



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 30 april 2020*

”Begäran om förhandsavgörande – Område med frihet, säkerhet och rättvisa – Gränskontroller, asyl och invandring – Beslut nr 565/2014/EU – Förenklad ordning för personkontroller vid de yttre gränserna – Tredjeland-medborgare som har tillfälligt uppehållstillstånd som utfärdats av en medlemsstat – Artikel 3 – Bulgariens, Kroatens, Cyperns och Rumäniens unilaterala erkännande av vissa handlingar såsom likställda med de egna nationella viseringarna – Beslut som inte kan göras gällande gentemot en stat – Direkt effekt – Erkännande av en privaträttslig enhet såsom en stats förlängda arm – Villkor – Förordning (EG) 562/2006 – Kodexen om Schengen gränserna – Artikel 13 – Nekat inresa in till en medlemsstats territorium – Motiveringsskyldighet – Förordning (EG) 261/2004 – Kompensation och assistans till passagerare vid nekad ombordstigning – Artikel 2 j – Nekat ombordstigning på grund av förment ofullständiga resehandlingar – Artikel 15 – Lufttrafikföretagens skyldigheter gentemot passagerarna – Undantag i transportavtalet eller andra handlingar kan inte tas upp till prövning”

I mål C-584/18,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Eparchiako Dikastirio Larnakas (Distriktsdomstolen i Larnaca, Cypern) genom beslut av den 3 september 2018, som inkom till domstolen den 19 september 2018, i målet

D.Z.

mot

Blue Air – Airline Management Solutions SRL,

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Prechal, domstolens ordförande K. Lenaerts, tillika tillförordnad domare på tredje avdelningen, samt domarna L.S. Rossi, J. Malenovský (referent) och F. Biltgen,

generaladvokat: G. Pitruzzella,

justitiesekreterare: handläggaren R. Schiano,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 12 september 2019,

* Rättegångsspråk: grekiska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- D.Z., genom K. Papantoniou, dikigoros,
- Blue Air Airline Management Solutions SRL, genom N. Damianou, dikigoros,
- Cyperns regering, genom E. Neofytou och D. Lysandrou, båda i egenskap av ombud,
- Tysklands regering, inledningsvis genom J. Möller, T. Henze och R. Kanitz, därefter genom J. Möller och R. Kanitz, samtliga i egenskap av ombud,
- Nederländernas regering, genom M. K. Bulterman och J. Langer, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom M. Condou-Durande, C. Cattabriga, N. Yerrell och G. Wils, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 21 november 2019 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av Europaparlamentets och rådets beslut nr 565/2014/EU av den 15 maj 2014 om en förenklad ordning för personkontroller vid de yttre gränserna på grundval av Bulgariens, Kroatiens, Cyperns och Rumäniens unilaterala erkännande av vissa handlingar såsom likställda med de egna nationella viseringarna för transitering genom dessa länders territorium eller planerade vistelser på deras territorium som inte överstiger 90 dagar under en 180-dagarsperiod och om upphävande av beslut 895/2006/EG och 582/2008/EG (EUT L 157, 2014, s. 23), av artiklarna 4 och 13 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengen gränserna) (EUT L 105, 2006, s. 1), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 610/2013 av den 26 juni 2013 (EUT L 182, 2013, s. 1) (nedan kallad kodexen om Schengen gränserna), och av artikel 4.3 samt artiklarna 14 och 15 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 261/2004 av den 11 februari 2004 om fastställande av gemensamma regler om kompensation och assistans till passagerare vid nekad ombordstigning och inställda eller kraftigt försenade flygningar och om upphävande av förordning (EEG) nr 295/91 (EUT L 46, 2004, s. 1).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan D.Z. och Blue Air – Airline Management Solutions SRL (nedan kallat Blue Air), angående Blue Airs beslut att neka D.Z. ombordstigning på en flygning från Larnaca (Cypern) till Bukarest (Rumänien).

Tillämpliga bestämmelser

Tillämpningskonventionen

- 3 Konvention om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Franska republiken om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna, som undertecknades i Schengen den 19 juni 1990 och trädde i kraft den 26 mars 1995 (EGT L 239, 2000, s. 19) (nedan kallad tillämpningskonventionen), ingår i Schengenregelverket.

4 I artikel 26.1 och 26.2 i tillämpningskonventionen föreskrivs följande:

”1. Om inte annat följer av förpliktelser i samband med anslutning till Genèvekonventionen den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning, ändrad genom New York-protokollet av den 31 januari 1967, skall de avtalsslutande parterna förplikta sig att i sin egen lagstiftning införa följande regler:

- a) Om en utlänning vägras inresa till någon avtalsslutande parts territorium, skall den transportör som ombesörjt luft-, sjö- eller landtransport fram till den yttre gränsen vara skyldig att utan dröjsmål återtaga ansvaret för denne. På anmodan av gränsövervakande myndigheter skall transportören ombesörja utlänningens återresa till det tredje land där han påbörjat sin resa, eller det tredje land som utfärdat det resedokument med vilket resan företagits, eller något annat tredje land som med säkerhet tillåter inresa.
- b) Transportören är skyldig att vidta alla nödvändiga åtgärder för att försäkra sig om att en utlänning, som transporteras luft- eller sjövägen, är innehavare av de dokument som krävs för inresa till de avtalsslutande parternas territorium.

