



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

24 november 2020*

„Prejudiciële verwijzing – Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Gemeenschappelijke visumcode – Verordening (EG) nr. 810/2009 – Artikel 32, leden 1 tot en met 3 – Beslissing tot weigering van een visum – Bijlage VI – Standaardformulier – Motivering – Gevaar voor de openbare orde, de nationale veiligheid of de volksgezondheid, of voor de internationale betrekkingen van een of meer lidstaten – Artikel 22 – Procedure van voorafgaande raadpleging van de centrale autoriteiten van andere lidstaten – Bezwaar tegen de afgifte van een visum – Beroep tegen een beslissing tot weigering van een visum – Omvang van de rechterlijke toetsing – Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Recht op een doeltreffende voorziening in rechte”

In de gevoegde zaken C-225/19 en C-226/19,

betreffende twee verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (Nederland), bij beslissingen van 5 maart 2019, ingekomen bij het Hof op 14 maart 2019, in de procedures

R.N.N.S. (C-225/19),

K.A. (C-226/19)

tegen

Minister van Buitenlandse Zaken,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, R. Silva de Lapuerta (rapporteur), vicepresident, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, L. Bay Larsen, N. Piçarra en A. Kumin, kamerpresidenten, T. von Danwitz, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, C. Lycourgos, P. G. Xuereb en I. Jarukaitis, rechters,

advocaat-generaal: P. Pikamäe,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

– R.N.N.S., vertegenwoordigd door E. Schoneveld en M. I. Vennik, advocaten,

* Procestaal: Nederlands.

- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M.K. Bulterman, M.H.S. Gijzen en C.S. Schillemans als gemachtigden,
- de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek, J. Vlácil, A. Brabcová en A. Pagáčová als gemachtigden,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door R. Kanitz en J. Möller als gemachtigden,
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door P. Pucciariello, avvocato dello Stato,
- de Litouwse regering, vertegenwoordigd door K. Dieninis en K. Juodelytė als gemachtigden,
- de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. Wils en C. Cattabriga als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 9 september 2020,

het navolgende

Arrest

- 1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van artikel 32, leden 1 tot en met 3, van verordening (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (Visumcode) (PB 2009, L 243, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 610/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 (PB 2013, L 182, blz. 1) (hierna: „Visumcode”), gelezen in samenhang met de artikelen 41 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).
- 2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van twee gedingen tussen enerzijds R.N.N.S. (zaak C-225/19) en K.A. (zaak C-226/19) en anderzijds de Minister van Buitenlandse Zaken (Nederland) (hierna: „minister”), over de weigering van de minister om hun een visum af te geven.

Toepasselijke bepalingen

- 3 Overweging 29 van de Visumcode luidt:

„Deze verordening eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die met name werden erkend in het [op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees] Verdrag van de Raad van Europa tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en in het [Handvest].”

- 4 Artikel 1, lid 1, van die code luidt als volgt:

„In deze verordening worden de procedures en voorwaarden vastgesteld voor de afgifte van visa voor de doorreis over het grondgebied van de lidstaten of een voorgenomen verblijf op het grondgebied van de lidstaten van ten hoogste 90 dagen binnen een periode van 180 dagen.”

5 Artikel 21, lid 3, van deze code bepaalt:

„Wanneer het consulaat controleert of de aanvrager voldoet aan de inreisvoorwaarden, gaat het na:

[...]

d) of de aanvrager al dan niet wordt beschouwd als een bedreiging van de openbare orde, de binnenlandse veiligheid, de volksgezondheid als omschreven in artikel 2, [punt] 19, van [verordening (EG) nr. 562/2006 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 (Schengengrenscode) (PB 2006, L 105, blz. 1)], of de internationale betrekkingen van één van de lidstaten, en met name of hij om dezelfde redenen met het oog op weigering van toegang gesignaleerd staat in de nationale databanken van de lidstaten;

[...]”

6 Artikel 22 van voornoemde code, met als opschrift „Voorafgaande raadpleging van de centrale autoriteiten van andere lidstaten”, luidt:

„1. Een lidstaat kan van de centrale autoriteiten van andere lidstaten verlangen dat deze zijn centrale autoriteiten raadplegen bij het onderzoeken van aanvragen van onderdanen van bepaalde derde landen of specifieke categorieën onderdanen van die landen. Deze raadpleging geldt niet voor aanvragen voor luchthaventransitvisa.

2. De geraadpleegde centrale autoriteiten geven uitsluitsel binnen zeven kalenderdagen na raadpleging. Indien binnen deze termijn geen antwoord wordt ontvangen, betekent dit dat de geraadpleegde centrale autoriteiten geen bezwaar hebben tegen de afgifte van het visum.

[...]”

