengen verplicht aan bepaalde controleverplichtingen<sup>41</sup> te voldoen en in het bijzonder „de nodige maatregelen te treffen om zich ervan te vergewissen dat de per luchtvaartuig of per schip vervoerde vreemdeling in het bezit is van de voor binnenkomst op het grondgebied van de [lidstaten] vereiste reisdocumenten”. Bovendien moeten de lidstaten op grond van artikel 26, lid 2, ten aanzien van vervoerders die vreemdelingen uit derde staten door de lucht of over zee naar hun grondgebied vervoeren, zonder dat zij in het bezit zijn van de vereiste reisdocumenten, sancties invoeren.<sup>42</sup>

60. Dat door het Unierecht of het nationale recht dergelijke verplichtingen en sancties worden opgelegd, betekent echter niet dat luchtvervoerders die de reisdocumenten van passagiers vóór het instappen op de luchthaven van de lidstaat van vertrek controleren om zich ervan te vergewissen dat zij in het bezit zijn van de documenten die vereist zijn voor toegang tot de lidstaat van bestemming,

35 Arrest van 6 oktober 1970, Grad (9/70, EU:C:1970:78, punt 5).

36 Zie in die zin, wat richtlijnen betreft, arrest van 26 februari 1986, Marshall (152/84, EU:C:1986:84, punt 48).

37 Arrest van 10 oktober 2017 (C-413/15, EU:C:2017:745).

38 Zie ook arrest van 12 juli 1990, Foster e.a. (C-188/89, EU:C:1990:313, punt 20).

39 PB 2000, L 239, blz. 1.

40 Richtlijn 2001/51/EG van de Raad van 28 juni 2001 tot aanvulling van het bepaalde in artikel 26 van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen van 14 juni 1985 (PB 2001, L 187, blz. 45).

41 Wat betreft de controles die bij het luchtvervoer worden uitgevoerd, kan een onderscheid worden gemaakt tussen drie soorten controles: i) identiteitscontroles in commercieel verband: op het ogenblik van de check-in, om zich te vergewissen van de identiteit van de reiziger met een ticket op naam of in het kader van controle van de identiteit van de persoon die verklaart aanspraak te kunnen maken op bijvoorbeeld bepaalde reducties; ii) controles om veiligheidsredenen in uitzonderlijke gevallen en omstandigheden, bijvoorbeeld in geval van twijfel omtrent het gedrag van een reiziger dat de openbare orde of de veiligheid van de andere reizigers in gevaar zou kunnen brengen; iii) controles om sancties te voorkomen in het kader van de wetgeving op de aansprakelijkheid van de vervoerders als deze personen zouden vervoeren die niet in het bezit zijn van de vereiste reisdocumenten, zie in dit verband het antwoord van 5 juli 2001 van toenmalig commissaris Vitorino op een parlementaire vraag over de systematische identiteitscontroles voor inscheping door Air France op de luchthaven Charles de Gaulle, te raadplegen op <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2001-1486&language=NL>.

42 De zaak die heeft geleid tot het arrest van 4 september 2014, Air Baltic Corporation (C-575/12, EU:C:2014:2155), had betrekking op het opleggen van een van die administratieve sancties aan Air Baltic door de Litouwse autoriteiten. Een andere zaak, betreffende het opleggen van een sanctie door de Hongaarse autoriteiten aan Ryanair, is momenteel aanhangig bij het Hof (zie zaak C-754/18, Ryan Air Designated Activity Company).

moeten worden beschouwd als organen van die lidstaat, noch dat die controles kunnen worden beschouwd als „grenscontroles” in de zin van de Schengengrenscod<sup>43</sup>, en evenmin dat de werknemers, vertegenwoordigers of gemachtigden van die vervoerders kunnen worden beschouwd als „grenswachters” in de zin van die code<sup>44</sup>.

