



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
GIOVANNI PITRUZZELLA
apresentadas em 21 de novembro de 2019¹

Processo C-584/18

D.Z.

contra

Blue Air - Airline Management Solutions SRL e o.

[Pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Eparchiako Dikastirio Larnakas (Tribunal Regional de Lárnaca, Chipre)]

«Reenvio prejudicial — Controlo nas fronteiras, asilo e imigração — Passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros — Decisão n.º 565/2014/UE — Efeito direto — Regulamento n.º 261/2004 — Recusa de embarque — Conceito — Erro na apreciação da necessária documentação de viagem — Cláusulas limitativas da responsabilidade da transportadora aérea»

1. Com o pedido de decisão prejudicial objeto das presentes conclusões, o Eparchiako Dikastirio Larnakas (Tribunal Regional de Lárnaca, Chipre) submete ao Tribunal de Justiça cinco questões sobre a interpretação da Decisão n.º 565/2014² e do Regulamento n.º 261/2004³. Essas questões foram suscitadas no âmbito de um litígio entre D.Z. e BlueAir — Airline Management Solutions S.R.L. (a seguir «Blue Air») que tem por objeto a recusa desta última de embarcar D.Z. num voo com partida de Lárnaca (Chipre) e com destino a Bucareste (Roménia).

Quadro jurídico

2. Em conformidade com o artigo 4.º, n.º 1, do Ato relativo às condições de adesão da República da Bulgária e da Roménia e às adaptações dos tratados em que se funda a União Europeia⁴, a Roménia deve, desde 1 de janeiro de 2007, data da sua adesão à União, sujeitar à obrigação de visto os nacionais de países terceiros enumerados no anexo I do Regulamento n.º 539/2001⁵. Por força do n.º 2 desse artigo, as disposições do acervo de Schengen relativas às condições e aos critérios de emissão de vistos uniformes bem como as disposições sobre o reconhecimento mútuo de vistos e sobre a equivalência entre os documentos de residência e os vistos vinculam a Roménia a partir da data da adesão, apesar de não se aplicarem até à adoção de uma decisão do Conselho nesse sentido.

¹ Língua original: italiano.

² Decisão n.º 565/2014/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, que estabelece um regime simplificado de controlo de pessoas nas fronteiras externas baseado no reconhecimento unilateral pela Bulgária, pela Croácia, por Chipre e pela Roménia de determinados documentos como equivalentes aos respetivos vistos nacionais para efeitos de trânsito ou de estada prevista nos seus territórios não superior a 90 dias num período de 180 dias e que revoga as Decisões n.º 895/2006/CE e n.º 582/2008/CE (JO 2014, L 157, p. 23).

³ Regulamento (CE) n.º 261/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de fevereiro de 2004, que estabelece regras comuns para a indemnização e a assistência aos passageiros dos transportes aéreos em caso de recusa de embarque e de cancelamento ou atraso considerável dos voos e que revoga o Regulamento (CEE) n.º 295/91 (JO 2004, L 46, p. 1).

⁴ JO 2005, L 157, p. 203.

⁵ Regulamento (CE) n.º 539/2001 do Conselho, de 15 de março de 2001, que fixa a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transporem as fronteiras externas e a lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação (JO 2001, L 81, p. 1). O Regulamento n.º 539/2001 foi substituído, a partir de 17 de dezembro de 2018, pelo Regulamento (UE) n.º 2018/1806 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de novembro de 2018 (JO 2018, L 303, p. 39).

Por conseguinte, a Roménia deve emitir vistos nacionais, para efeitos de entrada ou de trânsito, aos nacionais de países terceiros titulares de vistos uniformes ou de longa duração ou de documentos de residência emitidos por um Estado-Membro que aplique a totalidade do acervo de Schengen, ou de documentos análogos emitidos por Chipre, pela Bulgária ou pela Croácia, os quais, como a Roménia, ainda não fazem parte do espaço Schengen. A fim de evitar a imposição de encargos administrativos adicionais desnecessários à Roménia e aos Estados-Membros que aderiram à União a partir de 1 de maio de 2004, foram adotadas as Decisões n.º 895/2006⁶, n.º 582/2008⁷ e, por último, a Decisão n.º 565/2014, que revogou as duas primeiras e relativa unicamente à Roménia, à Bulgária, Chipre e à Croácia.

3. Com base no seu artigo 1.º, a Decisão n.º 565/2014, aplicada tanto por Chipre como pela Roménia na época dos factos do processo principal, «estabelece um regime simplificado de controlo de pessoas nas fronteiras externas mediante o qual a Bulgária, a Croácia, Chipre e a Roménia podem reconhecer unilateralmente como equivalentes aos respetivos vistos nacionais, para o trânsito ou uma estada prevista no seu território não superior a 90 dias num período de 180 dias, os documentos referidos no artigo 2.º, n.º 1, e no artigo 3. [dessa] decisão, emitidos aos nacionais de países terceiros sujeitos à obrigação de visto por força do Regulamento ([...]) n.º 539/2001».

4. Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, da Decisão n.º 565/2014, a Bulgária, a Croácia, Chipre e a Roménia podem considerar equivalentes aos respetivos vistos nacionais, independentemente da nacionalidade dos respetivos titulares, os documentos enumerados nas alíneas a) a c) desse número, emitidos pelos Estados-Membros que aplicam a totalidade do acervo de Schengen. De acordo com o n.º 3 do referido artigo, se decidirem aplicar a Decisão n.º 565/2014 «a Bulgária, a Croácia, Chipre ou a Roménia reconhecem todos os documentos referidos nos n.ºs 1 e 2, independentemente do Estado-Membro de emissão do documento, exceto se forem apostos em documentos de viagem que não reconheçam ou em documentos de viagem emitidos por um país terceiro com o qual não tenham relações diplomáticas».

5. Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, da Decisão n.º 565/2014, «[s]e a Bulgária, a Croácia, Chipre ou a Roménia decidirem aplicar o artigo 2.º, podem reconhecer ([...]) como equivalentes aos respetivos vistos nacionais» os vistos e títulos enumerados nas alíneas a) e b) desse número, emitidos pelos mesmos Estados-Membros, exceto se forem apostos em documentos de viagem que esses Estados-Membros não reconheçam ou em documentos de viagem emitidos por um país terceiro com o qual não tenham relações diplomáticas. O n.º 2 desse artigo precisa que os documentos emitidos por Chipre que podem ser reconhecidos constam do anexo III da Decisão n.º 565/2014.

6. De acordo com o artigo 5.º, primeiro parágrafo, da Decisão n.º 565/2014, «[a] Bulgária, a Croácia, Chipre e a Roménia notificam a Comissão no prazo de 20 dias úteis a contar da entrada em vigor da presente decisão, se decidirem aplicá-la. A Comissão publica as informações comunicadas por esses Estados-Membros no *Jornal Oficial da União Europeia*». Em 6 de setembro de 2014, a Comissão publicou no Jornal Oficial, em conformidade com o artigo 5.º, primeiro parágrafo, da Decisão n.º 565/2014, a seguinte informação relativa à Roménia: «A Roménia aplica a Decisão 565/2014/UE e, em conformidade com o artigo 3.º da mesma decisão, reconhece como equivalentes aos vistos romenos os vistos e os títulos de residência nacionais emitidos pela Bulgária, por Chipre e pela Croácia que figuram, respetivamente, nos anexos I, II e III»⁸.

6 Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de junho de 2006, que estabelece um regime simplificado de controlo de pessoas nas fronteiras externas baseado no reconhecimento unilateral pela República Checa, a Estónia, Chipre, a Letónia, a Lituânia, a Hungria, Malta, a Polónia, a Eslovénia e a Eslováquia de determinados documentos como equivalentes aos respetivos vistos nacionais para efeitos de trânsito pelos seus territórios (JO 2006, L 167, p.1).

7 Decisão n.º 582/2008/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de junho de 2008, que estabelece um regime simplificado de controlo de pessoas nas fronteiras externas baseado no reconhecimento unilateral pela Bulgária, Chipre e a Roménia de determinados documentos como equivalentes aos respetivos vistos nacionais para efeitos de trânsito pelos seus territórios (JO 2008, L 161, p. 30).

8 JO 2014 C 302, p.1. Na mesma data foi publicada uma informação semelhante relativamente a Chipre, embora este Estado-Membro tenha excluído do reconhecimento os vistos e as autorizações de residência apostos em documentos de viagem emitidos pelo Azerbaijão e pela Turquia.

7. Nos termos do artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 539/2001, os nacionais dos países terceiros enumerados no anexo I desse regulamento devem ser detentores de um visto para transporem as fronteiras externas dos Estados-Membros. O Cazaquistão está incluído nessa lista.

8. O artigo 2.º, alínea j), do Regulamento n.º 261/2004 precisa que, para efeitos deste regulamento, se entende por «recusa de embarque» «a recusa de transporte de passageiros num voo, apesar de estes se terem apresentado no embarque nas condições estabelecidas no n.º 2 do artigo 3.º, exceto quando haja motivos razoáveis para recusar o embarque, tais como razões de saúde, de segurança ou a falta da necessária documentação de viagem».

9. Nos termos do artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 261/2004, «[s]e for recusado o embarque a passageiros contra sua vontade, a transportadora aérea operadora deve indemnizá-los imediatamente nos termos do artigo 7.º e prestar-lhes assistência nos termos dos artigos 8.º e 9.º».

10. O artigo 15.º, do Regulamento (CE) n.º 261/2004, intitulado «Proibição de exclusão», estabelece, no seu n.º 1, que «[a]s obrigações para com os passageiros nos termos [desse] regulamento não podem ser limitadas ou excluídas, nomeadamente através de derrogação ou de cláusula limitativa do contrato de transporte».