7 Artikel 25 van de Visumcode is als volgt geformuleerd:

„1. Een visum met territoriaal beperkte geldigheid wordt bij wijze van uitzondering in de volgende gevallen afgegeven:

- a) wanneer de betrokken lidstaat het op humanitaire gronden, vanwege het nationale belang of gelet op internationale verplichtingen noodzakelijk acht
 - i) af te wijken van het beginsel dat dient te worden voldaan aan de inreisvoorwaarden als omschreven in artikel 5, lid 1, onder a), c), d) en e), van de Schengengrenscode, of
 - ii) een visum af te geven hoewel de overeenkomstig artikel 22 geraadpleegde lidstaat bezwaar heeft tegen de afgifte van een eenvormig visum, of
 - iii) een visum af te geven om spoedeisende redenen hoewel de voorafgaande raadpleging overeenkomstig artikel 22 niet heeft plaatsgevonden,

of

- b) wanneer het consulaat, om redenen die het gerechtvaardigd acht, voor een verblijf gedurende dezelfde periode van 180 dagen een nieuw visum afgeeft aan een aanvrager die gedurende die periode van 180 dagen reeds een eenvormig visum of een visum met territoriaal beperkte geldigheid voor een verblijf van 90 dagen heeft gebruikt.

2. Een visum met territoriaal beperkte geldigheid is geldig voor het grondgebied van de lidstaat van afgifte. Bij wijze van uitzondering kan het geldig zijn voor het grondgebied van meer dan één lidstaat mits elke betrokken lidstaat daarmee instemt.

[...]

8 Artikel 32 van deze code, „Weigering van een visum”, bepaalt:

„1. Onverminderd artikel 25, lid 1, wordt een visum geweigerd:

a) indien de aanvrager:

[...]

vi) wordt beschouwd als een bedreiging van de openbare orde, de binnenlandse veiligheid, de volksgezondheid als omschreven in artikel 2, [punt] 19, van de Schengengrenscore, of de internationale betrekkingen van één van de lidstaten, en met name [indien] hij om dezelfde redenen met het oog op weigering van toegang gesignaleerd staat in de nationale databanken van de lidstaten;

[...]

[...]

2. De afwijzende beslissing en de redenen voor de afwijzing van de aanvraag worden kenbaar gemaakt door middel van het standaardformulier van bijlage VI.

3. Aanvragers aan wie een visum is geweigerd, kunnen in beroep gaan. Het beroep wordt ingesteld tegen de lidstaat die de definitieve beslissing over de aanvraag heeft genomen. De nationale wetgeving van die lidstaat is op het beroep van toepassing. De lidstaten verstrekken de aanvragers informatie over de procedure in geval van een beroep, zoals gespecificeerd in bijlage VI.

[...]

5. Informatie over geweigerde visa wordt in het [Visuminformatiesysteem (VIS)] ingevoerd overeenkomstig artikel 12 van [verordening (EG) nr. 767/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 betreffende het Visuminformatiesysteem en de uitwisseling tussen de lidstaten van gegevens op het gebied van visa voor kort verblijf (VIS-verordening) (PB 2008, L 218, blz. 60)].”

9 Bijlage VI bij de Visumcode bestaat uit het „standaardformulier voor kennisgeving en motivering van het weigeren, nietig verklaren of intrekken van een visum” (hierna: „standaardformulier”). Dit formulier bevat met name, onder de zin „Dit besluit is gebaseerd op de volgende redenen”, elf door de bevoegde autoriteit aan te kruisen vakjes, waarnaast een of meer vooraf vastgestelde gronden voor het weigeren, nietig verklaren of intrekken van een visum staan. Het zesde vakje komt overeen met de volgende weigeringsgronden:

„u wordt door één of meer lidstaten beschouwd als een bedreiging van de openbare orde, de binnenlandse veiligheid, de volksgezondheid als omschreven in artikel 2, [punt] 19, van [verordening nr. 562/2006], of de internationale betrekkingen van één of meer van de lidstaten”.

10 Het standaardformulier bevat ook een rubriek met het opschrift „Opmerkingen”, gevolgd door een ruimte die door de bevoegde autoriteit kan worden ingevuld.

11 Bij 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 (Schengengrenscore) (PB 2016, L 77, blz. 1) is, zoals volgt uit overweging 1 ervan, verordening nr. 562/2006 gecodificeerd. Artikel 2, punt 19, van verordening nr. 562/2006, zoals bedoeld in de punten 5, 8 en 9 van het onderhavige arrest, is ten gevolge van die codificatie artikel 2, punt 21, van de Schengengrenscore geworden.