2. Om inte annat följer av förpliktelser i samband med anslutning till Genèvekonventionen den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning, ändrad genom New Yorkprotokollet av den 31 januari 1967, samt med hänsyn till sin egen grundlag skall de avtalsslutande parterna förbinda sig att införa sanktioner mot transportörer som luft- eller sjövägen från tredje land till deras territorium befordrar utlänningar utan nödvändiga resedokument.”

Direktiv 2001/51/EG

5 Artikel 1 i rådets direktiv 2001/51/EG av den 28 juni 2001 om komplettering av bestämmelserna i artikel 26 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 (EGT L 187, 2001, s. 45), har följande lydelse:

”Syftet med detta direktiv är att komplettera bestämmelserna i artikel 26 i [tillämpningskonventionen] och att precisera vissa villkor med hänsyn till deras tillämpning.”

6 I artikel 4.1 i detta direktiv föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att garantera att de påföljder som skall tillämpas på transportörer enligt bestämmelserna i artikel 26.2 och 26.3 i [tillämpningskonventionen] är avskräckande, effektiva och proportionerliga ...”

Kodexen om Schengengränserna

7 I artikel 2 i nämnda kodex föreskrevs följande:

”I denna förordning används följande beteckningar med de betydelser som anges här:

...

13. *gränskontrolltjänsteman*: en offentlig tjänsteman som i enlighet med nationell lagstiftning tjänstgör vid ett gränsovergångsställe eller längs gränsen eller i omedelbar närhet av en sådan gräns och som enligt denna förordning och den nationella lagstiftningen i varje medlemsstat utför gränskontroll.

...”

8 I artikel 5.1 i denna kodex föreskrevs följande:

”För planerade vistelser på medlemsstaternas territorium som inte varar mer än 90 dagar under en period på 180 dagar ... ska följande villkor gälla för inresa för tredjelandsmedborgare:

- a) De är innehavare av en giltig resehandling som ger innehavaren rätt att passera gränsen ...
- b) De innehar giltig visering, om sådan krävs i enlighet med rådets förordning (EG) nr 539/2001 av den 15 mars 2001 om fastställande av förteckningen över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredje länder vars medborgare är undantagna från detta krav [(EGT L 81, 2001, s. 1)], utom när de innehar ett giltigt uppehållstillstånd eller en giltig visering för längre vistelse.
- c) De kan styrka syftet med och villkoren för den avsedda vistelsen och de har tillräckliga medel för sitt uppehälle för såväl den planerade vistelsens längd som återresan till ursprungslandet eller transitresa till ett tredjeland som med säkerhet tillåter inresa eller är i stånd att på laglig väg anskaffa sådana medel.
- d) De finns inte registrerade i [Schengens informationssystem (SIS)] i syfte att nekas inresa.
- e) De anses inte utgöra en risk för någon av medlemsstaternas allmänna ordning, inre säkerhet, folkhälsa eller internationella förbindelser, särskilt när det inte finns någon registrering i medlemsstaternas nationella dataregister som syftar till att neka inresa av samma skäl.”

9 Artikel 7 i denna kodex hade följande lydelse:

”1. Gränstrafiken vid de yttre gränserna skall underkastas kontroll av gränskontrolltjänstemän. Kontrollerna ska utföras i enlighet med detta kapitel.

...

3. Vid inresa och utresa skall tredjelandsmedborgare underkastas noggranna kontroller.

- a) Den noggranna kontrollen vid inresa ska omfatta kontroll av de villkor för inresa som fastställs i artikel 5.1 samt, i förekommande fall, av handlingar som ger tillstånd till vistelse och utövande av yrkesverksamhet. Detta ska innefatta en ingående undersökning av följande aspekter:
 - i) Kontroll av att tredjelandsmedborgaren är i besittning av en resehandling som gäller för gränsövergång, att den inte har upphört att gälla och att handlingen i erforderliga fall åtföljs av den visering eller det uppehållstillstånd som krävs.
 - ii) Ingående granskning av resehandlingen för att upptäcka tecken på del- eller helförfalskning.
 - iii) Undersökning av inrese- och utresedatumen i den berörda tredjelandsmedborgarens resehandling, i syfte att genom jämförelse av inrese- och utresedatum kontrollera att personen inte redan har överskridit den maximalt tillåtna längden för vistelse på medlemsstaternas territorium.
 - iv) Kontroll av den berörda tredjelandsmedborgarens avrese- och bestämmelseort samt syftet med den planerade vistelsen och, vid behov, kontroll av de handlingar som styrker detta.
 - v) Kontroll av att den berörda tredjelandsmedborgaren har tillräckliga medel för sitt uppehälle för den planerade vistelsens längd och syfte, för återresan till ursprungslandet eller för transitresan till ett tredjeland till vilket han eller hon tillåts inresa eller av att han eller hon är i stånd att på laglig väg anskaffa sådana medel.

- vi) Kontroll av att den berörda tredjelandsmedborgaren, hans eller hennes transportmedel och de föremål som han eller hon medför inte äventyrar allmän ordning, inre säkerhet, folkhälsa eller internationella förbindelser i någon av medlemsstaterna. Denna kontroll skall bland annat omfatta direkt slagning på personer och, vid behov, föremål som registrerats i SIS och i nationella dataregister och de eventuella åtgärder som skall vidtas till följd av en registrering.