61. Zoals de Duitse regering terecht heeft opgemerkt, laat het arrest in de zaak *Touring Tours und Travel en Sociedad de Transportes*<sup>45</sup> geen andere slotsom toe. In dat arrest heeft het Hof inderdaad geoordeeld dat de controles van de reisdocumenten die een vervoersonderneming die binnen het Schengen gebied grensoverschrijdend busvervoer verricht op grond van een algemene wettelijke verplichting van een lidstaat en op grond van individuele besluiten van de politie van die lidstaat, op straffe van geldboetes, moet uitvoeren, moeten worden beschouwd als verricht „op het gezag en onder het toezicht” van die instantie, hoewel die onderneming niet over de bevoegdheden van openbaar gezag beschikt. Die vaststelling blijft echter beperkt tot de context van de zaak die tot dat arrest heeft geleid, waarin het Hof werd verzocht te verduidelijken of deze controles onder artikel 21, onder a), van verordening nr. 562/2006 vielen – de voorloper van de huidige Schengengrenscod<sup>46</sup> – en of het ging om „de uitoefening van politiebevoegdheid” die hetzelfde effect heeft als grenscontroles. Op basis daarvan kunnen dus geen conclusies worden getrokken over de vraag of luchtvervoerders die vóór het instappen de reisdocumenten controleren, kunnen worden beschouwd als lichamen of entiteiten in de zin van punt 27 van het arrest in de zaak *Farrell*.<sup>46</sup>

62. Om de hierboven uiteengezette redenen ben ik van mening dat op de tweede prejudiciële vraag moet worden geantwoord dat een luchtvervoerder die zelf of middels zijn vertegenwoordigers op het vliegveld van de lidstaat van vertrek weigert een passagier te laten instappen en zich daarbij beroept op de weigering van de autoriteiten van de lidstaat van bestemming om die passagier toegang te verlenen tot die staat op grond van het ontbreken van een nationaal visum, niet kan worden beschouwd als een orgaan van die lidstaat jegens wie de betrokken passagier zich kan beroepen op de verplichtingen die gelden voor de lidstaten die besluit nr. 565/2014 toepassen.

### ***Derde prejudiciële vraag***

63. Met zijn derde prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of een luchtvervoerder, zelf en/of middels zijn gemachtigden of vertegenwoordigers op de luchthaven van vertrek, met een beroep op weigering van de autoriteiten van de lidstaat van bestemming om toegang te verlenen tot die staat kan weigeren een passagier te laten instappen, zonder dat door voornoemde autoriteiten een met redenen omkleed schriftelijk besluit is vastgesteld en aan de betrokkene is meegedeeld overeenkomstig artikel 13 van verordening nr. 562/2006.

64. Ook deze prejudiciële vraag lijkt mij de contractuele context van het geschil in het hoofdgeding te buiten te gaan.

43 Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscod<sup>43</sup>) (PB 2016, L 77, blz. 1). In artikel 2, punt 11, van deze code wordt het begrip „grenscontroles” gedefinieerd als „de controles die aan de grensdoorlaatposten worden verricht om na te gaan of de betrokken personen, hun vervoermiddelen en de voorwerpen in hun bezit het grondgebied van de lidstaten mogen binnenkomen dan wel verlaten”. Zie in dit verband het arrest van 13 december 2018, *Touring Tours und Travel en Sociedad de Transportes* (C-412/17, EU:C:2018:1005, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak), waarin het Hof heeft gepreciseerd dat de controles van de reisdocumenten door vervoersondernemingen bij grensoverschrijdend busvervoer geen grenscontroles zijn aangezien die controles niet „aan de grenzen” worden verricht of „bij overschrijding van de grens”, maar binnen het grondgebied van een lidstaat, met name die waarbij de reizigers plaatsnemen in de bus aan het begin van het grensoverschrijdend vervoer.

44 Het begrip grenswachter is in artikel 2, punt 14, van de Schengengrenscod<sup>44</sup> gedefinieerd als volgt: „overheidsbeambte die overeenkomstig het nationale recht werkzaam is bij een grensdoorlaatpost, langs de grens of in de onmiddellijke nabijheid daarvan, en die overeenkomstig deze verordening en het nationale recht het grenstoezicht uitoefent”.