Hoofdgedingen, prejudiciële vragen en procedure bij het Hof

- 12 Verzoeker in het hoofdgeding in zaak C-225/19, R.N.N.S., is een Egyptisch staatsburger die in Egypte woont. Op 28 augustus 2017 is hij getrouwd met een Nederlands staatsburger.
- 13 Op 7 juni 2017 heeft hij bij de minister een visumaanvraag ingediend om zijn in Nederland wonende schoonouders te bezoeken.
- 14 Bij besluit van 19 juni 2017 heeft de minister deze aanvraag afgewezen, op grond dat een of meer lidstaten R.N.N.S. beschouwden als een bedreiging van de openbare orde, de binnenlandse veiligheid, de volksgezondheid als omschreven in artikel 2, punt 21, van de Schengengrenscodex, of de internationale betrekkingen van een van de lidstaten. Hongarije had namelijk in het kader van de in artikel 22 van de Visumcode bedoelde raadplegingsprocedure bezwaar gemaakt tegen de afgifte van een visum aan R.N.N.S.
- 15 Dit besluit is door middel van het standaardformulier aan R.N.N.S. meegedeeld. Hoewel het zesde vakje van het formulier was aangevinkt, vermeldde dit formulier niet welke lidstaat bezwaar had gemaakt tegen de afgifte van het visum, noch welke redenen aan dat bezwaar ten grondslag lagen.
- 16 Op 30 juni 2017 heeft R.N.N.S. tegen dat besluit bezwaar gemaakt bij de minister, die dit bezwaar bij besluit van 31 oktober 2017 heeft afgewezen.
- 17 Op 22 november 2017 heeft R.N.N.S. tegen dit laatste besluit beroep ingesteld bij de verwijzende rechter, de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (Nederland), waarbij hij met name aanvoert dat hij geen effectieve rechterlijke bescherming geniet omdat hij niet in staat is om het besluit van de minister van 19 juni 2017 inhoudelijk te betwisten. De minister betoogt dat, wanneer een lidstaat bezwaar maakt tegen de afgifte van een visum, de redenen die aan dit bezwaar ten grondslag liggen naar Nederlands recht niet inhoudelijk kunnen worden getoetst, omdat de aanvrager zich daartoe moet wenden tot de gerechten van de lidstaat die dit bezwaar heeft gemaakt.
- 18 In het kader van de procedure bij de verwijzende rechter heeft de minister aan R.N.N.S. meegedeeld welke lidstaat bezwaar had gemaakt tegen de afgifte van zijn visum. In 2018 heeft R.N.N.S. contact opgenomen met diplomatieke vertegenwoordigers van Hongarije in verschillende landen om opheldering te verkrijgen over de redenen voor het bezwaar van deze lidstaat. Hij heeft via deze weg geen enkele opheldering verkregen en weet bovendien niet welke autoriteit in Hongarije dit bezwaar had geuit.
- 19 Verzoekster in het hoofdgeding in zaak C-226/18, K.A., is een Syrisch staatsburger en woont in Saudi-Arabië.
- 20 Op 2 januari 2018 heeft K.A. bij de minister een visumaanvraag ingediend om haar in Nederland wonende kinderen te bezoeken.
- 21 Bij besluit van 15 januari 2018 heeft de minister deze aanvraag afgewezen, op grond dat een of meer lidstaten K.A. beschouwden als een bedreiging van de openbare orde, de binnenlandse veiligheid, de volksgezondheid als omschreven in artikel 2, punt 21, van de Schengengrenscodex, of de internationale betrekkingen van een van de lidstaten. De Bondsrepubliek Duitsland had namelijk in het kader van de in artikel 22 van de Visumcode bedoelde raadplegingsprocedure bezwaar gemaakt tegen de afgifte van een visum aan K.A.
- 22 Dit besluit is door middel van het standaardformulier aan K.A. meegedeeld. Hoewel het zesde vakje van het formulier was aangevinkt, vermeldde dit formulier niet welke lidstaat bezwaar had gemaakt tegen de afgifte van het visum, noch welke redenen aan dat bezwaar ten grondslag lagen.