...”

- 10 Artikel 13.2 och 13.3 i samma kodex hade följande lydelse:

”2. Inresa får endast nekas genom ett motiverat beslut med uppgift om de exakta skälen för nekad inresa. Beslutet skall fattas av den myndighet som är behörig enligt nationell lagstiftning. Det ska få verkan omedelbart.

Det motiverade beslutet med uppgift om de exakta skälen för nekad inresa skall lämnas i form av ett standardformulär som utformats i enlighet med del B i bilaga V, ifyllt av den myndighet som enligt nationell lagstiftning är behörig att neka inresa. Det ifyllda standardformuläret skall överlämnas till den berörda tredjelandsmedborgaren, som skall bekräfta att han har mottagit beslutet om nekad inresa genom detta formulär.

3. Personer som nekats inresa ska ha rätt att överklaga. Överklagande ska ske i enlighet med nationell rätt. Skriftlig information skall också lämnas till tredjelandsmedborgaren om kontaktpunkter som kan tillhandahålla information om företrädare som är behöriga att agera på tredjelandsmedborgarens vägnar i enlighet med nationell lagstiftning.

...”

- 11 I artikel 15.1 och 15.2 i kodexen om Schengen gränserna föreskrevs följande:

”1. Gränskontroller enligt artiklarna 6–13 skall utföras av gränskontrolltjänstemän i enlighet med bestämmelserna i denna förordning och med nationell lagstiftning.

Vid utförandet av denna gränskontroll skall den befogenhet att inleda brottsutredningar som genom nationell lagstiftning tilldelats gränskontrolltjänstemän och som ligger utanför förordningens tillämpningsområde inte påverkas.

Medlemsstaterna ska se till att gränskontrolltjänstemännen är specialiserade och vederbörligen utbildade tjänstemän, med beaktande av en gemensam grundplan för gränskontrolltjänstemän som inrättats och utvecklats av Europeiska byrån för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser, som inrättades genom rådets förordning (EG) nr 2007/2004 [av den 26 oktober 2004 om inrättande av en europeisk byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser (EUT L 349, 2004, s. 1)]. ...

2. Medlemsstaterna skall till kommissionen överlämna en förteckning över de nationella myndigheter som ansvarar för gränskontrollen enligt deras nationella lagstiftning i enlighet med artikel 34.”

Förordning nr 539/2001

- 12 Artikel 1 i förordning nr 539/2001 har följande lydelse:

”Medborgare i tredje länder som anges i förteckningen i bilaga I skall ha visering när de passerar medlemsstaternas yttre gränser.”

- 13 Kazakstan finns upptaget i förteckningen över de tredjeländer som avses i denna bilaga.

Beslut nr 565/2014

- 14 I skälen 5 och 7 i beslut nr 565/2014 anges följande:

”(5) ... När det gäller Cypern, som sedan den 10 juli 2006 har genomfört den gemensamma ordning som inrättades genom [Europaparlamentets och rådets beslut nr 895/2006/EG av den 14 juni 2006 om en förenklad ordning för personkontroller vid de yttre gränserna på grundval av Tjeckiens, Estlands, Cyperns, Lettlands, Litauens, Ungerns, Maltas, Polens, Sloveniens och Slovakien unilaterala erkännande av vissa handlingar såsom likvärdiga med de egna nationella viseringarna för genomresa via deras territorier (EUT L 167, 2006, s. 1)], och Bulgarien och Rumänien, som sedan den 18 juli 2008 har genomfört den gemensamma ordning som inrättades genom [Europaparlamentets och rådets beslut nr 582/2008/EG av den 17 juni 2008 om en förenklad ordning för personkontroller vid de yttre gränserna på grundval av Bulgariens, Cyperns och Rumäniens unilaterala erkännande av vissa handlingar såsom likvärdiga med de egna nationella viseringarna för genomresa via deras territorier (EUT L 161, 2008, s. 30)], bör gemensamma regler antas som ger Bulgarien, Cypern och Rumänien rätt att, såsom Kroatien, unilateralt erkänna att vissa handlingar som utfärdats av de medlemsstater som tillämpar Schengenregelverket fullt ut och liknande handlingar som utfärdats av Kroatien, är likställda med de egna nationella viseringarna och att inrätta en förenklad ordning för personkontroller vid de yttre gränserna på grundval av detta unilaterala likställande av handlingar. ...

...

(7) Deltagande i den förenklade ordningen bör vara frivilligt och inte medföra några ytterligare skyldigheter för medlemsstaterna utöver dem som fastställs i 2003 års anslutningsakt, 2005 års anslutningsakt eller 2011 års anslutningsakt.”

- 15 Artikel 1 i beslut nr 565/2014 har följande lydelse:

”Genom detta beslut införs en förenklad ordning för personkontroller vid de yttre gränserna varigenom Bulgarien, Kroatien, Cypern och Rumänien unilateralt får erkänna såsom likställda med deras nationella viseringar för transitering genom deras territorium eller för planerade vistelser på deras territorium som inte överstiger 90 dagar under en 180-dagarsperiod de handlingar som avses i artiklarna 2.1 och 3 i detta beslut vilka utfärdats till tredjelandsmedborgare som är viseringskyldiga enligt [förordning nr 539/2001].