45 Arrest van 13 december 2018 (C-412/17, EU:C:2018:1005, punten 48 en 49).

46 Arrest van 10 oktober 2017 (C-413/15, EU:C:2017:745).

65. De weigering van een luchtvaartmaatschappij om een passagier die een vervoersovereenkomst met die luchtvaartmaatschappij heeft gesloten te laten instappen, ook al is de weigering gebaseerd op een besluit van de autoriteiten van de lidstaat van bestemming volgens hetwelk die passagier hun grondgebied niet mag betreden, is en blijft een contractuele gedraging. Zoals in antwoord op de tweede prejudiciële vraag is gezegd, zijn de controles van de reisdocumenten die de luchtvaartmaatschappijen krachtens het Unierecht of het nationale recht moeten uitvoeren, geen grenscontroles en kan een instapweigering niet worden beschouwd als een weigering om het grondgebied van de lidstaat van bestemming te betreden, hoewel zij hetzelfde effect kan hebben in die zin dat zij de passagier belet dat grondgebied te betreden.

66. Het feit dat de instapweigering is ingegeven door de wens van de luchtvaartmaatschappij om geen inbreuk te maken op de nationale immigratiewetgeving van de lidstaat van bestemming van de vlucht en om de sancties, met inbegrip van de strafrechtelijke sancties, te vermijden die haar zouden kunnen worden opgelegd ingeval zij passagiers vervoert die niet over de vereiste documenten beschikken om de grens van die lidstaat te overschrijden, *doet niets af aan de contractuele aard* van die weigering.

67. Hieruit volgt dat een luchtvaartmaatschappij, door een passagier niet te laten instappen, zich ten aanzien van die passagier blootstelt aan de gevolgen van niet-nakoming van de met hem gesloten vervoersovereenkomst. Die gevolgen moeten worden beoordeeld op basis van de bepalingen van de overeenkomst en van het recht dat op de overeenkomst van toepassing is, en, zoals hieronder zal blijken, van de bepalingen van verordening nr. 261/2004, wanneer de voorwaarden voor toepassing ervan zijn vervuld.

68. In deze context zijn de van de autoriteiten van de lidstaat van bestemming verkregen inlichtingen, alsook de aanbevelingen en standpunten van deze autoriteiten over de niet-overeenstemming tussen de reisdocumenten van de passagier en de documenten die zijn vereist voor toegang tot die lidstaat, niet meer dan elementen waarop de luchtvaartmaatschappij haar contractuele gedrag baseert, net zoals de elementen die zij kan verzamelen door zelf de toepasselijke regelgeving en eventuele databanken te raadplegen.

69. In ieder geval moet worden opgemerkt dat – in tegenstelling tot wat Blue Air in haar schriftelijke opmerkingen aanvoert – niet kan worden aangenomen dat ten aanzien van D.Z. een besluit tot weigering van toegang tot het Roemeense grondgebied is vastgesteld wegens het ontbreken van de voor de overschrijding van de grens van die lidstaat vereiste documenten. Een dergelijk besluit kon alleen worden vastgesteld door de bevoegde Roemeense autoriteiten in het kader van een grenscontrole in de zin van hoofdstuk II van verordening nr. 562/2006 – hetgeen veronderstelde dat D.Z. zich aan de grens had bevonden – en met inachtneming van de in artikel 13 van die verordening uiteengezette wezenlijke vormvoorschriften. Nog minder kan worden aangenomen, zoals Blue Air stelt, dat D.Z. de toegang tot het Roemeense grondgebied „definitief” was ontzegd omdat zijn reisdocumenten ontoereikend waren, aangezien D.Z. niet in kennis was gesteld van enig besluit in die zin door de bevoegde Roemeense autoriteiten en daartegen dus geen beroep had kunnen instellen zoals voorzien in artikel 13, lid 3, van verordening nr. 562/2006.