- 23 Op 23 januari 2018 heeft K.A. tegen dat besluit bezwaar gemaakt bij de minister. In de veronderstelling dat het de Bondsrepubliek Duitsland was die bezwaar had gemaakt tegen de afgifte van haar visum, heeft K.A. in dit bezwaar de minister verzocht om zich tot de Duitse autoriteiten te wenden om te vernemen waarom zij werd beschouwd als een bedreiging van de openbare orde, de binnenlandse veiligheid of de volksgezondheid. Bij besluit van 14 mei 2018 heeft de minister dat bezwaar afgewezen.
- 24 Op 28 mei 2018 heeft K.A. tegen dit laatste besluit beroep ingesteld bij de verwijzende rechter, waarbij zij met name aanvoert dat zij geen effectieve rechterlijke bescherming geniet omdat zij niet in staat is om het besluit van de minister van 15 januari 2018 inhoudelijk te betwisten. Zij betoogt in het bijzonder dat de in dat besluit vermelde grond voor weigering van het visum te algemeen is geformuleerd en dat de minister de Duitse autoriteiten had moeten vragen welke redenen ten grondslag lagen aan hun bezwaar tegen de afgifte van haar visum. Volgens de minister verplicht de Visumcode hem niet om de Duitse autoriteiten te vragen op welke redenen hun bezwaar tegen de afgifte van een visum aan K.A. is gebaseerd, noch om die redenen aan haar mee te delen.
- 25 De verwijzende rechter merkt op dat noch omtrent R.N.N.S. noch omtrent K.A. een signalering in het VIS ter fine van weigering van een visum is opgenomen, waardoor zij geen rechtsvordering kunnen instellen of klacht kunnen indienen krachtens de VIS-verordening met het oog op de rechtzetting of verwijdering van onjuiste gegevens die van invloed zouden zijn geweest op de behandeling van hun visumaanvraag.
- 26 Deze rechter wijst er ook op dat R.N.N.S. en K.A. er niet van op de hoogte waren dat jegens hen een besluit inzake openbare orde, binnenlandse veiligheid, volksgezondheid of internationale betrekkingen zou zijn vastgesteld door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten die bezwaar hebben gemaakt tegen de afgifte van hun visa. Verder benadrukt die rechter dat er, zelfs als dergelijke besluiten daadwerkelijk zijn vastgesteld, in de hoofdgedingen geen gegevens voorhanden zijn waaruit blijkt of R.N.N.S. en K.A. in die lidstaten over een effectieve beroepsmogelijkheid tegen die besluiten beschikten.
- 27 Bovendien heeft de minister in zijn besluiten van 19 juni 2017 en 15 januari 2018 volgens de verwijzende rechter R.N.N.S. en K.A. geen enkele informatie verstrekt over de mogelijkheid om tegen die besluiten beroep in te stellen in de lidstaten die bezwaar hebben gemaakt tegen de afgifte van hun respectieve visa.
- 28 In deze context vraagt de verwijzende rechter zich in essentie af of de weigeringsgrond van artikel 32, lid 1, onder a), vi), van de Visumcode vatbaar is voor rechterlijke toetsing in het kader van het in artikel 32, lid 3, van die code bedoelde beroep tegen een definitieve beslissing tot weigering van een visum, en, in voorkomend geval, hoe deze toetsing moet worden uitgevoerd om te voldoen aan de vereisten van artikel 47 van het Handvest.
- 29 Voor het geval dat R.N.N.S. en K.A., om de weigeringsgrond van artikel 32, lid 1, onder a), vi), van de Visumcode te betwisten, beroep zouden moeten instellen in de lidstaten die bezwaar hebben gemaakt tegen de afgifte van de visa, vraagt de verwijzende rechter zich bovendien af of in het kader van het in artikel 32, lid 3, van die code bedoelde beroep de uitkomst van het eventueel door de aanvragers in die lidstaten ingestelde beroep moet worden afgewacht.

30 Tegen deze achtergrond heeft de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem, de behandeling van de zaken geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen, die in elk van de gevoegde zaken identiek zijn verwoord:

„1) Is in geval van een beroep als bedoeld in artikel 32, [lid 3], van de Visumcode tegen een definitieve beslissing tot weigering van een visum op de grond genoemd in artikel 32, [lid 1], aanhef en onder a), [...] vi), van de Visumcode, sprake van een doeltreffende voorziening in rechte in de zin van artikel 47 van het [...] Handvest onder de volgende omstandigheden:

- in de motivering van de beslissing heeft de lidstaat volstaan met: ‚u wordt door één of meer lidstaten beschouwd als een bedreiging van de openbare orde, de binnenlandse veiligheid, de volksgezondheid, als omschreven in artikel 2, [punt 19], althans [punt 21], van de Schengengrenscore of de internationale betrekkingen van één of meer van de lidstaten’;
- bij de beslissing of in het beroep vermeldt de lidstaat niet welke specifieke grond of gronden van die vier gronden uit artikel 32, [lid 1], aanhef en onder a), [...] vi), van de Visumcode wordt tegengeworpen;
- in het beroep verstrekt de lidstaat geen nadere inhoudelijke informatie of onderbouwing van de grond of gronden die ten grondslag liggen aan het bezwaar van de andere lidstaat (of lidstaten)?

2) Is onder de in [de eerste vraag] geschetste omstandigheden sprake van behoorlijk bestuur in de zin van artikel 41 van het [...] Handvest, met name vanwege de plicht van de betrokken diensten hun beslissingen met redenen te omkleden?

3) a) Moeten de [eerste en de tweede vraag] anders worden beantwoord als de lidstaat in het definitieve besluit over het visum verwijst naar een daadwerkelijk bestaande en daarbij voldoende duidelijk gespecificeerde beroepsmogelijkheid in de andere lidstaat tegen de met name genoemde verantwoordelijke autoriteit in die andere lidstaat (of lidstaten) die het in artikel 32, [lid 1], aanhef en onder a), [...] vi), van de Visumcode bedoelde bezwaar heeft (of hebben) gemaakt, waarin die weigeringsgrond aan de orde kan worden gesteld?

b) Is voor een bevestigende beantwoording van [de eerste vraag] in verband met [de derde vraag, onder a),] vereist dat de beslissing in het beroep in en tegen de lidstaat die de definitieve beslissing heeft genomen, wordt opgeschort totdat de aanvrager de gelegenheid heeft gehad van de beroepsmogelijkheid in de andere lidstaat (of lidstaten) gebruik te maken en, indien de aanvrager daar gebruik van maakt, de (definitieve) beslissing op dat beroep is verkregen?