Genomförandet av detta beslut ska inte påverka de personkontroller som ska utföras vid de yttre gränserna i enlighet med artiklarna 5–13 och 18–19 i [kodexen om Schengengränserna].”

- 16 I artikel 2 i beslutet föreskrivs följande:

”1. Bulgarien, Kroatien, Cypern och Rumänien får likställa följande handlingar som utfärdats av de medlemsstater som tillämpar Schengenregelverket fullt ut, oavsett innehavarens medborgarskap, med de nationella viseringarna för transitering genom deras territorium eller för planerade vistelser på deras territorium som inte överstiger 90 dagar under en 180-dagarsperiod:

- a) En enhetlig visering i enlighet med definitionen i artikel 2.3 i viseringskodexen som är giltig för två eller flera inresor.
- b) En visering för längre vistelse i enlighet med artikel 18 i [tillämpningskonventionen],

c) Ett uppehållstillstånd i enlighet med definitionen i artikel 2.15 i [kodexen om Schengen gränserna].

2. Bulgarien, Kroatien, Cypern och Rumänien får också likställa viseringar med territoriellt begränsad giltighet som utfärdats i enlighet med artikel 25.3 första meningen i viseringskodexen med de nationella viseringarna för transitering genom deras territorium eller för planerade vistelser på deras territorium som inte överstiger 90 dagar under en 180-dagarsperiod.

3. Om Bulgarien, Kroatien, Cypern eller Rumänien beslutar att tillämpa detta beslut ska landet erkänna samtliga handlingar som avses i punkterna 1 och 2, oavsett vilken medlemsstat som utfärdat handlingen, såvida dessa handlingar inte påförts resehandlingar som de inte erkänner eller resehandlingar som utfärdats av ett tredjeland som de inte har några diplomatiska förbindelser med.”

17 I artikel 3.1 i beslutet föreskrivs följande:

”Om Bulgarien, Kroatien, Cypern eller Rumänien beslutar att tillämpa artikel 2 får de dessutom för egen del, utöver de handlingar som avses i den artikeln, likställa följande handlingar med de nationella viseringarna för transitering genom deras territorium eller för planerade vistelser på deras territorium som inte överstiger 90 dagar under en 180-dagarsperiod:

a) Nationella viseringar för kortare vistelse och nationella viseringar för längre vistelse som utfärdats av Bulgarien, Kroatien, Cypern eller Rumänien i det enhetliga format som fastställs i rådets förordning (EG) nr 1683/95 [av den 29 maj 1995 om en enhetlig utformning av visumhandlingar (EGT L 164, 1995, s. 1)].

b) Upphållstillstånd som utfärdats av Bulgarien, Cypern, Kroatien eller Rumänien i enlighet med det enhetliga format som fastställs i rådets förordning (EG) nr 1030/2002 [av den 13 juni 2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredje land (EGT L 157, 2002, s. 1)].

såvida inte dessa viseringar och uppehållstillstånd anbringats på resehandlingar som dessa medlemsstater inte erkänner eller resehandlingar som utfärdats av ett tredjeland med vilket de inte har några diplomatiska förbindelser.”

18 I artikel 5 i beslut nr 565/2014 föreskrivs följande:

”Bulgarien, Kroatien, Cypern och Rumänien ska underrätta kommissionen inom 20 arbetsdagar från det att detta beslut träder i kraft om de beslutar att tillämpa det. Kommissionen skall offentliggöra den information som meddelats av de nya medlemsstaterna i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Vid behov ska dessa underrättelser ange de tredjeländer gentemot vilka Bulgarien, Kroatien, Cypern och Rumänien, i avsaknad av diplomatiska förbindelser, inte tillämpar detta beslut i enlighet med artiklarna 2.3 och 3.1.”

19 Artikel 8 i beslutet har följande lydelse:

”Detta beslut riktar sig till Bulgarien, Kroatien, Cypern och Rumänien.”

20 Punkt II i kommissionens information om medlemsstaternas underrättelser avseende beslut som rör tillämpningen av beslut nr 565/2014 (EUT C 302, 2014, s. 1) (nedan kallad punkt II i kommissionens information) innehåller följande avsnitt:

”Kommissionen har mottagit följande underrättelser:

...

RUMÄNIEN genomför beslut nr 565/2014/EU och erkänner i enlighet med artikel 3 i detta beslut nationella viseringar och uppehållstillstånd som utfärdats av Bulgarien, Cypern och Kroatien och som anges i bilaga I, II respektive III i beslutet som likställda med rumänska viseringar.”

Förordning nr 261/2004

21 I skälen 1 och 2 i förordning nr 261/2004 anges följande:

”(1) Gemenskapens verksamhet på lufttrafikområdet bör bland annat syfta till att sörja för ett långtgående skydd för passagerarna. Dessutom bör full hänsyn tas till de allmänna konsumentskyddskraven.

(2) Nekad ombordstigning och inställda eller kraftigt försenade flygningar skapar allvarliga problem och olägenheter för passagerarna.”