70. Op grond van het bovenstaande geef ik het Hof in overweging op de derde prejudiciële vraag te antwoorden dat het feit dat de weigering van een luchtvaartmaatschappij om een passagier te laten instappen op een vlucht tussen twee lidstaten buiten het Schengengebied gebaseerd is op informatie, aanbevelingen of vaststellingen van de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van bestemming van de vlucht over de overeenstemming tussen de documenten waarover de passagier beschikt, en de documenten die vereist zijn om de grens van die lidstaat te overschrijden, op zich de luchtvaartmaatschappij niet vrijwaart van de gevolgen die, overeenkomstig de overeenkomst en het daarop toepasselijke recht, voortvloeien uit de niet-uitvoering van de vervoersdienst.

#### *Vierde prejudiciële vraag*

71. De vierde prejudiciële vraag betreft de uitlegging van artikel 2, onder j), van verordening nr. 261/2004. In wezen vraagt de verwijzende rechter het Hof of op grond van voornoemd artikel alle gevallen van „instapweigering” waarbij een luchtvaartmaatschappij zich beroept op vermeende ontoereikendheid van de reisdocumenten van een passagier, van de werkingssfeer van de verordening zijn uitgesloten, zelfs wanneer in rechte is komen vast te staan dat die documenten toereikend waren en dat de instapweigering om die reden ongerechtvaardigd was.

72. In dit verband zij erop gewezen dat artikel 2, onder j), van verordening nr. 261/2004 de kwalificatie „instapweigering” en dus de toepassing van deze verordening om twee soorten redenen uitsluit. Het eerste soort heeft betrekking op de niet-naleving door de passagier van de in artikel 3, lid 2, van die verordening vastgestelde voorwaarden. Het tweede soort houdt verband met gevallen waarin de mondelinge weigering is gebaseerd op „redelijke gronden zoals redenen die te maken hebben met gezondheid, veiligheid of beveiliging, of ontoereikende reisdocumenten”.<sup>47</sup> De redenen die Blue Air aanvoert voor de weigering om D.Z. te laten instappen met betrekking tot het standpunt van de Roemeense autoriteiten over de noodzaak om voor toegang tot Roemenië over een nationaal visum te beschikken, vallen onder het tweede soort redenen.

73. Bij de uitlegging van artikel 2, onder j), van verordening nr. 261/2004 heeft het Hof, rekening houdend met de context ervan en de doelstellingen van de verordening waarvan het deel uitmaakt, die overigens duidelijk blijken uit de overwegingen 3, 4, 9 en 10 ervan alsook uit de parlementaire documenten<sup>48</sup>, reeds geoordeeld dat aan het begrip „instapweigering” in die bepaling, „een ruime strekking [is] gegeven zodat het begrip thans geldt voor alle gevallen waarin een luchtvaartmaatschappij weigert een passagier te vervoeren”<sup>49</sup>. Volgens het Hof zou een restrictieve uitlegging van het begrip in strijd zijn met het doel van verordening nr. 261/2004, dat, zoals uiteengezet in de eerste overweging ervan, erin bestaat een hoog niveau van bescherming van de passagiers te waarborgen.<sup>50</sup>

74. Bijgevolg zou het in strijd zijn met de ruime, door het Hof erkende draagwijdte van dit begrip en met het door verordening nr. 261/2004 nagestreefde doel om de uitzondering in artikel 2, onder j), van deze verordening betreffende het bestaan van „redelijke gronden voor instapweigering” aldus uit te leggen dat het voor de luchtvaartmaatschappij volstaat dergelijke gronden in te roepen, bijvoorbeeld ontoereikende reisdocumenten, om zich te onttrekken aan de toepassing van deze verordening en de passagier aan wie het instappen wordt geweigerd het in artikel 7 van deze verordening bedoelde recht op compensatie te ontnemen.

75. De vraag of de weigering van een luchtvaartmaatschappij om een passagier te laten instappen al dan niet als een „instapweigering” in de zin van artikel 2, onder j), van verordening nr. 261/2004 kan worden aangemerkt, hangt met andere woorden niet af van de aard van de redenen die worden aangevoerd om een dergelijke weigering te rechtvaardigen, maar van de gegrondheid van die redenen. Hieruit volgt dat er sprake kan zijn van „instapweigering”, zelfs indien de luchtvaartmaatschappij ter

<sup>47</sup> Zie arrest van 4 oktober 2012, Finnair (C-22/11, EU:C:2012:604, punt 29).