4) Maakt het voor de beantwoording van de vragen uit of (de autoriteit in) de lidstaat (of de lidstaten) die het bezwaar tegen de afgifte van het visum heeft (of hebben) gemaakt de gelegenheid kan worden geboden in het beroep tegen de definitieve beslissing over het visum als tweede wederpartij op te treden en uit dien hoofde in de gelegenheid gesteld kan (of kunnen) worden een onderbouwing van de grond of gronden in te brengen, die ten grondslag liggen aan zijn bezwaar?”

31 Wegens de gezondheidscrisis in verband met de verspreiding van het coronavirus heeft de Grote kamer van het Hof, bij beslissing van 28 april 2020, de aanvankelijk in de onderhavige zaken geplande pleitzitting geannuleerd en de vragen die waren meegedeeld aan de partijen en de in artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie bedoelde belanghebbenden die schriftelijke opmerkingen hebben ingediend, omgezet in schriftelijk te beantwoorden vragen. R.N.N.S., K.A., de Nederlandse, de Duitse en de Poolse regering alsmede de Europese Commissie hebben hun antwoorden op deze vragen aan het Hof toegezonden.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

- 32 Met zijn vragen, die gezamenlijk moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 32, leden 2 en 3, van de Visumcode, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat, ten eerste, het de lidstaat die op basis van artikel 32, lid 1, onder a), vi), van die code een definitieve beslissing tot weigering van afgifte van een visum heeft genomen omdat een andere lidstaat bezwaar had gemaakt tegen die afgifte, verplicht om in die beslissing te vermelden welke lidstaat een dergelijk bezwaar heeft gemaakt, en de specifieke weigeringsgrond moet vermelden die op dit bezwaar is gebaseerd, alsmede welke beroepswegen tegen dat bezwaar openstaan, en dat, ten tweede, wanneer tegen voornoemde beslissing beroep wordt ingesteld krachtens artikel 32, lid 3, van de Visumcode, de gerechten van de lidstaat die deze beslissing heeft genomen de gegrondheid moeten onderzoeken van het door een andere lidstaat gemaakte bezwaar tegen de afgifte van het visum.
- 33 Vooraf moet worden vastgesteld dat het door de verwijzende rechter ingeroepen artikel 41 van het Handvest niet relevant is om hem opheldering te verschaffen in het kader van de hoofdgedingen. Uit de bewoordingen van die bepaling blijkt immers duidelijk dat deze niet is gericht tot de lidstaten, maar uitsluitend tot de instellingen, organen en instanties van de Unie (zie in die zin arrest van 26 maart 2020, Hungeod e.a., C-496/18 en C-497/18, EU:C:2020:240, punt 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 34 Aangezien de verwijzende rechter zich met name afvraagt wat de omvang is van de motivering waarvan een definitieve beslissing tot weigering van afgifte van een visum op grond van artikel 32, lid 1, onder a), vi), van de Visumcode vergezeld moet gaan, dient in herinnering te worden gebracht dat artikel 41 van het Handvest een afspiegeling vormt van een algemeen beginsel van Unierecht, dat van toepassing is op de lidstaten wanneer zij dat recht ten uitvoer brengen en volgens hetwelk het recht op behoorlijk bestuur voor de overheid de plicht behelst om haar beslissingen met redenen te omkleden (zie in die zin arrest van 8 mei 2019, PI, C-230/18, EU:C:2019:383, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 35 Ter beantwoording van de gestelde vragen moet worden opgemerkt dat het bij de Visumcode ingevoerde systeem een harmonisatie van de voorwaarden voor afgifte van eenvormige visa veronderstelt, die uitsluit dat er tussen de lidstaten verschillen bestaan met betrekking tot de vaststelling van de gronden voor weigering van dergelijke visa, hetgeen betekent dat de bevoegde autoriteiten van de lidstaten niet op grond van een andere reden dan die waarin die code voorziet kunnen weigeren een eenvormig visum af te geven (zie in die zin arrest van 19 december 2013, Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, punten 45 en 47).
- 36 Overeenkomstig artikel 32, lid 1, onder a), vi), van de Visumcode wordt een visum geweigerd indien de aanvrager wordt beschouwd als een bedreiging van de openbare orde, de binnenlandse veiligheid, de volksgezondheid als omschreven in artikel 2, punt 21, van de Schengengrenscodes, of de internationale betrekkingen van een van de lidstaten, en met name indien hij om dezelfde redenen met het oog op weigering van toegang gesignaleerd staat in de nationale databanken van de lidstaten. Uit de bewoordingen van deze bepaling, die verwijzen naar een bedreiging voor een van de lidstaten, volgt dat het bestaan van een dergelijke bedreiging een grond voor weigering van het visum vormt, ongeacht of het gaat om een bedreiging voor de lidstaat van het bevoegde consulaat of voor een andere lidstaat.
- 37 Wanneer het bevoegde consulaat controleert of de aanvrager voldoet aan de inreisvoorwaarden, dient het op grond van artikel 21, lid 3, onder d), van de Visumcode met name na te gaan of deze aanvrager als een dergelijke bedreiging wordt beschouwd en in het bijzonder of hij om dezelfde redenen met het oog op weigering van toegang gesignaleerd staat in de nationale databanken van de lidstaten. Daartoe kunnen de centrale autoriteiten van de lidstaat die de visumaanvraag onderzoekt bovendien, in het kader van de in artikel 22, leden 1 en 2, van die code omschreven

raadplegingsprocedure, de centrale autoriteiten van andere lidstaten raadplegen, teneinde hen in staat te stellen om in voorkomend geval om dezelfde redenen bezwaar te maken tegen de afgifte van het visum.