22 I artikel 1.1 i denna förordning föreskrivs följande:

”Denna förordning fastställer, i enlighet med de villkor som anges, minimirättigheter för flygpassagerare i följande fall:

a) Nekad ombordstigning mot deras vilja.

...”

23 Artikel 2 j i nämnda förordning definieras ”nekad ombordstigning” som en ”vägran att transportera passagerare på en flygning, trots att de har infunnit sig för ombordstigning enligt villkoren i artikel 3.2, förutom i de fall då det finns rimliga skäl att neka ombordstigning, t.ex. av hälso- eller säkerhetsskäl eller på grund av att resehandlingar är ofullständiga”.

24 I artikel 3 i samma förordning, med rubriken ”Räckvidd”, föreskrivs följande:

”1. Denna förordning skall tillämpas för

a) passagerare som reser från en flygplats belägen inom en medlemsstats territorium där fördragets bestämmelser är tillämpliga,

...

2. Punkt 1 skall tillämpas under förutsättning att passagerare

a) har en bekräftad platsreservation på den berörda flygningen och, utom i händelse av inställd flygning enligt artikel 5, har checkat in

– på föreskrivet sätt och vid den tidpunkt som lufttrafikföretaget, researrangören eller en auktoriserad resebyrå angett skriftligen i förväg (inbegripet elektroniskt)

eller, om ingen tid har angetts,

– senast 45 minuter före angiven avgångstid, eller

...”

25 Artikel 4.3 i förordning nr 261/2004 har följande lydelse:

”Om passagerare nekas ombordstigning mot sin vilja skall lufttrafikföretaget omedelbart kompensera dem i enlighet med artikel 7 och erbjuda dem assistans i enlighet med artiklarna 8 och 9.”

26 I artikel 15 i förordningen, med rubriken ”Ansvarsbegränsning”, föreskrivs följande:

”1. Förpliktelserna gentemot passagerarna enligt denna förordning får inte begränsas eller åsidosättas, exempelvis genom undantag eller en begränsande klausul i transportavtalet.

2. Om ett sådant undantag eller en begränsande klausul trots det tillämpas på en passagerare, eller om passageraren inte informeras på ett korrekt sätt om sina rättigheter och därför har godtagit en lägre kompensation än vad som föreskrivs i denna förordning, skall passageraren fortfarande ha rätt att vidta nödvändiga rättsliga åtgärder i behörig domstol eller behörigt organ för att få ytterligare kompensation.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

27 Den 6 september 2015 begav sig D.Z., som är medborgare i Republiken Kazakstan, till Larnacas flygplats (Cypern) för att gå ombord på en flygning till Bukarest med det rumänska flygbolaget Blue Air. D.Z. hade för avsikt att vistas i Bukarest till och med den 12 september 2015 för att delta i prov som anordnats av Association of Chartered Certified Accountants (sammanslutning av auktoriserade revisorer).

28 För de anställda i det bolag på Larnacas flygplats som agerade som ombud för Blue Air visade D.Z. upp sina resehandlingar, sitt pass och ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som utfärdats av Republiken Cypern och vars giltighet löpte ut den 6 april 2016. Han visade även upp en tidigare online-ansökan hos Rumäniens utrikesministerium avseende inresevisum till Rumänien, och ministeriets svar genom ministeriets webbaserade automatiserade system, enligt vilket en sådan visering inte var nödvändig för en vistelse som inte överstiger 90 dagar under en 180-dagarsperiod, eftersom D.Z. redan hade ett tidsbegränsat uppehållstillstånd utfärdat av Republiken Cypern.

29 Blue Airs markpersonal på Bukarests flygplats, som kontaktats av de anställda på det ovannämnda bolaget, svarade via telefon och e-post att D.Z. inte kunde resa in i Rumänien utan visum eller uppehållstillstånd för familjemedlemmar som utfärdats av de rumänska myndigheterna. Nämnade anställda nekade då D.Z. ombordstigning på den planerade flygningen med motiveringen att transporten skulle medföra att D.Z. omedelbart skulle tvingas återvända till Cypern med returflyget och att det skulle bli fråga om sanktioner mot Blue Air.

30 D.Z. begärde utan framgång att skälen för avslaget skulle delges denne skriftligen. D.Z. fick för övrigt inte något skriftligt beslut om den nekade inresan i Rumänien.

31 D.Z. ansåg att beslutet avseende den nekade ombordstigningen var omotiverat och stred mot bestämmelserna i beslut nr 565/2014, och väckte talan vid Eparchiako Dikastirio Larnakas (Distriktsdomstolen i Larnaca, Cypern) mot Blue Air, med yrkande om ersättning för förlusten av beloppet för flygbiljetten tur och retur, för kostnaden för att avboka hotellet i Bukarest, för kostnaderna i samband med de prov vilka inte längre kunde genomföras, för värdet av den lön som gått förlorad på grund av den utbildningsledighet som arbetsgivaren gett D.Z. för att kunna förbereda sig för nämnda prov, och för den ideella skada som D.Z. anser sig ha lidit.