Processo principal, questões prejudiciais e tramitação do processo no Tribunal de Justiça

11. D.Z., demandante no processo principal, é nacional do Cazaquistão. A Blue Air, demandada no processo principal, é uma sociedade romena, registada em Chipre em 2015, que estabeleceu o seu centro de atividade nesse Estado-Membro.

12. Em 6 de setembro de 2015, D.Z. deslocou-se para o aeroporto de Lárnaca para embarcar num voo da demandada para Bucareste, para o qual tinha uma reserva confirmada. A estada de D.Z. em Bucareste devia durar de 6 a 12 de setembro de 2015, data em que estava previsto o voo de volta de Bucareste para Lárnaca com outra transportadora aérea. O objetivo da viagem era a participação de D.Z. em dois exames da ACCA (Association of Chartered Certified Accountants), que se realizariam em 7 de setembro em Bucareste.

13. Na altura dos factos do processo principal, D.Z. era titular de um passaporte válido emitido pelo Cazaquistão e possuía um título de residência temporária no território da República de Chipre, emitido em Nicósia em 15 de junho de 2015 e válido até 6 de abril de 2016. Embora o despacho de reenvio não o afirme expressamente, parece pacífico que esse título de residência se integra entre os enumerados no anexo III da Decisão n.º 565/2014⁹, reconhecida pela Roménia, em conformidade com o artigo 3.º, n.º 1, alínea b) da Decisão n.º 565/2014.

14. Antes da data prevista para a sua partida para a Roménia, D.Z. apresentou um pedido, por via eletrónica, para a emissão de um visto de entrada na Roménia através da página Internet do Ministério dos Negócios Estrangeiros desse Estado-Membro. Ao responder ao correspondente questionário, D.Z. declarou que integrava a seguinte categoria: «I hold a short-stay issued by Bulgaria, Cyprus or Croatia.». A resposta recebida do Ministério dos Negócios Estrangeiros da Roménia foi de que não tinha a obrigação de obter um visto de entrada se a duração da sua estada nesse Estado-Membro não excedesse 90 dias num período de 180 dias.

⁹ O título de residência em causa integra a categoria referida na rubrica «Títulos de residência», primeiro travessão, «Título de residência temporária (trabalho, visita, estudo)» desse anexo.

15. Deslocando-se em tempo útil para o aeroporto de Lárnaca, D.Z. foi submetido ao controlo dos documentos de viagem por parte de funcionários da sociedade privada que opera na qualidade de agente da sociedade Blue Air em Chipre. D.Z. tinha consigo e exibiu, para além do passaporte e do título de residência cipriota, o pedido de visto apresentado através da página Internet do Ministério dos Negócios Estrangeiros romeno e a resposta, obtida por via eletrónica, de acordo com a qual não lhe era exigido obter visto para entrar na Roménia.

16. Os funcionários que procederam ao controlo dos documentos de viagem de D.Z. contactaram telefonicamente o pessoal de controlo em terra da Blue Air no aeroporto de Bucareste, a quem remeteram todos os documentos exibidos por D.Z. A resposta do funcionário da Blue Air em serviço no aeroporto de Bucareste, enviada por correio eletrónico, foi a seguinte: «I am sorry but they said that without a visa or a family member residence card, he can't enter Romania» («lamento, mas disseram que sem um visto ou um título de residência para familiar, não pode entrar na Roménia»).

17. Tendo em conta essa resposta e o facto de que o transporte de D.Z. para a Roménia teria comportado para a Blue Air a obrigação de o reconduzir imediatamente a Chipre, expondo-a a sanções administrativas e penais, foi decidido não autorizar o embarque de D.Z. no voo por ele reservado. Este solicitou que lhe fossem dados por escrito os fundamentos de recusa do seu embarque na aeronave, o que nunca aconteceu. É igualmente pacífico que não foi comunicada a D.Z. nenhuma decisão escrita das autoridades romenas em que se indicassem os fundamentos da recusa de autorizar a sua entrada no território romeno.

18. Perante o órgão jurisdicional de reenvio, D.Z. pede o ressarcimento do montante do custo do seu bilhete de ida e volta, das despesas de cancelamento da reserva de alojamento em Bucareste, das taxas dos exames a que faltou por força de não ter partido para Bucareste, do proporcional do salário não recebido do seu empregador por motivo de licença de formação que requereu e que foi aceite para a sua preparação para os exames a realizar em Bucareste, bem como uma indemnização pelo dano moral sofrido pela inútil preparação para os exames, bem como pela preparação adicional com que foi confrontado, para realizar de novo os mesmos exames numa data diferente. Considera que a recusa de embarque no avião da demandada, apesar de estar na posse de todos os documentos de viagem exigidos em conformidade com a Decisão n.º 565/2014 e de ter recebido a resposta do Ministério dos Negócios Estrangeiros da Roménia, segundo a qual não estava sujeito a uma obrigação de visto, ocorreu em violação das disposições dessa decisão e do contrato celebrado com a demandada.

19. A Blue Air contesta afirmando que cabia a D.Z. obter todos os vistos de entrada necessários exigidos pela lei ou pelos regulamentos, que este sabia ou devia saber que existia uma obrigação de visto para a Roménia, que as autoridades romenas tinham o poder discricionário de não aceitar a sua entrada no país se não possuísse visto e que a demandada não pode ser considerada responsável pela decisão tomada pelas autoridades romenas de lhe recusar a entrada no território romeno. A Blue Air remete além disso para as condições gerais de transporte publicadas no seu sítio Internet, que estabeleciam taxativamente que a companhia não é responsável pela recusa de entrada oposta ao passageiro pelas autoridades do Estado de destino ou pelos documentos que o cliente é obrigado a possuir ou pela aplicação das leis, regulamentos ou diretivas do Estado de destino.

20. Foi neste contexto que o Eparchiako Dikastirio Larnakas (Tribunal Regional de Lárnaca, Chipre) submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Deve considerar-se correta a interpretação segundo a qual a Decisão n.º 565/2014/UE produz diretamente efeitos jurídicos sob a forma, por um lado, de direitos dos nacionais de países terceiros de não estarem sujeitos à obrigação de visto para a sua entrada no Estado-Membro de destino e, por outro, da obrigação que incumbe ao Estado-Membro de destino em questão de não exigir esse visto, quando os nacionais de países terceiros possuam um visto ou título de residência compreendidos na lista daqueles que beneficiam do reconhecimento mútuo com base na Decisão n.º 565/2014/UE, que o Estado-Membro de destino se comprometeu a aplicar?»

- 2) Quando uma transportadora aérea no aeroporto do Estado-Membro de partida, diretamente e/ou através dos seus representantes e agentes autorizados, recuse o embarque de um passageiro, invocando a recusa das autoridades do Estado-Membro de destino de autorizar a sua entrada nesse Estado, pela pretensa falta de visto de entrada (visa), pode considerar-se que a transportadora aérea exerce uma função e atua como emanção do Estado em causa (emanation of State), de modo que o passageiro lesado possa opor-lhe a Decisão n.º 565/2014/UE perante o órgão jurisdicional do Estado-Membro de [partida], para demonstrar que tinha o direito de entrar sem um visto adicional e de pedir uma indemnização pela violação desse direito e, em consequência, pelo incumprimento do seu contrato de transporte?
- 3) Pode uma transportadora aérea, diretamente e/ou através dos seus representantes e agentes autorizados, recusar o embarque do nacional de um país terceiro com base numa decisão das autoridades do Estado-Membro de destino que recusa a entrada no território desse Estado-Membro, sem previamente emitir e/ou entregar ao referido nacional uma decisão escrita e fundamentada de recusa de entrada [v. artigo 14.º, n.º 2, do Regulamento (CE) 2016/399, antigo artigo 13.º do Regulamento (CE) n.º 562/2006¹⁰, que estabelece a tomada de uma decisão fundamentada para a recusa de entrada], para que seja garantido o respeito dos direitos fundamentais e, em particular, a proteção jurisdicional dos direitos do passageiro lesado (v. artigo 4.º do mesmo regulamento)?
- 4) Deve o artigo 2.º, [alínea] j), do Regulamento (CE) n.º 261/2004 ser interpretado no sentido de que está excluído do seu âmbito de aplicação o caso de recusa de embarque de um passageiro sempre que tal for decidido pela transportadora aérea com fundamento em pretensa falta da “necessária documentação de viagem”? É correta a interpretação segundo a qual a recusa de embarque está abrangida pelo âmbito de aplicação do regulamento quando seja decidido judicialmente, de acordo com as circunstâncias particulares de cada caso concreto, que os documentos de viagem eram suficientes e que a recusa de embarque era injustificada ou era ilegal por infringir o direito europeu?
- 5) Pode um passageiro ser privado do direito a indemnização previsto no artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 261/2004, se a transportadora aérea invocar uma cláusula de exclusão ou de limitação da responsabilidade em caso de pretensa falta da necessária documentação de viagem, quando essa cláusula conste das normais, e previamente publicadas, condições de exercício e/ou de prestação de serviços de uma transportadora aérea? O artigo 15.º, conjugado com o artigo 14.º do mesmo regulamento, opõe-se à aplicação dessas cláusulas restritivas e/ou de exclusão da responsabilidade da transportadora aérea?»

21. Em conformidade com o artigo 23.º do Estatuto do Tribunal de Justiça, D.Z., a Blue Air, os Governos alemão, cipriota e neerlandês e a Comissão apresentaram observações escritas. Esses interessados, com exceção da Blue Air, apresentaram alegações orais na audiência realizada em 12 de setembro de 2019 perante o Tribunal de Justiça.