- 38 Volgens artikel 32, lid 2, van de Visumcode worden de afwijzende beslissing en de redenen voor de afwijzing van de aanvraag kenbaar gemaakt door middel van het standaardformulier. Zoals blijkt uit punt 9 van het onderhavige arrest bevat het standaardformulier elf vakjes, die elk betrekking hebben op een of meer van de in die code vastgestelde gronden voor het weigeren, nietig verklaren of intrekken van een visum en die de bevoegde nationale autoriteiten aankruisen om de aanvrager mee te delen om welke redenen zijn verzoek is afgewezen.
- 39 In het bijzonder is bij het zesde vakje van het standaardformulier gepreciseerd dat de aanvrager op een van de in artikel 32, lid 1, onder a), vi) van de Visumcode bedoelde weigeringsgronden „door één of meer lidstaten [wordt] beschouwd” als een bedreiging. De bewoordingen van de motivering bij dit vakje bieden de bevoegde nationale autoriteit weliswaar geen mogelijkheid om aan te duiden welke lidstaat bezwaar heeft gemaakt tegen de afgifte van het visum, noch om haar besluit nader te motiveren door met name te preciseren welke specifieke reden – van alle redenen die deze bepaling zonder onderscheid benoemt – dat besluit rechtvaardigt, maar die autoriteit kan desalniettemin dergelijke preciseringen geven in de rubriek „Opmerkingen” van het standaardformulier.
- 40 In dit verband volgt uit artikel 32, lid 3, van de Visumcode dat aanvragers aan wie een visum is geweigerd tegen die beslissing in beroep kunnen gaan. Dit beroep moet worden ingesteld tegen de lidstaat die de definitieve beslissing over de aanvraag heeft genomen en de nationale wetgeving van die lidstaat is daarop van toepassing.
- 41 Het Hof heeft geoordeeld dat, zoals volgt uit overweging 29 van de Visumcode, de bepalingen van deze code – waaronder het in artikel 32, lid 3, ervan bedoelde beroepsrecht – moeten worden uitgelegd met inachtneming van de grondrechten en de beginselen die zijn erkend in het Handvest, dat van toepassing is wanneer een lidstaat op grond van artikel 32, lid 1, van deze code weigert een visum af te geven (zie in die zin arresten van 13 december 2017, El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, punten 32 en 37, en 29 juli 2019, Vethanayagam e.a., C-680/17, EU:C:2019:627, punt 79).
- 42 De kenmerken van het in artikel 32, lid 3, van de Visumcode bedoelde beroep moeten dus worden bepaald overeenkomstig artikel 47 van het Handvest, dat bepaalt dat eenieder wiens door het Unierecht gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, recht heeft op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dat artikel gestelde voorwaarden.
- 43 In dit verband volgt uit vaste rechtspraak dat de doeltreffendheid van de door artikel 47 van het Handvest gewaarborgde rechterlijke toetsing vereist dat de belanghebbende kennis kan nemen van de gronden waarop het tegen hem genomen besluit is gebaseerd, hetzij door lezing van het besluit zelf, hetzij doordat de redenen hem op zijn verzoek worden meegedeeld, onverminderd het recht van de bevoegde rechter om te eisen dat de betrokken autoriteit hem die redenen meedeelt, teneinde die belanghebbende de mogelijkheid te bieden zijn rechten onder zo goed mogelijke omstandigheden te verdedigen en met volledige kennis van zaken te beslissen of hij er baat bij heeft om zich tot de bevoegde rechter te wenden, en teneinde deze laatste ten volle in staat te stellen om de rechtmatigheid van het betrokken nationale besluit te toetsen (zie in die zin arresten van 15 oktober 1987, Heylens e.a., 222/86, EU:C:1987:442, punt 15, en 4 juni 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, punt 53).
- 44 In casu blijkt uit de dossiers waarover het Hof beschikt dat, naar aanleiding van door respectievelijk Hongarije en de Bondsrepubliek Duitsland gemaakte bezwaren tegen de afgifte van visa aan R.N.N.S. en K.A., de minister hun visumaanvragen heeft afgewezen op grond van artikel 32, lid 1, onder a), vi), van de Visumcode. De minister heeft deze weigeringsbesluiten gemotiveerd met gebruikmaking van het standaardformulier door aankruising van het zesde vakje daarvan, waar de vooraf vastgestelde

motivering naast staat volgens welke een of meer lidstaten de aanvrager beschouwen als een bedreiging van de openbare orde, de binnenlandse veiligheid, de volksgezondheid als omschreven in artikel 2, punt 21, van de Schengengrenscode of de internationale betrekkingen van een of meer van de lidstaten.