<sup>48</sup> Met name uit het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de gemeenschappelijke regels voor compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten, door de Commissie ingediend op 21 december 2001 [COM(2001) 784 definitief].

<sup>49</sup> Zie arresten van 4 oktober 2012, Finnair (C-22/11, EU:C:2012:604, punt 22), en 4 oktober 2012, Rodríguez Cachafeiro en Martínez-Reboredo Varela-Villamor (C-321/11, EU:C:2012:609, punt 24).

<sup>50</sup> Zie in die zin arresten van 10 januari 2006, IATA en ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, punt 69); 22 december 2008, Wallentin-Hermann (C-549/07, EU:C:2008:771, punt 18); 4 oktober 2012, Finnair (C-22/11, EU:C:2012:604, punt 23), en 4 oktober 2012, Rodríguez Cachafeiro en Martínez-Reboredo Varela-Villamor (C-321/11, EU:C:2012:609, punt 25).

rechtvaardiging van die weigering redenen heeft aangevoerd die verband houden met de toereikendheid van de reisdocumenten van de passagier of, zoals Blue Air, met het standpunt van de autoriteiten van de lidstaat van bestemming ten aanzien van die toereikendheid, indien die rechtvaardigingen ongegrond blijken te zijn.<sup>51</sup>

76. Desondanks geloof ik niet dat de vaststelling dat de door de luchtvaartmaatschappij voor de instapweigering aangevoerde redenen ongegrond zijn, op zich volstaat om tot de slotsom te komen dat verordening nr. 261/2004 van toepassing is. Daar in artikel 2, onder j), ervan naar de „redelijkheid” van de gronden ter rechtvaardiging van de instapweigering wordt verwezen, ben ik namelijk de mening toegedaan dat de Uniewetgever de luchtvaartmaatschappijen in wezen wilde verplichten zorgvuldig te werk te gaan bij de beoordeling van de gegrondheid van dergelijke redenen, zonder dus uit te sluiten dat een vergissing bij die beoordeling in het licht van alle relevante omstandigheden als verschoonbaar kan worden beschouwd.

77. Daarvoor lijken ook de parlementaire documenten van verordening nr. 261/2004 te pleiten. Hoewel het oorspronkelijke voorstel van de Commissie geen definitie van het begrip „instapweigering” bevatte, heeft het Parlement in eerste lezing op de noodzaak van een dergelijke definitie gewezen, door middel van een amendement waarin „de omstandigheden waarin instappen wordt geweigerd wegens storend gedrag, gezondheids- of veiligheidsredenen of ontoereikende reisdocumenten”, zonder verdere precisering, van dat begrip werden uitgesloten.<sup>52</sup> De verwijzing naar „redelijke gronden” voor de instapweigering is later in de vaststellingsprocedure van de verordening ingevoegd, waarschijnlijk op initiatief van de Raad<sup>53</sup>, waardoor tegelijkertijd de omstandigheden waarin de verordening niet toepasselijk is, zijn uitgebreid en er een criterium van redelijkheid aan is gekoppeld.

78. Het Hof lijkt in het algemeen te oordelen dat alle niet aan de passagier toerekenbare situaties<sup>54</sup> onder het begrip „instapweigering” in de zin van artikel 2, onder j), van verordening nr. 261/2004 vallen en dat die verordening dus daarop van toepassing is. Volgens mij moeten de verduidelijkingen van het Hof in dit verband echter in die zin worden opgevat dat dit begrip in beginsel ziet op instapweigeringen die niet in de sfeer van de passagier maar in die van de luchtvaartmaatschappij liggen, doch niet tevens op instapweigeringen die weliswaar niet aan de passagier kunnen worden toegerekend, doch als redelijkerwijs gerechtvaardigd worden aangemerkt in de zin van bovengenoemde bepaling.