- 32 Blue Air gjorde vid den hänskjutande domstolen bland annat gällande att D.Z. hade fel som riktade sin talan mot Blue Air. Såsom framgår av de tillämpliga transportvillkoren är Blue Air nämligen inte ansvarigt vare sig för ett beslut av myndigheterna i destinationsstaten att neka en passagerare inresa i denna stat, eller för de handlingar som passageraren är skyldig att ha med sig, eller för iakttagandet av destinationsstatens bestämmelser.
- 33 Enligt den hänskjutande domstolen uppkommer i det nationella målet för det första frågan huruvida D.Z. har rätt att åberopa bestämmelserna i beslut nr 565/2014 gentemot Blue Air. Den hänskjutande domstolen anser att om klaganden skulle ha fått tillstånd att gå ombord på den aktuella flygningen, så hade vederbörande kunnat åberopa sin rätt att resa in i landet enligt detta beslut vid en rumänsk domstol.
- 34 Den enda skadebringande handling som D.Z. drabbades av var den av Blue Air nekade ombordstigningen. Den hänskjutande domstolen har härav dragit slutsatsen att det är nödvändigt att fastställa i vilken mån denna nekade ombordstigning gett upphov till en rätt för D.Z. som denne vid domstol kan göra gällande gentemot Blue Air.
- 35 Den hänskjutande domstolen anser för det andra att den har att bedöma huruvida en nekad ombordstigning under sådana omständigheter som dem i det nationella målet omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 261/2004 och, om så är fallet, huruvida en klausul i transportavtalet ändå kan begränsa, eller till och med utesluta lufttrafikföretagets ansvar när resehandlingarna är ofullständiga.
- 36 Eparchiako Dikastirio Larnakas (Distriktsdomstolen i Larnaca), som fann att det nationella målet gav upphov till frågor om tolkningen av unionsrätten, beslutade att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

- ”1) Ska beslut [nr 565/2014] tolkas så, att det har direkta rättsverkningar som innebär att tredjelandsmedborgare inte är skyldiga att inneha visering vid inresa i destinationsmedlemsstaten och att den berörda destinationsmedlemsstaten inte får kräva nämnda visering om tredjelandsmedborgaren innehar en visering eller ett uppehållstillstånd som ingår i förteckningen över de handlingar som omfattas av ömsesidigt erkännande i enlighet med beslut [nr 565/2014], vilket destinationsmedlemsstaten har åtagit sig att tillämpa?
- 2) Om ett lufttrafikföretag på flygplatsen i utresemedlemsstaten, direkt och/eller genom sina ombud och auktoriserade tjänstemän, nekar en passagerare ombordstigning av det skälet att destinationsmedlemsstatens myndigheter inte tillåter att passageraren reser in i nämnda stat eftersom passageraren anses sakna inresevisering (visa), kan det då hävdas att lufttrafikföretaget fyller en funktion och agerar som den berörda statens förlängda arm (emanation of State) med den följd att passageraren inför en domstol i avresemedlemsstaten kan åberopa beslut [nr 565/2014] gentemot staten för att styrka att vederbörande hade rätt till inresa utan ytterligare visering och för att begära ekonomisk ersättning för åsidosättandet av nämnda rätt och följaktligen för åsidosättandet av dennes transportavtal?
- 3) Kan ett lufttrafikföretag, direkt och/eller genom sina ombud och auktoriserade tjänstemän, neka en tredjelandsmedborgare ombordstigning på grundval av beslutet från destinationsmedlemsstatens myndigheter att neka inresa till den berörda medlemsstatens territorium, utan att i förväg utfärda och/eller överlämna ett skriftligt motiverat beslut om nekad inresa till honom eller henne (se artikel 14.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) (EUT L 77, 2016, s. 1)), tidigare artikel 13 i [förordning nr 562/2006], där det stadgas att det ska utfärdas ett motiverat beslut om nekad inresa) i syfte att säkerställa att de grundläggande rättigheterna, i synnerhet rättsligt skydd av den berörda passagerarens rättigheter, respekteras [(se artikel 4 i förordning 2016/399)]?

- 4) Ska artikel 2 j i förordning [nr 261/2004] tolkas så, att dess tillämpningsområde inte omfattar nekad ombordstigning av en passagerare om lufttrafikföretaget fattar ett sådant beslut för att 'resehandlingarna [anses vara] ofullständiga'? Ska bestämmelsen tolkas så, att nekad ombordstigning omfattas av förordningens tillämpningsområde om det i ett mål, på grund av de särskilda omständigheter som föreligger i det specifika fallet, slås fast att resehandlingarna var godtagbara och att nekad ombordstigning var oberättigad eller rättsstridig eftersom den innebär ett åsidosättande av unionsrätten?
- 5) Kan en passagerare fräntas den rätt till kompensation som följer av artikel 4.3 i förordning [nr 261/2004] när lufttrafikföretaget återoppar en klausul om friskrivning från ansvar eller ansvarsbegränsning om resehandlingarna anses vara ofullständiga, om en sådan klausul återfinns i lufttrafikföretagets sedvanliga och i förväg offentliggjorda villkor för drift och/eller tillhandahållande av tjänster? Utgör artikel 15 i ovannämnda förordning, jämförd med artikel 14 i densamma, hinder för att tillämpa sådana klausuler om lufttrafikföretagets ansvarsbegränsning och/eller friskrivning från ansvar?"