- 45 Gelet op de in de punten 34 en 43 van het onderhavige arrest uiteengezette rechtspraak, dient te worden opgemerkt dat het in artikel 47 van het Handvest vastgelegde recht op een doeltreffende voorziening in rechte vereist dat de aanvrager aan wie de afgifte van een visum is geweigerd omdat een lidstaat om een van de in artikel 32, lid 1, onder a), vi), van de Visumcode genoemde redenen bezwaar heeft gemaakt, kennis kan nemen van de specifieke weigeringsgrond die aan dat besluit ten grondslag ligt en kan vernemen welke lidstaat bezwaar heeft gemaakt tegen de afgifte van dat document.
- 46 Dus ook al is de motivering bij het zesde vakje van het standaardformulier – zoals volgt uit punt 39 van het onderhavige arrest – vooraf vastgesteld, de bevoegde nationale autoriteit dient bij toepassing van de weigeringsgrond van artikel 32, lid 1, onder a), vi), van de Visumcode in de rubriek „Opmerkingen” van het standaardformulier te preciseren welke lidstaat of lidstaten bezwaar heeft of hebben gemaakt tegen de afgifte van het visum, en de specifieke weigeringsgrond moet vermelden die op dit bezwaar is gebaseerd, in voorkomend geval met een korte weergave van de redenen voor dat bezwaar.
- 47 Bovendien bevat verordening (EU) 2019/1155 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 tot wijziging van verordening nr. 810/2009 (PB 2019, L 188, blz. 25), zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in punt 87 van zijn conclusie, een nieuw standaardformulier, waarvan de bevoegde autoriteiten gebruik moeten maken ter motivering van hun beslissingen tot weigering van een visum en waarin thans een onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende weigeringsgronden van artikel 32, lid 1, onder a), vi), van de Visumcode.
- 48 Aangaande de omvang van de rechterlijke toetsing in het kader van het in artikel 32, lid 3, van de Visumcode bedoelde beroep, moet in herinnering worden gebracht dat de verplichting van de lidstaten om een recht op een doeltreffende voorziening in rechte in de zin van artikel 47 van het Handvest te waarborgen tegen een beslissing tot weigering van een visum, vereist dat de rechterlijke toetsing van die beslissing niet wordt beperkt tot een formeel onderzoek van de in artikel 32, lid 1, van de Visumcode genoemde gronden. Deze toetsing moet dus ook betrekking hebben op de rechtmatigheid van deze beslissing, rekening houdend met alle – zowel feitelijke als juridische – gegevens van het dossier waarop de bevoegde nationale autoriteit die beslissing heeft gebaseerd.
- 49 In dit verband beschikken de bevoegde nationale autoriteiten bij het onderzoek van visumaanvragen over een ruime beoordelingsmarge ten aanzien van de toepassingsvoorwaarden van de in de Visumcode bedoelde weigeringsgronden en de beoordeling van de relevante feiten (zie in die zin arresten van 19 december 2013, Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, punt 60, en 13 december 2017, El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, punt 36). De rechterlijke toetsing van deze beoordelingsmarge blijft derhalve beperkt tot de vraag of het bestreden besluit op een voldoende solide feitelijke grondslag is gebaseerd en geen blijk geeft van een kennelijke onjuistheid (zie naar analogie arrest van 4 april 2017, Fahimian, C-544/15, EU:C:2017:255, punten 45 en 46).
- 50 Er moet evenwel onderscheid worden gemaakt tussen, enerzijds, de toetsing door de gerechten van de lidstaat die de definitieve beslissing tot weigering van een visum heeft genomen, die ertoe strekt de rechtmatigheid van die beslissing te toetsen overeenkomstig artikel 32, lid 3, van de Visumcode, en, anderzijds, de toetsing van de gegrondheid van het bezwaar tegen de afgifte van het visum dat een andere lidstaat heeft gemaakt in het kader van de raadplegingsprocedure van artikel 22 van die code, die moet worden uitgevoerd door de gerechten van die andere lidstaat of lidstaten.