79. Mijns inziens kan de weigering om een passagier te laten instappen wegens ontoereikende reisdocumenten alleen in uitzonderlijke omstandigheden als redelijkerwijs gerechtvaardigd worden beschouwd, ook al is zij gebaseerd op een vergissing van het personeel van een luchtvaartmaatschappij. Zoals de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen naar voren heeft gebracht, kunnen luchtvaartmaatschappijen immers op verschillende wijzen de vereisten op het gebied

51 Zie in dit verband de mededeling van de Commissie, Richtsnoeren voor de interpretatie van verordening (EG) nr. 261/2004 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten en van verordening (EG) nr. 2027/97 van de Raad betreffende de aansprakelijkheid van luchtvervoerders bij ongevallen, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 889/2002 van het Europees Parlement en de Raad, C/2016/3502 (PB 2016, C 214, blz. 5, punt 3.1.1).

52 Zie amendement 9, in eerste lezing voorgesteld. Het Parlement heeft dit amendement als volgt gemotiveerd: „Er moet in de verordening een definitie van „instapweigering” worden opgenomen die o.m. rekening houdt met het feit dat het ontbreken van een geldig identiteitsbewijs of andere veiligheidsproblemen geldige redenen vormen om een passagier niet aan boord toe te laten zonder dat dit beschouwd wordt als een instapweigering”. Zie standpunt van het Europees Parlement, in eerste lezing vastgesteld op 24 oktober 2002 (PB 2003, C 300E, blz. 557). Ik stel vast dat de Commissie, in haar gewijzigd voorstel voor een verordening (PB 2003, C 71 E, blz. 188), het amendement van het Parlement heeft aanvaard en in artikel 2, onder hb), van het voorstel voor een verordening een definitie van het begrip „instapweigering” heeft ingevoegd („weigering om passagiers tot een vlucht toe te laten”), zonder echter de door het Parlement voorgestelde uitzondering over te nemen.

53 Artikel 2, onder j), van gemeenschappelijk standpunt (EG) nr. 27/2003 van 18 maart 2003 (PB 2003, C 125, blz. 63) bevat een tekst die grotendeels overeenkomt met de huidige tekst.

54 Zie arresten van 4 oktober 2012, Finnair (C-22/11, EU:C:2012:604, punt 24), en 4 oktober 2012, Rodríguez Cachafeiro en Martínez-Reboredo Varela-Villamor (C-321/11, EU:C:2012:609, punt 32 e.v.).



van reisdocumenten en inreisvisa voor de landen van bestemming nagaan en zo voorkomen dat passagiers om die redenen per vergissing de toegang tot een vlucht wordt geweigerd. Zo kunnen zij onder andere contact opnemen met de overheidsinstanties van de betrokken landen en de databank IATA Timatic raadplegen.

80. Naar mijn mening doen deze uitzonderlijke omstandigheden zich niet voor in het hoofdgeding, waarin enerzijds D.Z. zich bij de check-in heeft gemeld met de overeenkomstig besluit nr. 565/2014 voor toegang tot Roemenië vereiste documenten en met de door hem op de website van het Roemeense ministerie van Buitenlandse Zaken ingediende visumaanvraag en het elektronische antwoord dat hij van dat ministerie had ontvangen dat in zijn geval een visum niet nodig was, en anderzijds de instapweigering van Blue Air is gebaseerd op een vermeende beslissing tot weigering van toegang van de Roemeense autoriteiten. Dienaangaande wil ik erop wijzen dat, hoewel de verwijzende rechter er inderdaad van uit lijkt te gaan dat jegens D.Z. een dergelijke beslissing was genomen, zowel bij lezing van de verwijzingsbeslissing als bij lezing van de schriftelijke opmerkingen van Blue Air blijkt dat het enige element waarop die veronderstelling is gebaseerd, de e-mail van de werknemer van Blue Air op de luchthaven van Boekarest is, waarvan de inhoud is weergegeven in punt 16 van deze conclusie. In haar opmerkingen vermeldt Blue Air de reeds aan de verwijzende rechter overgelegde getuigenis van de persoon die de reisdocumenten van D.Z. heeft gecontroleerd, waaruit alleen blijkt dat deze documenten zijn voorgelegd aan het personeel van Blue Air bij de dienst Ground Control op de luchthaven van Boekarest en dat de dienstdoende medewerkster aan de vertegenwoordigers van Blue Air op de luchthaven van Larnaca heeft geantwoord dat D.Z. Roemenië niet zonder visum mocht betreden. Uit geen enkele passage in deze getuigenis blijkt welke Roemeense autoriteiten dergelijke informatie zouden hebben verstrekt, noch welke autoriteiten door de betrokken medewerkster zijn geraadpleegd en of de reisdocumenten van D.Z. aan deze autoriteiten waren toegezonden.