Quanto à admissibilidade

22. A Blue Air contesta a admissibilidade do reenvio prejudicial, em primeiro lugar, porque, contrariamente às disposições processuais cipriotas, as partes no processo não foram ouvidas quanto à segunda e terceira questões prejudiciais, em segundo lugar, porque o órgão jurisdicional de reenvio não expôs as disposições do direito nacional aplicáveis e, em terceiro lugar, porque esse órgão jurisdicional

¹⁰ Regulamento (CE) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2006, que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen) (JO 2006, L105, p. 1).

não expôs todos os elementos de direito e de facto necessários à aplicação correta do direito da União. Por seu lado, o Governo alemão manifesta dúvidas quanto à admissibilidade da quarta e quinta questões prejudiciais, uma vez que não resulta do despacho de reenvio que o demandante no processo principal tenha invocado o Regulamento n.º 261/2004.

23. A este respeito, recorde-se que, segundo jurisprudência constante, as questões relativas à interpretação do direito da União submetidas pelo juiz nacional no quadro regulamentar e factual que o mesmo define sob a sua responsabilidade, e cuja exatidão não compete ao Tribunal de Justiça verificar, gozam de uma presunção de pertinência¹¹ e que o Tribunal de Justiça só pode recusar pronunciar-se sobre uma questão prejudicial submetida por um órgão jurisdicional nacional se for manifesto que a interpretação ou a apreciação da validade de uma regra da União solicitada não tem nenhuma relação com a realidade ou o objeto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal de Justiça não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil à questão submetida¹². Nenhuma destas hipóteses se verifica no caso em apreço. No que respeita à pertinência da quarta e quinta questões prejudiciais, saliento que, embora seja verdade, como indicado expressamente no despacho de reenvio, que o demandante no processo principal não invocou o Regulamento n.º 261/2004, o órgão jurisdicional de reenvio precisou, no mesmo despacho, que o direito cipriota lhe permite atribuir uma indemnização a uma parte, mesmo que esta não a tenha reclamado expressamente.

24. Recordo igualmente que, segundo jurisprudência igualmente constante, não cabe ao Tribunal de Justiça verificar se a decisão de reenvio foi adotada em conformidade com as regras nacionais de organização e de processo judiciais¹³.

25. Por conseguinte, proponho ao Tribunal que julgue admissíveis todas as questões prejudiciais submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio.

Quanto ao mérito

Quanto à primeira questão prejudicial

26. Com a primeira questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta ao Tribunal, em substância, se a Decisão n.º 565/2014 produz efeitos diretos, no sentido de, por um lado, conferir ao nacional de um Estado terceiro enumerado no anexo I do Regulamento n.º 539/2001 o direito de não obter visto nacional para efeitos de entrada no território de um dos Estados-Membros destinatários dessa decisão, quando está na posse de um título de residência reconhecido por esse Estado-Membro como equivalente ao seu visto nacional em conformidade com o artigo 3.º, n.º 1, alínea b), da referida decisão, e, por outro, de estabelecer a obrigação, para esse Estado-Membro, de permitir, em tais circunstâncias, a entrada não obstante a falta desse visto.

27. A Blue Air, os Governos alemão, cipriota e neerlandês, com base em argumentos substancialmente coincidentes, propõem que se responda negativamente a esta questão. A Comissão considera, pelo contrário, que se deve responder afirmativamente¹⁴.

11 V., a título de exemplo, Acórdão de 10 de março de 2016, Flight Refund (C-94/14, EU:C:2016:148, n.º 40 e jurisprudência referida).

12 V., mais recentemente, Acórdão de 10 de dezembro de 2018, Wightman e o. (C-621/18, EU:C:2018:999, n.º 27 e jurisprudência referida).

13 V., mais recentemente, Acórdão de 10 de dezembro de 2018, Wightman e o. (C-621/18, EU:C:2018:999, n.º 30).

14 Nas suas observações escritas, o demandante no processo principal, que respondeu globalmente às questões prejudiciais submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio, parece pronunciar-se em sentido favorável ao reconhecimento dos efeitos diretos (horizontais) da Decisão n.º 565/2014.

28. Como o Tribunal de Justiça salientou a partir do conhecido Acórdão Grad, seria incompatível com o efeito vinculativo que o artigo 288.º TFUE reconhece à decisão «negar por princípio que a obrigação que ele impõe possa ser invocada pelas pessoas a quem diz respeito». Nos casos em que um ou vários Estados-Membros, por meio de decisão, tenham sido obrigados a adotar um determinado comportamento, «o efeito útil de um tal ato seria grandemente atenuado se os particulares desse Estado se vissem impedidos de dele se valerem em juízo e os órgãos jurisdicionais nacionais impedidos de o tomar em consideração como elemento do direito [da União]»¹⁵.

29. Todavia, a fim de que a obrigação imposta por uma decisão aos Estados-Membros, que são os seus destinatários, possa ter efeito direto nas relações entre estes e os particulares, essa obrigação deve ser incondicional e suficientemente precisa¹⁶. A análise destinada a verificar se esses critérios estão preenchidos deve ser efetuada em cada caso, tendo em conta a natureza, a economia e os termos da disposição que se pretende invocar em juízo¹⁷.

30. Antes de proceder a essa análise com referência à Decisão n.º 565/2014, é necessário debruçar-nos sobre o argumento avançado pelo Governo alemão, segundo o qual a possibilidade de reconhecer efeito direto às disposições desta decisão estaria radicalmente excluída pelo facto de que, ao limitar-se a promover uma simplificação administrativa, não tem por objetivo conferir direitos aos particulares.

31. Na minha opinião, esse argumento deve ser afastado.

32. Por um lado, o reconhecimento de direitos ou outras situações jurídicas subjetivas favoráveis dos particulares como contrapartida de uma obrigação imposta aos Estados-Membros por força das disposições de uma decisão constitui um efeito reflexo dessas disposições, que pode afastar-se do objetivo concretamente prosseguido pela decisão no seu conjunto¹⁸. Por outro lado, a premissa de que parte o argumento do Governo alemão, segundo a qual o efeito direto de uma norma de direito da União está necessariamente ligado ao reconhecimento, por parte desta última, de direitos¹⁹ a favor do particular que a invoca em juízo, é desmentida, na minha opinião, pela jurisprudência do Tribunal de Justiça.

33. Sem querer entrar no debate doutrinal sobre as diferentes declinações do efeito direto e os seus limites em relação a outros conceitos do direito da União, limito-me a salientar que o Tribunal há muito reconheceu que a possibilidade de os particulares invocarem uma norma do direito da União que impõe obrigações aos Estados-Membros não depende da circunstância de esta se destinar a conferir direitos aos particulares, pelo menos no caso de essa norma ser invocada não com a função de substituição da norma nacional que lhe é contrária, mas com a função de parâmetro de legalidade de disposições do direito nacional, de decisões ou de comportamentos adotados por uma autoridade nacional²⁰. A circunstância de nem a disposição de uma decisão dirigida aos Estados-Membros cujo efeito direto se invoca para se opor a uma decisão administrativa nacional que lhe é contrária, nem o ato que a contém terem como finalidade conferir direitos aos particulares, não pode ser considerada, por si só, decisiva para excluir essa eficácia²¹.

15 Acórdão de 6 de outubro de 1970, Grad (9/70, EU:C:1970:78, n.º 5).

16 Acórdão de 6 de outubro de 1970, Grad (9/70, EU:C:1970:78, n.º 9). V. também Acórdãos de 12 de dezembro de 1990, Kaefer e Prochi (C-100/89 e C-101/89, EU:C:1990:456, n.º 24), e de 10 de novembro de 1992, Hansa Fleisch Ernst Mundt (C-156/91, EU:C:1992:423, n.º 13).

17 Acórdão de 6 de outubro de 1970, Grad (9/70, EU:C:1970:78, n.º 6).

18 V., neste sentido, n.º 24 do Acórdão de 12 de dezembro de 1990, Kaefer e Prochis (C-100/89 e C-101/89, EU:C:1990:456).

19 No n.º 35 das suas observações escritas o Governo alemão emprega, no n.º 35, o termo «subjektiv-öffentlichen Rechten».

20 V., no que respeita às diretivas, Acórdãos de 19 de janeiro de 1982, Becker (8/81, EU:C:1982:7, n.º 25); de 23 de novembro de 1977, Enka (38/77, EU:C:1977:190, n.º 18); de 19 de setembro de 2000, Linster (C-287/98, EU:C:2000:468, n.ºs 38 e 39) e, mais recentemente, Acórdãos de 8 de junho de 2006, Feuerbestattungsverein Halle (C-430/04, EU:C:2006:374, n.º 28); de 17 de julho de 2008, Flughafen Köln/Bonn (C-226/07, EU:C:2008:429, n.º 33); de 17 de novembro de 2011, Aladzhov (C-434/10, EU:C:2011:750, n.º 32) e de 5 de setembro de 2012, Rahman e o. (C-83/11, EU:C:2012:519, n.º 25).

21 É, no entanto, necessário que o particular seja titular de um interesse, passível de ser invocado perante o juiz nacional, em que a obrigação imposta ao Estado-Membro seja respeitada.

34. Dito isto, importa, portanto, verificar se a Decisão n.º 565/2014 comporta, para os Estados-Membros que são os seus destinatários, a obrigação, suficientemente precisa e incondicional, de reconhecer como equivalentes aos vistos nacionais, para efeitos de entrada e de residência temporária no seu território, os títulos de residência mencionados no artigo 3.º, n.º 1, alínea b), dessa decisão.