Prövning av tolkningsfrågorna

Upptagande till prövning

- 37 Blue Air har inledningsvis gjort gällande att den andra och den tredje tolkningsfrågan inte kan tas upp till sakprövning, eftersom parterna i det nationella målet inte har hörts angående dessa frågor innan förevarande begäran om förhandsavgörande framställdes, vilket strider mot cypriotiska förfaranderegler.
- 38 I detta avseende erinrar domstolen om att artikel 267 FEUF ger en nationell domstol en mycket vittgående möjlighet att hänskjuta en fråga till EU-domstolen, om den bedömer att det i ett mål som pågår vid den har uppkommit frågor som kräver ett avgörande avseende tolkningen eller giltigheten av unionsrätten för att den ska kunna döma i målet. De nationella domstolarna har således en möjlighet, och i förekommande fall en skyldighet, att begära förhandsavgörande så snart de, antingen på eget initiativ eller på begäran av parterna i målet, finner att saken i målet rör en fråga som avses i första stycket i denna artikel (dom av den 16 januari 1974, Rheinmühlen-Düsseldorf, 166/73, EU:C:1974:3, punkt 3, och dom av den 1 februari 2017, Tolley, C-430/15, EU:C:2017:74, punkt 30 och där angiven rättspraxis).
- 39 Även om det kan ligga i intresset av god rättskipning att en tolkningsfråga ställs först efter ett kontradiktoriskt förfarande, ingår inte heller ett kontradiktoriskt förfarande bland de villkor som ska vara uppfyllda för att det förfarande som föreskrivs i artikel 267 FEUF ska kunna tillämpas (dom av den 1 februari 2017, Tolley, C-430/15, EU:C:2017:74, punkt 32 och där angiven rättspraxis). Det ankommer uteslutande på den nationella domstolen att bedöma huruvida ett sådant föregående kontradiktoriskt förfarande är nödvändigt (dom av den 28 juni 1978, Simmenthal, 70/77, EU:C:1978:139, punkt 11).
- 40 Den omständigheten att parterna i ett mål inte tidigare har diskuterat en fråga som rör unionsrätten vid den nationella domstolen utgör således inte hinder för att en sådan fråga hänskjuts till EU-domstolen (dom av den 1 februari 2017, Tolley, C-430/15, EU:C:2017:74, punkt 33).
- 41 Det ska under alla omständigheter erinras om att det inte ankommer på EU-domstolen att pröva huruvida beslutet om hänskjutande har fattats i enlighet med nationella regler om rättens sammansättning och arbetssätt (dom av den 23 november 2017, Benjumea Bravo de Laguna, C-381/16, EU:C:2017:889, punkt 26 och där angiven rättspraxis).

- 42 Blue Air har vidare hävdad att den hänskjutande domstolen har underlåtit att redogöra för innehållet i de tillämpliga nationella bestämmelserna och relevant nationell rättspraxis samt alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter som föranlett den hänskjutande domstolen att anse att unionsrättsliga bestämmelser är tillämpliga i förevarande fall.
- 43 Enligt fast rättspraxis, som numera återspeglas i artikel 94 i domstolens rättegångsregler, krävs det att den nationella domstolen klargör den faktiska och rättsliga bakgrunden till de frågor som ställs, eller att den åtminstone förklarar de faktiska omständigheter som ligger till grund för dessa frågor, eftersom det är nödvändigt att komma fram till en tolkning av unionsrätten som är användbar för den nationella domstolen. Beslutet om hänskjutande måste dessutom ange de närmare skälen till varför den nationella domstolen anser det vara oklart hur unionsrätten ska tolkas och till att den anser det nödvändigt att ställa tolkningsfrågor till EU-domstolen (dom av den 19 december 2018, Stanley International Betting och Stanleybet Malta, C-375/17, EU:C:2018:1026, punkt 29 och där angiven rättspraxis).
- 44 I förevarande fall innehåller begäran om förhandsavgörande en tillräcklig redogörelse för de rättsliga och faktiska omständigheterna i det nationella målet. Avsaknaden av uppgifter om innehållet i de tillämpliga nationella bestämmelserna utgör inte, med hänsyn till arten och räckvidden av de unionsrättsakter som är föremål för begäran om tolkning, på något sätt hinder för en god förståelse av det sammanhang i vilket den hänskjutande domstolens frågor ingår. De uppgifter som den hänskjutande domstolen har lämnat beträffande relevansen av de frågor som ställts för att avgöra tvisten gör det dessutom möjligt att bedöma frågornas räckvidd och att ge ett användbart svar på dem, vilket för övrigt bekräftas av de skriftliga yttranden som inkommit från den cypriotiska, den tyska och den nederländska regeringen.
- 45 Den tyska regeringen har slutligen ifrågasatt relevansen av den fjärde och den femte frågan med hänsyn till av att D.Z. inte förefaller ha begärt ersättning enligt förordning nr 261/2004.
- 46 I detta avseende erinrar domstolen för det första om att nationella domstolars frågor om tolkningen av unionsrätten, vilka ställts mot bakgrund av den beskrivning av omständigheterna i målet och tillämplig lagstiftning som den nationella domstolen på eget ansvar har lämnat och vars riktighet det inte ankommer på EU-domstolen att pröva, ska presumeras vara relevanta (dom av den 15 maj 2003, Salzmann, C-300/01, EU:C:2003:283, punkt 31, och dom av den 28 mars 2019, Cogeco Communications, C-637/17, EU:C:2019:263, punkt 57 och där angiven rättspraxis).
- 47 För det andra har den hänskjutande domstolen i sin begäran om förhandsavgörande, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 23 i sitt förslag till avgörande, angett att den enligt cypriotisk rätt kan bevilja en part ersättning även om parten inte uttryckligen har begärt någon. Den kan alltså bevilja klaganden i det nationella målet ersättning med stöd av förordning nr 261/2004, i den mån förordningen ska tolkas så, att den ger honom en sådan rätt.
- 48 Av det ovan anförda följer att begäran om förhandsavgörande kan tas upp till sakprövning.