- 51 De gerechten van de lidstaat die een definitieve beslissing tot weigering van een visum heeft genomen omdat een of meer andere lidstaten bezwaar hadden gemaakt tegen de afgifte van dat document, moeten zich ervan kunnen vergewissen dat de in artikel 22 van de Visumcode omschreven procedure van voorafgaande raadpleging van de centrale autoriteiten van andere lidstaten correct is verlopen, en moeten in het bijzonder kunnen nagaan of de aanvrager terecht is aangewezen als degene op wie het betrokken bezwaar betrekking heeft alsook of er in het betreffende geval is voldaan aan de in punt 46 van dit arrest uiteengezette motiveringsplicht.
- 52 Deze gerechten kunnen daarentegen niet de materiële rechtmatigheid van een bezwaar van een lidstaat tegen de afgifte van een visum toetsen. Teneinde de betrokken aanvrager van een visum in staat te stellen om, overeenkomstig artikel 47 van het Handvest, zijn recht op beroep tegen een dergelijk bezwaar uit te oefenen, moeten de bevoegde autoriteiten van de lidstaat die de definitieve beslissing tot weigering van het visum heeft genomen, aangeven tot welke autoriteit die aanvrager zich kan wenden om te vernemen welke beroepsmogelijkheden daartoe in die andere lidstaat beschikbaar zijn.
- 53 Voorts moet worden opgemerkt dat de Uniewetgever het aan de lidstaten heeft overgelaten om de aard en de concrete modaliteiten te bepalen van de beroepswegen waarover de visumaanvragers beschikken, op voorwaarde echter dat zij het gelijkwaardigheidsbeginsel en het doeltreffendheidsbeginsel in acht nemen (zie in die zin arrest van 13 december 2017, El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, punten 25 en 26).
- 54 Het staat dus aan de lidstaat die een definitieve beslissing tot weigering van een visum neemt om procedurele voorschriften vast te stellen die ertoe bijdragen dat de eerbiediging van de rechten van de verdediging en van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte van visumaanvragers wordt gewaarborgd, zoals het verzoek om informatie aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaten die bezwaar hebben gemaakt tegen de afgifte van een visum, de mogelijkheid voor die lidstaten om op te treden in de uit hoofde van artikel 32, lid 3, van de Visumcode ingeleide beroepsprocedure of elk ander mechanisme ter waarborging dat het beroep van die aanvragers niet definitief kan worden verworpen zonder dat zij daadwerkelijk de mogelijkheid hebben gehad om hun rechten uit te oefenen.
- 55 Hieraan moet worden toegevoegd dat de betrokken lidstaat in ieder geval een visum met territoriaal beperkte geldigheid kan afgeven overeenkomstig artikel 25 van de Visumcode.
- 56 Gelet op alle voorgaande overwegingen moet op de gestelde vragen worden geantwoord dat artikel 32, leden 2 en 3, van de Visumcode, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat, ten eerste, het de lidstaat die op basis van artikel 32, lid 1, onder a), vi), van die code een definitieve beslissing tot weigering van afgifte van een visum heeft genomen omdat een andere lidstaat bezwaar had gemaakt tegen die afgifte, verplicht om in die beslissing te vermelden welke lidstaat een dergelijk bezwaar heeft gemaakt, en de specifieke weigeringsgrond moet vermelden die op dit bezwaar is gebaseerd, in voorkomend geval met een korte weergave van de redenen voor dat bezwaar, alsmede tot welke autoriteit de visumaanvrager zich kan wenden om te vernemen welke beroepsmogelijkheden in die andere lidstaat beschikbaar zijn, en dat, ten tweede, wanneer tegen voornoemde beslissing beroep wordt ingesteld krachtens artikel 32, lid 3, van de Visumcode, de gerechten van de lidstaat die deze beslissing heeft genomen niet de gegrondheid van het door een andere lidstaat gemaakte bezwaar tegen de afgifte van het visum kunnen onderzoeken.

Kosten

- 57 Ten aanzien van de partijen in de hoofdgedingen is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

Artikel 32, leden 2 en 3, van verordening (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (Visumcode), zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 610/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, moet aldus worden uitgelegd dat, ten eerste, het de lidstaat die op basis van artikel 32, lid 1, onder a), vi), van verordening nr. 810/2009, zoals gewijzigd bij verordening nr. 610/2013, een definitieve beslissing tot weigering van afgifte van een visum heeft genomen omdat een andere lidstaat bezwaar had gemaakt tegen die afgifte, verplicht om in die beslissing te vermelden welke lidstaat een dergelijk bezwaar heeft gemaakt, en de specifieke weigeringsgrond moet vermelden die op dit bezwaar is gebaseerd, in voorkomend geval met een korte weergave van de redenen voor dat bezwaar, alsmede tot welke autoriteit de visumaanvrager zich kan wenden om te vernemen welke beroepsmogelijkheden in die andere lidstaat beschikbaar zijn, en dat, ten tweede, wanneer tegen voornoemde beslissing beroep wordt ingesteld krachtens artikel 32, lid 3, van verordening nr. 810/2009, zoals gewijzigd bij verordening nr. 610/2013, de gerechten van de lidstaat die deze beslissing heeft genomen niet de gegrondheid van het door een andere lidstaat gemaakte bezwaar tegen de afgifte van het visum kunnen onderzoeken.

Lenaerts	Silva de Lapuerta	Bonichot
Arabadjiev	Regan	Bay Larsen
Piçarra	Kumin	von Danwitz
Toader	Safjan	Šváby
Lycourgos	Xuereb	Jarukaitis

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 24 november 2020.

De griffier
A. Calot Escobar

De president
K. Lenaerts