35. No presente processo, as dúvidas manifestadas pelos governos que apresentaram observações no Tribunal incidem essencialmente sobre o requisito do caráter incondicional, dado que o artigo 3.º, n.º 1, da Decisão n.º 565/2014 habilita, mas não obriga, os Estados-Membros a quem essa decisão é dirigida a reconhecer unilateralmente a equivalência aos seus vistos nacionais dos títulos de residência referidos na alínea b) dessa disposição e que essa habilitação só opera no caso de esses Estados-Membros se determinarem a aplicar a decisão em causa.

36. A participação no regime de reconhecimento unilateral que a Decisão n.º 565/2014 pretendeu estabelecer²² é, portanto, como aliás enunciado expressamente no seu considerando 7, *facultativa*. Além disso, embora o artigo 2.º, n.º 3, dessa decisão precise que, quando optem pela sua aplicação, os Estados-Membros que são os seus destinatários reconhecem todos os documentos referidos nos n.ºs 1 e 2 do mesmo artigo, seja qual for o Estado-Membro de emissão do documento, o artigo 3.º, n.º 1, da referida decisão deixa aos Estados-Membros que decidam aplicar o artigo 2.º, a título de opção posterior, a faculdade de reconhecer como equivalentes aos vistos nacionais também os documentos enumerados nas alíneas a) e b) do referido artigo 3.º, n.º 1.

37. Segundo jurisprudência constante, uma disposição do direito da União é incondicional quando prevê uma obrigação que não é acompanhada de condições nem subordinada, na sua execução ou nos seus efeitos, à intervenção de qualquer ato das instituições da [União] ou dos Estados-Membros²³.

38. Uma aplicação rigorosa deste critério conduziria inevitavelmente a considerar que as disposições da Decisão n.º 565/2014, em particular o seu artigo 3.º, não preenchem o requisito do caráter incondicional exigido pela jurisprudência.

39. Com efeito, por um lado, o regime simplificado de controlo das pessoas nas fronteiras externas instituído por essa decisão apenas se aplica aos Estados-Membros destinatários no caso de estes consentirem mediante declaração expressa nesse sentido²⁴. Por outro lado, no caso de esse consentimento ocorrer, a equivalência dos documentos enumerados nas alíneas a) e b) do artigo 3.º, n.º 1, da referida decisão aos vistos nacionais não decorre automaticamente, mas exige um reconhecimento exposto posterior por parte do Estado-Membro em causa. Além disso, este último tem, em conformidade com o mesmo n.º 1 do artigo 3.º, a possibilidade de excluir esse reconhecimento no caso de os vistos ou os títulos de residência forem apostos em determinados documentos de viagem. Assim, é forçoso constatar que a Decisão n.º 565/2014 não impõe aos Estados-Membros que são os seus destinatários uma obrigação incondicional de reconhecer essa equivalência, nem de participar no regime simplificado estabelecido pela referida decisão.

40. Todavia, não penso que seja correto concluir a análise com base unicamente nesta constatação.

22 V. considerandos 9 e 10 e artigo 1.º dessa decisão.

23 V., neste sentido, Acórdãos de 23 de fevereiro de 1994, Comitato di coordinamento per la difesa della cava e o. (C-236/92, EU:C:1994:60, n.º 9), e de 26 de outubro de 2006, Pohl-Boskamp (C-317/05, EU:C:2006:684, n.º 41).

24 V. artigo 5.º da Decisão n.º 565/2014.

41. Com efeito, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que o simples facto de uma disposição do direito da União necessitar, *para produzir efeitos*, de ser completada por outro ato, não exclui que se considere que o preceito que contém, que enuncia uma obrigação em si clara e precisa, depois de se ter tornado vinculativo para o Estado-Membro em causa²⁵, tem carácter incondicional para efeitos da sua invocabilidade em juízo como parâmetro de legalidade de uma disposição nacional ou de uma decisão de uma autoridade nacional que lhe é contrária²⁶. O mesmo é aplicável para a hipótese em que a aplicação dessa disposição está sujeita a termo²⁷ ou a condição²⁸.

42. No caso da Decisão n.º 565/2014, a adesão do Estado-Membro ao regime que ela institui — adesão que, em conformidade com o artigo 5.º dessa decisão, deve ser comunicada à Comissão e constitui objeto de publicação no Jornal Oficial — importa, nos termos do artigo 2.º, n.º 3, a obrigação de reconhecer, sem prejuízo das exceções definidas pelo Estado-Membro em causa no ato de adesão, todos os documentos indicados nos n.ºs 1 e 2 deste artigo, evitando assim qualquer distinção no que se refere ao país emissor²⁹. Não considerar essa obrigação, além de clara e precisa, também incondicional, *uma vez que o Estado-Membro em causa tenha optado pela aplicação da decisão*, indicando as eventuais exceções ao reconhecimento da equivalência, dentro dos limites definidos pelo artigo 2.º, n.º 3, da decisão, parece-me constituir uma aplicação excessivamente formalista da jurisprudência referida no n.º 37 das presentes conclusões.

43. A análise complica-se, todavia, quando se passa do artigo 2.º da Decisão n.º 565/2014 para o artigo 3.º da mesma. Com efeito, como já foi dito anteriormente, esse artigo não impõe aos Estados-Membros destinatários uma obrigação, como a prevista no n.º 3 do referido artigo 2.º, de reconhecer a equivalência aos vistos nacionais de todos os documentos nele mencionados, mas deixa-lhes a faculdade de efetuar esse reconhecimento.

44. Tendo em conta a decisão da Roménia de reconhecer unilateralmente os títulos de residência mencionados no artigo 3.º, n.º 1, alínea b), da Decisão n.º 565/2014, que esse Estado-Membro notificou à Comissão e que esta publicou no Jornal Oficial, pode considerar-se que o nacional de um país terceiro enumerado no anexo I do Regulamento n.º 539/2001 e que possui um título de residência que se enquadra entre os que foram objeto de reconhecimento, tem legitimidade para invocar o referido artigo 3.º para contestar a legalidade da recusa de entrada na Roménia que lhe foi oposta pelas autoridades desse Estado-Membro pelo facto de não dispor de um visto nacional?

45. No meu entender, a jurisprudência referida no n.º 37 das presentes conclusões não obsta a uma resposta afirmativa a essa questão, do mesmo modo que a ampla margem de apreciação que o artigo 3.º, n.º 1, da Decisão n.º 565/2014 confere aos Estados-Membros destinatários dessa decisão quanto ao reconhecimento da equivalência dos documentos nele mencionados.

46. Vendo bem as coisas, com efeito, embora o requisito do carácter incondicional da norma para efeitos da sua suscetibilidade de ser invocada em juízo esteja ligado por uma relação inversamente proporcional à margem de apreciação de que dispõem os Estados-Membros³⁰, o Tribunal de Justiça tem-se frequentemente centrado mais na forma como essa margem é utilizada do que na sua amplitude³¹, em particular quando o que era invocado era o «efeito direto vertical» dessa

25 V. Acórdão de 10 de novembro de 1992, Hansa Fleisch Ernst Mundt (C-156/91, EU:C:1992:423, n.º 20).

26 Era este, nomeadamente, o caso no processo que deu origem ao Acórdão de 6 de outubro de 1970, Grad (9/70, EU:C:1970:78).

27 V. Acórdão de 10 de novembro de 1992, Hansa Fleisch Ernst Mundt (C-156/91, EU:C:1992:423, n.º 19).

28 V. Acórdão de 12 de dezembro de 1990, Kaefer e Prochci (C-100/89 e C-101/89, EU:C:1990:456, n.º 27), no qual a obrigação prevista na disposição invocada da Decisão n.º 86/283 estava sujeita à condição de reciprocidade.

29 Neste sentido, v. a proposta da Comissão de 21 de junho de 2013; COM (2013) 441 final, p. 3.

30 Com efeito, o Tribunal declarou, no Acórdão de 12 de dezembro de 1990, Kaefer e ProchCI (C-100/89 e C-101/89, EU:C:1990:456, n.º 26), que uma disposição é incondicional quando não deixa aos Estados-Membros qualquer margem de apreciação.

31 V., por exemplo, no que respeita às diretivas, Acórdãos de 5 de outubro de 2004, Pfeiffer e o. (C-397/01 a C-403/01, EU:C:2004:584, n.º 105); e de 28 de junho de 2007, JP Morgan Fleming Claverhouse Investment Trust e The Association of Investment Trust Companies (C-363/05, EU:C:2007:391, n.ºs 59 e 60).

disposição³². A existência de uma margem, mais ou menos ampla, de apreciação que a disposição em causa deixa aos Estados-Membros não parece, portanto, conduzir inevitavelmente a excluir a sua aptidão para ser invocada em juízo com a função de parâmetro de legalidade das disposições de direito nacional ou dos atos ou comportamentos das autoridades administrativas nacionais³³. Nesta mesma ótica, mais substancialista do que formalista, o Tribunal esclareceu também, no que respeita às disposições de uma diretiva, que não seria justificado excluir o direito de os particulares invocarem essas disposições nos órgãos jurisdicionais nacionais depois de o Estado-Membro em causa utilizar a margem de apreciação (também ampla) de que dispõe na transposição dessa diretiva³⁴.

47. A resposta à questão enunciada no n.º 44 das presentes conclusões depende, portanto, essencialmente da questão de saber se, uma vez que o Estado-Membro em causa tenha decidido aplicar o artigo 3.º da Decisão n.º 565/2014, sem indicar exceções, como fez a Roménia, esse Estado-Membro é obrigado a reconhecer a equivalência dos documentos mencionados no n.º 1 desse artigo com os vistos nacionais, sem poder decidir, em cada caso, se procede ou não a esse reconhecimento.