81. Op grond van het bovenstaande geef ik het Hof in overweging op de vierde prejudiciële vraag te antwoorden dat artikel 2, onder j), van verordening nr. 261/2004 aldus moet worden uitgelegd dat het begrip „instapweigering” in de zin van deze bepaling ook betrekking heeft op gevallen waarin de passagier niet mocht instappen wegens een vergissing, op de luchthaven van vertrek, van het grondpersoneel van de luchtvaartmaatschappij of haar gemachtigde of vertegenwoordiger bij het controleren van de toereikendheid van de reisdocumenten van de passagier, tenzij uit alle omstandigheden van het geval blijkt dat de vergissing, ondanks alle zorgvuldigheid, niet kon worden vermeden.

### *Vijfde prejudiciële vraag*

82. Met de vijfde prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of een clausule waarbij een luchtvervoerder elke aansprakelijkheid uitsluit of beperkt in geval van instapweigering wegens ontoereikendheid van de reisdocumenten van een passagier, die is opgenomen in de algemene, op zijn website gepubliceerde vervoersvoorwaarden, verenigbaar is met artikel 15 van verordening nr. 261/2004.

83. In artikel 15 van verordening nr. 261/2004 is duidelijk bepaald dat de in die verordening vastgestelde minimumrechten van passagiers niet teniet kunnen worden gedaan en dat van de verplichtingen van de luchtvervoerders niet kan worden afgeweken door middel van bijvoorbeeld een beperkings- of ontheffingsclausule in de vervoersovereenkomst.

84. Clausules zoals die in de door Blue Air toegepaste algemene vervoersvoorwaarden zijn niet verenigbaar met die verordening, voor zover zij passagiers het recht op compensatie als bedoeld in artikel 4, lid 3, van verordening nr. 261/2004 ontnemen in gevallen van instapweigering die binnen de werkingssfeer van deze verordening vallen in de zin van artikel 2, onder j).

85. Zoals ik in mijn antwoord op de vierde prejudiciële vraag al heb aangegeven, valt zowel het geval waarbij de instapweigering van de passagier het gevolg is van een vergissing van het personeel van de luchtvaartmaatschappij bij het beoordelen van de toereikendheid van de door hem voorgelegde reisdocumenten als het geval waarin tot de instapweigering is besloten op basis van aanbevelingen of beslissingen van de autoriteiten van de lidstaat van bestemming van de vlucht, die zijn gebaseerd op een onjuiste beoordeling van de toereikendheid van die documenten om de passagier toegang te verlenen tot het grondgebied van die lidstaat, binnen de werkingssfeer van verordening nr. 261/2004, in de zin van artikel 2, onder j), ervan.

86. Om de hierboven uiteengezette redenen ben ik van mening dat de vijfde prejudiciële vraag aldus moet worden beantwoord dat artikel 15 van verordening nr. 261/2004 in de weg staat aan een clausule die de aansprakelijkheid van de luchtvervoerder uitsluit of beperkt in geval van instapweigering om redenen die verband houden met de ontoereikendheid van de reisdocumenten van de passagier, welke clausule is opgenomen in de algemene vervoersvoorwaarden die deze luchtvervoerder toepast en op zijn website heeft gepubliceerd, voor zover de toepassing van een dergelijke clausule de passagiers het in artikel 4, lid 3, van die verordening vastgelegde recht op compensatie ontnemt in de gevallen van instapweigering die binnen de werkingssfeer van die verordening vallen, in de zin van artikel 2, onder j), ervan, waaronder de instapweigering ten gevolge van een vergissing van het personeel van de luchtvaartmaatschappij bij het beoordelen van de toereikendheid van de reisdocumenten van de passagier.