48. Interrogados sobre este ponto pelo Tribunal de Justiça na audiência, os Governos alemão e cipriota responderam negativamente. Todavia, não estou convencido por essa resposta.

49. A circunstância de o regime introduzido pela Decisão n.º 565/2014 se basear no reconhecimento unilateral pelos Estados destinatários dessa decisão não deve fazer perder de vista o facto de que esta última institui regras comuns em matéria de controlos nas fronteiras externas e que o objetivo dessas regras é a simplificação dos controlos. Ora, seria contrário a esse objetivo e, no fim de contas, ao efeito útil da referida decisão, considerar que os Estados-Membros que decidiram aderir ao regime por esta introduzido e que notificaram essa decisão à Comissão pudessem depois derogá-la em casos individuais, conservando a faculdade de recusar na fronteira o nacional de um país terceiro enumerado no anexo I do Regulamento n.º 539/2001, na posse de um dos documentos referidos no artigo 3.º da Decisão n.º 565/2014, emitido de forma regular e válido, com o pretexto de que não obteve um visto de entrada ou de trânsito nacional. Uma tal interpretação da Decisão n.º 565/2014 seria igualmente contrária ao princípio da segurança jurídica, que a publicação da notificação do Estado-Membro à Comissão, efetuada em conformidade com o artigo 5.º dessa decisão, visa salvaguardar.

50. Daqui decorre que, uma vez que Estado-Membro em causa tenha comunicado à Comissão a sua intenção de aplicar a Decisão n.º 565/2014 e de reconhecer os documentos enumerados no seu artigo 3.º, n.º 1, como equivalentes aos seus vistos nacionais, tem a obrigação de cumprir a decisão tomada.

51. Não se opõe a essa conclusão o considerando 7 da Decisão n.º 565/2014, segundo o qual a participação no regime introduzido por esta última não deve «impor aos Estados-Membros obrigações suplementares relativamente às estabelecidas no [respetivo] ato de adesão». Com efeito, essa decisão e o regime simplificado que introduz, ao qual os Estados-Membros destinatários aderem numa base voluntária, têm por objetivo atenuar a obrigação, prevista no ato de adesão desses Estados-Membros,

32 No que respeita às diretivas v., por exemplo, Acórdãos de 24 de outubro de 1996, Kraaijeveld e o. (C-72/95, EU:C:1996:404, n.ºs 59 a 61), de 19 de setembro de 2000, Linster (C-287/98, EU:C:2000:468, n.ºs 36 e 37, bem como as Conclusões do advogado-geral P. Léger, C-287/98, EU:C:2000:3, n.º 73 e ss.), de 7 de março de 1996, Associazione Italiana per il WWF e o., C-118/94, EU:C:1996:86, n.ºs 17 a 26), de 15 de maio de 2014, Almos Agrárkülkereskedelmi (C-337/13, EU:C:2014:328, n.º 34); de 7 de setembro de 2004, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, n.º 66). V., igualmente, Conclusões do advogado-geral Y. Bot, no processo Rahman e o., C-83/11, EU:C:2012:174, n.º 81. No que respeita às decisões, v. Acórdão de 10 de novembro de 1992, Hansa Fleisch Ernst Mundt (C-156/91, EU:C:1992:423, n.º 15).

33 V. ainda, sempre no que respeita às diretivas, Acórdãos de 17 de julho de 2008, Flughafen Köln/Bonn (C-226/07, EU:C:2008:429, n.ºs 33 e 34), e de 6 de outubro de 2015, T-Mobile Czech Republic e Vodafone Czech Republic (C-508/14, EU:C:2015:657, n.º 53).

34 V. Acórdão de 18 de outubro de 2001, Gharehveran (C-441/99, EU:C:2001:551, n.ºs 39 a 44).

de exigirem sistematicamente aos nacionais dos países terceiros enumerados no anexo I do Regulamento n.º 539/2001 o visto nacional de entrada ou de trânsito, aligeirando os trâmites administrativos que esta obrigação implica para as pessoas que já foram sujeitas a controlos rigorosos pelo Estado-Membro de emissão.

52. Tendo em conta as considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que responda à primeira questão prejudicial que a Decisão n.º 565/2014 deve ser interpretada no sentido de que o Estado-Membro destinatário que decidiu reconhecer a equivalência dos documentos enumerados no artigo 3.º, n.º 1, dessa decisão com os seus vistos nacionais, sem prever exceções, e o comunicou essa decisão à Comissão em conformidade com o artigo 5.º dessa [decisão] não pode, a partir da data de publicação dessa comunicação no Jornal Oficial, recusar na fronteira o nacional de um país terceiro enumerado no anexo I do Regulamento n.º 539/2001, na posse de um dos documentos mencionados no referido artigo 3.º, n.º 1, emitido de forma regular e válido, pelo simples facto de não possuir um visto nacional. A Decisão n.º 565/2014 pode ser invocada em juízo pelo nacional do Estado terceiro a quem tenha sido recusada a entrada ou o trânsito no território do referido Estado-Membro, nas circunstâncias acima referidas, com vista a contestar a legalidade da decisão de recusa.

Quanto à segunda questão prejudicial

53. Com a segunda questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta ao Tribunal de Justiça, em substância, se uma transportadora aérea que, diretamente ou através dos seus representantes no aeroporto de partida, recusa o embarque a um passageiro invocando a recusa de entrada oposta pelas autoridades do Estado-Membro de destino devido à falta de visto nacional, deve ser considerada uma emanção desse Estado-Membro, relativamente à qual o passageiro em causa pode invocar as disposições da Decisão n.º 565/2014 com vista a obter uma indemnização por violação do contrato de transporte. Por outras palavras, o Tribunal de Justiça é chamado a pronunciar-se sobre a possibilidade de um particular invocar em juízo, contra a companhia com a qual celebrou um contrato de transporte aéreo, as obrigações que incumbem ao Estado-Membro de destino por força de um ato de direito derivado em matéria de controlos nas fronteiras, neste caso a Decisão n.º 565/2014.

54. Digo desde já que, como o Governo neerlandês, tenho uma certa dificuldade em alcançar plenamente o significado desta questão, dada a natureza essencialmente contratual do litígio no processo principal. Com efeito, ao não embarcar D.Z., a Blue Air não cumpriu com a prestação a que estava obrigada por força do contrato de transporte celebrado com este último. Ora, a questão de saber se esse comportamento é suscetível de originar uma responsabilidade por incumprimento e se, por este ou por outro motivo, confere a D.Z. o direito de obter uma indemnização pelos danos sofridos não depende da possibilidade de este último invocar em juízo, contra a Blue Air, as obrigações que incumbem à Roménia por força do regime introduzido pela Decisão n.º 565/2014, a que esse Estado-Membro decidiu aderir.

55. Partindo deste pressuposto, como todos os interessados que apresentaram observações no presente processo, com exceção de D.Z., considero que se deve responder negativamente à segunda questão prejudicial.

56. Com efeito, a natureza vinculativa de uma decisão, na qual se baseia a possibilidade de a invocar perante o órgão jurisdicional nacional³⁵, só existe em relação aos Estados-Membros destinatários. Por conseguinte, uma decisão dirigida aos Estados-Membros não pode, por si só, criar obrigações para um particular e não pode, enquanto tal, ser invocada contra ele³⁶.

³⁵ Acórdão de 6 de outubro de 1970, Grad (9/70, EU:C:1970:78, n.º 5).

³⁶ V., neste sentido, no que respeita às diretivas, Acórdão de 26 de fevereiro de 1986, Marshall (152/84, EU:C:1986:84, n.º 48).

57. Embora, no n.º 27 do Acórdão Farrell³⁷, o Tribunal de Justiça tenha precisado que disposições de direito derivado da União suscetíveis de produzir efeitos diretos podem ser invocadas por um particular «contra um organismo ou entidade que está sujeito à autoridade ou ao controlo do Estado ou que dispõe de poderes exorbitantes face aos que resultam das normas aplicáveis às relações entre particulares»³⁸, essa jurisprudência não é aplicável nas circunstâncias do processo principal.

58. Como a Comissão corretamente assinalou, nem as companhias aéreas nem os funcionários, os representantes ou os agentes destas últimas que verificam a necessária documentação de viagem no aeroporto do Estado-Membro de partida podem ser considerados responsáveis pelo exercício das funções de controlo na fronteira. Por conseguinte, esses sujeitos não têm nenhum poder para recusar ou autorizar a entrada de um nacional de um país terceiro no território do Estado-Membro de destino.

59. É verdade que, por força do artigo 26.º, n.º 1, alínea b), da Convenção, assinada em Schengen, em 19 de junho de 1990, de aplicação do Acordo de Schengen, de 14 de junho de 1985³⁹ e da Diretiva 2001/51⁴⁰, que completa e define as condições de aplicação desse artigo, as transportadoras que efetuam o transporte de nacionais de países terceiros no território dos Estados-Membros estão sujeitas a obrigações de controlo específicas⁴¹ e devem, nomeadamente, tomar «as medidas necessárias para se assegurar de que o estrangeiro transportado por via aérea ou marítima se encontra na posse dos documentos de viagem exigidos para a entrada nos territórios» dos Estados-Membros. Por outro lado, segundo o n.º 2 desse artigo, os Estados-Membros devem prever sanções contra os transportadores que conduzam por via aérea ou marítima, de um Estado terceiro para o seu território, estrangeiros que não possuam os documentos de viagem exigidos⁴².

60. Todavia, a previsão, pelo direito da União e/ou pelo direito nacional, das referidas obrigações e sanções não implica que as transportadoras aéreas que procedem ao controlo dos documentos de viagem dos passageiros antes do seu embarque no aeroporto do Estado-Membro de partida, para se certificarem de que estes últimos possuem os documentos exigidos para a entrada no Estado-Membro

37 Acórdão de 10 de outubro de 2017 (C-413/15, EU:C:2017:745).

38 V., igualmente, Acórdão de 12 de julho de 1990, Foster e o. (C-188/89, EU:C:1990:313, n.º 20).

39 JO 2000, L 239, p. 1.

40 Diretiva 2001/51/CE do Conselho, de 28 de junho de 2001, que completa as disposições do artigo 26.º da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen de 14 de junho de 1985 (JO 2001, L 187, p. 45).

41 Os controlos efetuados pelas transportadoras aéreas podem ser subdivididos em três tipos: I) controlos de identidade efetuados num contexto comercial no momento do *check in* a fim de confirmar a identidade do passageiro com um bilhete nominativo ou no âmbito da verificação da identidade da pessoa que se apresenta como tendo direito, por exemplo, a reduções; II) controlos efetuados por razões de segurança em casos e circunstâncias excecionais, por exemplo, em caso de dúvida quanto ao comportamento de um passageiro que possa pôr em causa a ordem pública ou a segurança dos outros passageiros; III) controlos a fim de prevenir sanções no quadro da legislação em matéria de responsabilidade das transportadoras caso transportassem pessoas que não possuem os documentos de viagem requeridos, v., neste sentido, a Resposta de 5 de julho de 2001 do então Comissário A. Vitorino a uma pergunta parlamentar sobre controlos sistemáticos de identidade efetuados antes do embarque pela Air France no aeroporto Charles-de-Gaulle, acessível em <http://http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2001-1486&language=PT>.

42 O processo que deu origem ao Acórdão de 4 de setembro de 2014, Air Baltic Corporation (C-575/12, EU:C:2014:2155) incidia sobre a aplicação de uma dessas sanções administrativas pelas autoridades lituanas à Air Baltic. Um outro processo, relativo à aplicação de uma sanção pelas autoridades húngaras à Ryanair está atualmente pendente no Tribunal de Justiça (v., processo C-754/18, Ryan Air Designated Activity Company).

de destino, devam ser consideradas emanações desse Estado-Membro, nem que esses controlos possam ser qualificados de «controlos de fronteira» na aceção do Código das Fronteiras Schengen⁴³, nem mesmo que os trabalhadores, representantes ou agentes dessas transportadoras sejam equiparáveis a «guardas de fronteira» na aceção do mesmo código⁴⁴.

61. Como salienta corretamente o Governo alemão, o Acórdão *Touring Tours und Travel e Sociedad de Transportes*⁴⁵ não permite chegar a uma conclusão diferente. É verdade que, nesse acórdão, o Tribunal considerou que os controlos dos documentos de viagem que uma empresa de transportes de passageiros por autocarro que efetua serviços de linhas transfronteiriças no interior do espaço Schengen deve executar, sob pena de sanções pecuniárias, por força de uma obrigação geral imposta pela lei de um Estado-Membro e as decisões individuais adotadas pelas autoridades de polícia desse Estado, devem considerar-se efetuadas «sob a ordem e sob o controlo» da referida autoridade, ainda que essa empresa não disponha de prerrogativas de poder público. Todavia, essa afirmação permanece circunscrita ao contexto do processo que deu origem a esse acórdão, no qual o Tribunal de Justiça era chamado a esclarecer se os referidos controlos integram o âmbito de aplicação do artigo 21.º, alínea a), do Regulamento n.º 562/2006, que precedeu o atual Código das Fronteiras Schengen, e se constituem «exercício de competências de polícia» que têm um efeito equivalente aos controlos de fronteira. Por conseguinte, esse [acórdão] não permite tirar conclusões sobre a possibilidade de considerar as transportadoras aéreas que efetuam os controlos dos documentos de viagem antes do embarque como organismos ou entidades na aceção do n.º 27 do Acórdão *Farrell*⁴⁶.

62. Pelas razões expostas, considero que se deve responder à segunda questão prejudicial no sentido de que uma transportadora aérea que, diretamente ou através dos seus representantes no aeroporto do Estado-Membro de partida, recusa o embarque a um passageiro invocando a recusa de entrada oposta pelas autoridades do Estado-Membro de destino devido à falta de visto nacional, não pode ser considerada uma emanação desse Estado-Membro, relativamente à qual o passageiro em causa pode invocar as obrigações que incumbem aos Estados-Membros que aplicam a Decisão n.º 565/2014.

Quanto à terceira questão prejudicial

63. Com a sua terceira questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se uma companhia aérea pode, diretamente ou através dos seus representantes ou agentes no aeroporto de partida, recusar embarcar um passageiro invocando a recusa de entrada oposta pelas autoridades do Estado-Membro de destino sem uma decisão escrita e fundamentada adotada por essas autoridades e que tenha sido comunicada ao interessado, em conformidade com o artigo 13.º do Regulamento n.º 562/2006.

64. Também me parece que esta questão prejudicial ultrapassa o contexto contratual em que se inscreve o litígio no processo principal.

43 Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen) (JO 2016, L 77, p. 1). O conceito de «[c]ontrolos de fronteira» é definido no artigo 2.º, ponto 11 desse código como «os controlos efetuados nos pontos de passagem de fronteira, a fim de assegurar que as pessoas, incluindo os seus meios de transporte e objetos na sua posse, podem ser autorizadas a entrar no território dos Estados-Membros ou autorizadas a abandoná-lo». Neste sentido, v. Acórdão de 13 de dezembro de 2018, *Touring Tours und Travel e Sociedad de Transportes* (C-412/17, EU:C:2018:1005, n.º 45 e jurisprudência citada), no qual o Tribunal de Justiça precisou que não constituem controlos de fronteira os controlos sobre os documentos de viagem efetuados pelas empresas de transportes por ocasião de transportes transfronteiriços por autocarro, na medida em que são efetuados no interior do território de um Estado-Membro, no presente caso no momento em que os viajantes entram no autocarro no início da viagem transfronteiriça, e não «nas fronteiras» ou «no momento da passagem da fronteira».

44 O conceito de guarda de fronteira é definido no artigo 2.º, ponto 14, do Código Schengen como «qualquer agente público afetado, nos termos do direito nacional, quer a um ponto de passagem de fronteira quer ao longo da fronteira ou proximidade imediata desta última, e que execute, em conformidade com o presente regulamento e o direito nacional, missões de controlo fronteiriço».

45 Acórdão de 13 de dezembro de 2018 (C-412/17, EU:C:2018:1005, n.ºs 48 e 49).

46 Acórdão de 10 de outubro de 2017 (C-413/15, EU:C:2017:745).

65. A recusa de embarque oposta por uma companhia aérea a um passageiro que celebrou um contrato de transporte com essa companhia, mesmo que se baseie numa decisão tomada pelas autoridades do Estado-Membro de destino segundo a qual esse passageiro não está autorizado a entrar no território desse Estado-Membro, constitui sempre e em qualquer caso um comportamento contratual. Com efeito, como se referiu em resposta à segunda questão prejudicial, os controlos sobre os documentos de viagem que as companhias aéreas estão obrigadas a efetuar por força do direito da União ou do direito nacional não constituem controlos de fronteira e a recusa de embarque não é equiparável a uma recusa de entrada no território do Estado-Membro de destino, ainda que possa ter efeitos idênticos, na medida em que impede o passageiro de entrar no referido território.

66. A circunstância de a recusa de embarque se justificar pela vontade da companhia aérea de não infringir a legislação nacional em matéria de imigração do Estado-Membro de destino do voo, expondo-se às sanções, também de natureza penal, a que estaria sujeita no caso de transportar passageiros sem os documentos exigidos para a passagem da fronteira desse Estado *não altera a natureza contratual* dessa recusa.

67. Daqui decorre que, ao recusar o embarque a um passageiro, uma companhia aérea expõe-se, em relação a esse passageiro, às consequências que resultam da violação do contrato de transporte celebrado com este último — a avaliar em conformidade com as cláusulas contratuais e a lei aplicável ao contrato — e, como veremos mais adiante, às condições previstas pelo Regulamento n.º 261/2004, caso os pressupostos para a sua aplicação se encontrem preenchidos.

68. Nesse contexto, as informações obtidas das autoridades do Estado-Membro de destino, bem como as recomendações e tomadas de posição adotadas por essas autoridades quanto à não conformidade dos documentos de viagem detidos pelo passageiro com os exigidos para a entrada nesse Estado-Membro, mais não são do que elementos com base nos quais a companhia aérea orienta o seu comportamento contratual, como os que pode extrair da verificação direta da regulamentação aplicável e da consulta de eventuais bases de dados.

69. Importa, em todo o caso, observar que, contrariamente ao que alega a Blue Air nas suas observações escritas, não se pode considerar que D.Z. tenha sido objeto de uma decisão de recusa de entrada no território romeno por falta dos documentos exigidos para efeitos da passagem da fronteira desse Estado-Membro. Uma tal decisão só podia ser adotada pelas autoridades romenas competentes, no contexto de um controlo de fronteira efetuado em conformidade com o capítulo II do Regulamento n.º 562/2006, o que pressupõe a presença de D.Z. na fronteira, e em cumprimento das formalidades substanciais previstas no artigo 13.º desse regulamento. Ainda menos se pode considerar, como afirmado pela Blue Air, que D.Z. tenha sido objeto de uma recusa «definitiva» de entrada no território romeno por falta da necessária documentação para esse efeito, não tendo D.Z. recebido comunicação de nenhuma decisão nesse sentido das autoridades romenas competentes e não tendo, portanto, estado em condições de exercer o direito de recurso previsto no artigo 13.º, n.º 3, do Regulamento n.º 562/2006.