## Conclusie

87. Op grond van het bovenstaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de Eparchiako Dikastirio Larnakas te beantwoorden als volgt:

„Besluit nr. 565/2014/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 moet aldus worden uitgelegd dat een lidstaat van bestemming die heeft besloten de in artikel 3, lid 1, van het besluit genoemde documenten zonder uitzonderingen als gelijkwaardig met zijn nationale visa te erkennen en de Commissie daarvan overeenkomstig artikel 5 van het besluit in kennis heeft gesteld, met ingang van de datum van bekendmaking van die kennisgeving in het *Publicatieblad van de Europese Unie* aan de grens niet de toegang mag weigeren aan een onderdaan van een derde land dat is vermeld op de lijst in bijlage I bij verordening nr. 539/2001, die in het bezit is van een naar behoren afgegeven en geldig, in artikel 3, lid 1, genoemd document, uitsluitend omdat hij niet in het bezit is van een nationaal visum. Een onderdaan van een derde land aan wie de toegang tot of doorreis over het grondgebied van die lidstaat in bovengenoemde omstandigheden is geweigerd, kan zich voor de rechter beroepen op besluit nr. 565/2014 om de rechtmatigheid van dat besluit tot weigering van toegang aan te vechten.

Een luchtvervoerder die zelf of middels zijn vertegenwoordigers op het vliegveld van de lidstaat van vertrek weigert een passagier te laten instappen en zich daarbij beroept op de weigering van de autoriteiten van de lidstaat van bestemming om die passagier toegang te verlenen tot die staat op grond van het ontbreken van een nationaal visum, kan niet worden beschouwd als een orgaan van die lidstaat jegens wie de betrokken passagier zich kan beroepen op de verplichtingen die gelden voor de lidstaten die besluit nr. 565/2014 toepassen.

Het feit dat de weigering van een luchtvaartmaatschappij om een passagier te laten instappen op een vlucht tussen twee lidstaten buiten het Schengengebied gebaseerd is op informatie, aanbevelingen of vaststellingen van de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van bestemming van de vlucht over de overeenstemming tussen de documenten waarover de passagier beschikt, en de documenten die vereist zijn om de grens van die lidstaat te overschrijden, vrijwaart op zich de luchtvaartmaatschappij niet van de gevolgen die, overeenkomstig de overeenkomst en het daarop toepasselijke recht, voortvloeien uit de niet-uitvoering van de vervoersdienst.

Artikel 2, onder j), van verordening (EG) nr. 261/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten moet aldus worden uitgelegd dat het begrip ‚instapweigering’ ook betrekking heeft op gevallen waarin de passagier niet mocht instappen wegens een vergissing, op de luchthaven van vertrek, van het grondpersoneel van de luchtvaartmaatschappij of haar gemachtigde of vertegenwoordiger bij het controleren van de toereikendheid van de reisdocumenten van de passagier, tenzij uit alle omstandigheden van het geval blijkt dat de vergissing, ondanks alle zorgvuldigheid, niet kon worden vermeden.

Artikel 15 van verordening nr. 261/2004 staat in de weg aan een clause die de aansprakelijkheid van de luchtvervoerder uitsluit of beperkt in geval van instapweigering om redenen die verband houden met de ontoereikendheid van de reisdocumenten van de passagier, welke clause is opgenomen in de algemene vervoersvoorwaarden die deze luchtvervoerder toepast en op zijn website heeft gepubliceerd, voor zover de toepassing van een dergelijke clause de passagiers het in artikel 4, lid 3, van die verordening vastgelegde recht op compensatie ontnemt in de gevallen van instapweigering die binnen de werkingssfeer van die verordening vallen, in de zin van artikel 2, onder j), ervan, waaronder de instapweigering ten gevolge van een vergissing van het personeel van de luchtvaartmaatschappij bij het beoordelen van de toereikendheid van de reisdocumenten van de passagier.”