70. Tendo em conta as considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que responda à terceira questão prejudicial declarando que a circunstância de a recusa, oposta por uma companhia aérea, de embarcar um passageiro num voo entre dois Estados-Membros não pertencentes à zona Schengen se basear em informações, recomendações ou decisões das autoridades competentes do Estado-Membro de destino do voo em relação à conformidade dos documentos na posse do passageiro com os exigidos para efeitos da passagem da fronteira desse Estado-Membro, não permite, por si só, exonerar a companhia aérea das consequências que, com base no contrato e na lei aplicável a este último, resultam do incumprimento da prestação de transporte.

Quanto à quarta questão prejudicial

71. A quarta questão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 2.º, alínea j), do Regulamento n.º 261/2004. O órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se, por força deste artigo, estão excluídos do âmbito de aplicação do regulamento todos os casos de «recusa de embarque» justificados pela companhia aérea com base numa pretensa falta da necessária documentação de viagem do passageiro, mesmo quando uma decisão judicial tenha declarado que esses documentos não estavam em falta e que a recusa de embarque era, por essa razão, injustificada.

72. A este respeito, há que recordar que o artigo 2.º, alínea j), do Regulamento n.º 261/2004 exclui a qualificação de «recusa de embarque» e, portanto, a aplicação desse regulamento, por duas ordens de razões. A primeira tem que ver com o não cumprimento pelo passageiro da obrigação de se apresentar para embarque nas condições previstas no artigo 3.º, n.º 2, desse regulamento. A segunda prende-se com os casos em que haja «motivos razoáveis» para recusar o embarque, «tais como razões de saúde, de segurança ou a falta da necessária documentação de viagem»⁴⁷. As justificações avançadas pela Blue Air para a falta de embarque de D.Z., relativas à posição adotada pelas autoridades romenas sobre a necessidade de um visto nacional para efeitos da sua entrada na Roménia, enquadram-se na segunda ordem de razões.

73. O Tribunal de Justiça já teve a oportunidade de afirmar, ao interpretar o artigo 2.º, alínea j), do Regulamento n.º 261/2004 à luz do seu contexto e dos objetivos prosseguidos pela legislação em que se insere, expressos nos considerandos 3, 4, 9 e 10 desse regulamento, e resultam dos trabalhos preparatórios⁴⁸, que o conceito de «recusa de embarque» contido nessa disposição tem «um sentido amplo que abrange todas as situações em que uma transportadora aérea recuse transportar um passageiro»⁴⁹. Segundo o Tribunal de Justiça, uma interpretação restritiva deste conceito seria contrária ao objetivo do Regulamento n.º 261/2004, que, como indicado no seu primeiro considerando, consiste em garantir um elevado nível de proteção dos passageiros⁵⁰.

74. Por conseguinte, seria contrário ao alcance amplo reconhecido pelo Tribunal de Justiça ao referido conceito bem como aos objetivos prosseguidos pelo Regulamento n.º 261/2004 interpretar a exceção contida no artigo 2.º, alínea j), deste regulamento relativa à existência de «motivos razoáveis para recusar o embarque» no sentido de que é suficiente, para a companhia aérea, invocar esses motivos, por exemplo a falta da necessária documentação de viagem, para se subtrair à aplicação do referido regulamento e privar o passageiro objeto da recusa de embarque do direito a indemnização prevista no seu artigo 7.º

75. Por outras palavras, a questão de saber se a recusa de uma companhia aérea de embarcar um passageiro é ou não de qualificar de «recusa de embarque» na aceção do artigo 2.º, alínea j), do Regulamento n.º 261/2004 não depende do tipo de motivos invocados para justificar essa recusa, mas da procedência desses motivos. Daqui resulta que pode existir «recusa de embarque» mesmo no caso

47 V. Acórdão de 4 de outubro de 2012, Finnair (C-22/11, EU:C:2012:604, n.º 29).

48 Em particular, da Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece regras comuns para a indemnização e a assistência aos passageiros dos transportes aéreos em caso de recusa de embarque e de cancelamento ou atraso considerável dos voos, apresentada pela Comissão das Comunidades Europeias em 21 de dezembro de 2001 [COM (2001) 784 def.].

49 V. Acórdãos de 4 de outubro de 2012, Finnair (C-22/11, EU:C:2012:604, n.º 22), e de 4 de outubro de 2012, Rodríguez Cachafeiro e Martínez-Reboredo Varela-Villamor (C-321/11, EU:C:2012:609, n.º 24).

50 V., neste sentido, Acórdãos de 10 de janeiro de 2006 (IATA e ELFAA, C-344/04, del 10 gennaio 2006, IATA e ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, n.º 69), de 22 de dezembro de 2008, Wallentin-Hermann, C-549/07, EU:C:2008:771, n.º 18), de 4 de outubro de 2012, Finnair (C-22/11, EU:C:2012:604, n.º 23) e de 4 de outubro de 2012, Rodríguez Cachafeiro e Martínez-Reboredo Varela-Villamor (C-321/11, EU:C:2012:609, n.º 25).

de essa recusa ter sido justificada por motivos ligados à falta da necessária documentação de viagem do passageiro ou, como alega a Blue Air, à posição adotada pelas autoridades do Estado-Membro de destino a respeito dessa falta de documentação, se se verificar que essas justificações são improcedentes⁵¹.

76. Dito isto, não considero que a constatação da improcedência dos motivos que levaram a companhia aérea a recusar o embarque seja, por si só, suficiente para concluir no sentido da aplicação do Regulamento n.º 261/2004. Com efeito, a referência, no texto do artigo 2.º, alínea j), desse regulamento ao carácter «razoável» dos motivos que justificaram a falta de embarque leva-me a considerar que o legislador da União pretendeu impor às companhias aéreas essencialmente um ónus de diligência para apreciar a procedência desses motivos, não excluindo, portanto, a possibilidade de que um erro cometido nessa apreciação possa, à luz de todas as circunstâncias pertinentes, ser considerado desculpável.

77. Neste sentido parecem também militar os trabalhos preparatórios do Regulamento (CE) n.º 261/2004. Embora a proposta inicial da Comissão não contivesse uma definição do conceito de «recusa de embarque», a exigência de introduzir essa definição foi suscitada em primeira leitura pelo Parlamento com uma alteração que excluía desse conceito, sem outra indicação, os casos em que «o embarque seja recusado por razões de conduta indecorosa, de saúde e de segurança ou de falta de documentos de viagem adequados»⁵². A referência aos «motivos razoáveis» para recusar o embarque foi inserida no seguimento do processo de adoção do regulamento, provavelmente por iniciativa do Conselho⁵³, alargando simultaneamente o âmbito dos possíveis casos de não aplicação do regulamento e sujeitando-os a um critério de razoabilidade.

78. É certo que o Tribunal de Justiça parece incluir no conceito de «recusa de embarque» na aceção do artigo 2.º, alínea j), do Regulamento n.º 261/2004 — e, conseqüentemente, integrar no âmbito de aplicação desse regulamento — de uma forma geral, qualquer comportamento não imputável ao passageiro⁵⁴. No entanto, considero que as clarificações feitas pelo Tribunal de Justiça a este propósito devem ser entendidas no sentido de que fazem, em princípio, parte de tal conceito as recusas de embarque que não sejam devidas ao passageiro mas à transportadora aérea e não também as que, embora não sejam imputáveis ao passageiro, devam ser consideradas razoavelmente justificadas na aceção da disposição suprarreferida.

79. Assim, na minha opinião, só em circunstâncias excepcionais a recusa de embarque oposta a um passageiro por motivos inerentes à falta da necessária documentação de viagem pode considerar-se razoavelmente justificada apesar de se basear num erro cometido pelo pessoal das companhias aéreas. Com efeito, como salientou a Comissão nas suas observações escritas, estas últimas dispõem de

51 V., neste sentido, a Comunicação da Comissão, Orientações para a Interpretação do Regulamento (CE) n.º 261/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece regras comuns para a indemnização e a assistência aos passageiros dos transportes aéreos em caso de recusa de embarque e de cancelamento ou atraso considerável dos voos, e do Regulamento (CE) n.º 2027/97 relativo à responsabilidade das transportadoras aéreas em caso de acidente, com a redação que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 889/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho C/2016/3502 (JO 2016, C 214, p. 5, n.º 3.1.1).

52 V. alteração 9 proposta em primeira leitura. Ao justificar esta alteração, o Parlamento precisava que «[o] regulamento deveria conter uma definição de “recusa de embarque” que tome em consideração, por exemplo, o facto de a ausência ou não-validade de um documento de identidade ou outras preocupações de segurança serem razões válidas para recusar o transporte de passageiros e não deverem ser consideradas casos de recusa de embarque». V. posição do Parlamento aprovada em primeira leitura em 24 de outubro de 2002 (JO 2003, C 300E, p. 557). Observo que, na proposta alterada de regulamento apresentada pela Comissão (JO 2003, 71 E, p. 188), esta última aceitou a alteração do Parlamento, inserindo, no artigo 2.º, alínea h.ii), da proposta de regulamento, uma definição do conceito de «recusa de embarque» («recusa de embarque de passageiros num voo») sem, todavia, incluir a exceção introduzida pelo Parlamento.

53 Um texto bastante similar ao atual figurava no artigo 2.º, alínea j), da Posição Comum (CE) n.º 27/2003, de 18 de março de 2003 (JO 2003, C 125, p. 63).

54 V. Acórdãos de 4 de outubro de 2012, Finnair (C-22/11, EU:C:2012:604, n.º 24), e de 4 de outubro de 2012, Rodríguez Cachafeiro e Martínez-Reboredo Varela-Villamor (C-321/11, EU:C:2012:609, n.ºs 32 e ss.).

diversos instrumentos para verificar as exigências em matéria de documentos de viagem e de vistos de entrada nos países de destino e evitar que seja erradamente recusado o embarque de passageiros por esses motivos, incluindo a consulta das autoridades públicas dos países em causa e da base de dados IATA Timatic.

80. Estas circunstâncias excepcionais não se verificam, na minha opinião, no processo principal, no qual, por um lado, D.Z. se apresentou no embarque com os documentos exigidos para efeitos de entrada na Roménia, em conformidade com a Decisão n.º 565/2014, e com o pedido de visto dirigido ao Ministério dos Negócios Estrangeiros romeno através do sítio Internet desse ministério e a resposta deste último em que se indica que, no seu caso, não era necessário visto e, por outro, a recusa de embarque da Blue Air se baseia numa pretensa decisão de recusa de entrada adotada pelas autoridades romenas. A este respeito, saliento que, embora o órgão jurisdicional de reenvio pareça efetivamente partir do pressuposto de que D.Z. foi objeto dessa decisão, da leitura quer do despacho de reenvio quer das observações escritas apresentadas pela Blue Air resulta que o único elemento em que assenta esse pressuposto é a mensagem de correio eletrónico da funcionária da Blue Air no aeroporto de Bucareste, cujo conteúdo é reproduzido no n.º 16 das presentes conclusões. Nas suas observações, a Blue Air relata o depoimento, já prestado no órgão jurisdicional de reenvio, da pessoa que procedeu ao controlo dos documentos de viagem de D.Z., do qual resulta unicamente que esses documentos foram transmitidos ao pessoal de controlo em terra da Blue Air no aeroporto de Bucareste e que a funcionária ao serviço respondeu aos agentes da Blue Air no aeroporto de Lárnaca que, sem visto, a entrada de D.Z. na Roménia seria negada. Nenhuma passagem desse depoimento indica quais as autoridades romenas que forneceram essa informação, nem que autoridades foram consultadas pela funcionária em causa ou se os documentos de viagem de D.Z. foram transmitidos a essas autoridades.

81. Com base nas considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que responda à quarta questão prejudicial declarando que o artigo 2.º, alínea j), do Regulamento n.º 261/2004 deve ser interpretado no sentido de que estão abrangidas pelo conceito de «recusa de embarque», na aceção dessa disposição, os casos em que o passageiro não tenha embarcado no voo em razão de um erro cometido no aeroporto de partida pelo pessoal de terra da companhia aérea ou de um seu representante ou agente no ato da verificação da necessária documentação de viagem do passageiro, salvo se, com base no conjunto das circunstâncias do caso, se concluir que, apesar da diligência utilizada, o erro não era evitável.

Quanto à quinta questão prejudicial

82. Com a quinta questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se é compatível com o artigo 15.º do Regulamento n.º 261/2004 uma cláusula de limitação ou de exclusão da responsabilidade da transportadora aérea em caso de recusa de embarque por motivos relacionados com a necessária documentação de viagem do passageiro, que figura nas condições gerais de transporte aplicadas por essa transportadora e tornadas publicadas através do seu sítio Internet.

83. O artigo 15.º do Regulamento n.º 261/2004 consagra claramente que as derrogações aos direitos mínimos dos passageiros estabelecidas neste regulamento não são admissíveis e que as obrigações impostas às transportadoras aéreas não podem ser objeto de derrogações, em particular por efeito de cláusulas limitativas ou de exclusão da responsabilidade inseridas no contrato de transporte.

84. Cláusulas como as contidas nas condições gerais de transporte aplicadas pela Blue Air, na medida em que tenham como consequência privar os passageiros do direito a indemnização previsto no artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 261/2004, nos casos de recusa de embarque compreendidos no âmbito de aplicação desse regulamento, na aceção do seu artigo 2.º, alínea j), são, portanto, incompatíveis com o referido regulamento.

85. Ora, como defendi na resposta à quarta questão prejudicial, integram o âmbito de aplicação do Regulamento n.º 261/2004, em conformidade com o seu artigo 2.º, alínea j), quer os casos em que a recusa de embarque do passageiro ocorre por erro cometido pelo pessoal da companhia aérea na apreciação da necessária documentação de viagem apresentada por este último, quer aqueles em que a recusa de embarque foi decidida com base em recomendações ou resoluções adotadas pelas autoridades do Estado-Membro de destino do voo, baseadas numa apreciação incorreta da idoneidade dos referidos documentos para permitir a entrada do passageiro no território do referido Estado-Membro.

86. Pelos motivos expostos, considero que se deve responder à quinta questão prejudicial no sentido de que o artigo 15.º do Regulamento n.º 261/2004 se opõe a uma cláusula de limitação ou de exclusão da responsabilidade da transportadora aérea em caso de recusa de embarque por motivos relativos à necessária documentação de viagem do passageiro, incluída nas condições gerais de transporte aplicadas por essa transportadora e tornadas públicas através do seu sítio Internet, na medida em que a aplicação dessa cláusula priva os passageiros do direito a indemnização previsto no artigo 4.º, n.º 3, desse regulamento nos casos de recusa de embarque abrangidos pelo âmbito de aplicação desse regulamento, em conformidade com o seu artigo 2.º, alínea j), entre os quais figura a recusa de embarque devido a um erro cometido pelo pessoal da companhia aérea na apreciação da necessária documentação de viagem do passageiro.

Conclusão

87. Com base em todas as considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que responda às questões prejudiciais submetidas pelo Eparchiako Dikastirio Larnakas (Tribunal Regional de Lárnaca, Chipre) do seguinte modo:

«A Decisão n.º 565/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, deve ser interpretada no sentido de que o Estado-Membro destinatário que decidiu reconhecer a equivalência dos documentos enumerados no artigo 3.º, n.º 1, dessa decisão, com os seus vistos nacionais, sem prever exceções, e comunicou essa decisão à Comissão em conformidade com o artigo 5.º dessa [decisão] não pode, a partir da data de publicação dessa comunicação no *Jornal Oficial da União Europeia*, recusar na fronteira o nacional de um país terceiro enumerado no anexo I do Regulamento n.º 539/2001, na posse de um dos documentos mencionados no referido artigo 3.º, n.º 1, emitido de forma regular e válido, pelo simples facto de não possuir um visto nacional. A Decisão n.º 565/2014 pode ser invocada em juízo pelo nacional do Estado terceiro a quem tenha sido recusada a entrada ou o trânsito no território do referido Estado-Membro, nas circunstâncias acima referidas, com vista a contestar a legalidade da decisão de recusa.

Uma transportadora aérea que, diretamente ou através dos seus representantes no aeroporto do Estado-Membro de partida, recusa o embarque a um passageiro invocando a recusa de entrada oposta pelas autoridades do Estado-Membro de destino devido à falta de visto nacional, não pode ser considerada uma emanção desse Estado-Membro, relativamente à qual o passageiro em causa pode invocar as obrigações que incumbem aos Estados-Membros que aplicam a Decisão n.º 565/2014.

A circunstância de a recusa, oposta por uma companhia aérea, de embarcar um passageiro num voo entre dois Estados-Membros não pertencentes à zona Schengen se basear em informações, recomendações ou decisões das autoridades competentes do Estado-Membro de destino do voo em relação à conformidade dos documentos na posse do passageiro com os exigidos para efeitos da passagem da fronteira desse Estado-Membro, não permite, por si só, exonerar a companhia aérea das consequências que, com base no contrato e na lei aplicável a este último, resultam do incumprimento da prestação de transporte.

O artigo 2.º, alínea j), do Regulamento n.º 261/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de fevereiro de 2004, que estabelece regras comuns para a indemnização e a assistência aos passageiros dos transportes aéreos em caso de recusa de embarque e de cancelamento ou atraso considerável dos voos, deve ser interpretado no sentido de que estão abrangidas pelo conceito de «recusa de embarque», na aceção dessa disposição, os casos em que o passageiro não tenha embarcado no voo em razão de um erro cometido no aeroporto de partida pelo pessoal de terra da companhia aérea ou de um seu representante ou agente no ato da verificação da necessária documentação de viagem do passageiro, salvo se, com base no conjunto das circunstâncias do caso, se concluir que, apesar da diligência utilizada, o erro não era evitável.

O artigo 15.º do Regulamento n.º 261/2004 opõe-se a uma cláusula de limitação ou de exclusão da responsabilidade da transportadora aérea em caso de recusa de embarque por motivos relativos à necessária documentação de viagem do passageiro, incluída nas condições gerais de transporte aplicadas por essa transportadora e tornadas públicas através do seu sítio Internet, na medida em que a aplicação dessa cláusula priva os passageiros do direito a indemnização previsto no artigo 4.º, n.º 3, desse regulamento, nos casos de recusa de embarque abrangidos pelo âmbito de aplicação desse regulamento, em conformidade com o seu artigo 2.º, alínea j), entre os quais figura a recusa de embarque devido a um erro cometido pelo pessoal da companhia aérea na apreciação da necessária documentação de viagem do passageiro.»