Prövning i sak

Den första frågan

- 49 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 3.1 i beslut nr 565/2014 ska tolkas så, att den har direkt effekt och ger upphov till rättigheter för tredjelandsmedborgare som dessa medborgare kan göra gällande gentemot destinationsmedlemsstaten,

i synnerhet rätten att inte krävas på någon visering för inresa i denna medlemsstat för det fall de innehar en inresevisering eller ett uppehållstillstånd som omfattas av förteckningen över handlingar som nämnda medlemsstat har åtagit sig att tillämpa i enlighet med detta beslut.

- 50 Domstolen erinrar inledningsvis om att enligt artikel 288 fjärde stycket FEUF är ett unionsbeslut till alla delar bindande och, om det anger till vilka det riktar sig, bindande endast för dessa.
- 51 I förevarande fall följer det av artikel 8 i beslut nr 565/2014 att beslutet riktar sig till Bulgarien, Kroatien, Cypern och Rumänien. Följaktligen är beslutet endast bindande för dessa fyra medlemsstater.
- 52 I artikel 3.1 i beslutet föreskrivs dessutom att var och en av dessa fyra medlemsstater, med sina egna nationella viseringar får likställa nationella viseringar och de uppehållstillstånd som räknas upp i beslutet och som utfärdats av de andra medlemsstater till vilka beslutet riktar sig.
- 53 För det första framgår det av lydelsen av artikel 3.1 i beslut nr 565/2014, jämförd med skäl 7 i samma beslut, att erkännandet av de viseringar och uppehållstillstånd som avses i denna bestämmelse är en möjlighet som de berörda medlemsstaterna kan utnyttja.
- 54 När medlemsstaterna åtar sig att tillämpa beslut nr 565/2014 och, i enlighet med artikel 5 i beslutet, underrättar sitt beslut att såsom likvärdiga med sina egna viseringar erkänna nationella viseringar och uppehållstillstånd som utfärdats av de andra medlemsstater till vilka beslutet riktar sig, inbegripet de handlingar som avses i artikel 3.1 i beslutet – såsom Rumänien har gjort, vilket framgår av punkt II i den information som kommissionen har lämnat – medför emellertid den omständigheten, att dessa förstnämnda medlemsstater väljer att utnyttja den möjlighet som ges dem i artikel 3.1 i beslutet, en skyldighet för dem att erkänna dessa handlingar.
- 55 Denna slutsats påverkas inte av den omständigheten, att artikel 3 i beslut nr 565/2014 inte innehåller någon bestämmelse som motsvarar den i artikel 2 i beslutet, i vilken det i punkt 3 uttryckligen anges att ett beslut av en av de fyra medlemsstater som beslut nr 565/2014 är riktat till, att tillämpa beslutet, medför en skyldighet att erkänna i princip samtliga handlingar som avses i artikel 2.1 och 2.2 i nämnda beslut.
- 56 Det framgår nämligen av artikel 2.3 i beslut nr 565/2014 att de medlemsstater till vilka detta beslut riktar sig och som har valt att tillämpa det, är skyldiga att erkänna i princip alla de handlingar som avses i artikel 2.1 och 2.2 i samma beslut och som utfärdats av de medlemsstater som tillämpar Schengenregelverket fullt ut, oavsett vilken den utfärdande medlemsstaten är.
- 57 Under dessa förhållanden ska den omständigheten, att artikel 3 i beslut nr 565/2014 saknar en bestämmelse som motsvarar den i artikel 2.3 i samma beslut, inte tolkas så, att de medlemsstater till vilka beslutet riktar sig och vilka har valt att tillämpa artikel 3 i beslutet, behåller rätten att från fall till fall avvika från den ordning för erkännande av viseringar och uppehållstillstånd till vilken de har anslutit sig i enlighet med artikel 5 i samma beslut.
- 58 För det andra, och vad gäller omfattningen av den skyldighet som avses i punkt 54 i förevarande dom, består denna i att de berörda medlemsstaterna, såsom likställda med sina egna nationella viseringar för transitering genom dessa länders territorium eller planerade vistelser på deras territorium som inte överstiger 90 dagar under en 180-dagarsperiod, ska erkänna de viseringar och uppehållstillstånd som utfärdats av de andra medlemsstater till vilka beslut nr 565/2014 är riktat, och som anges i artikel 3.1 a och b i nämnda beslut, samt räknas upp i bilagorna till detta beslut.

- 59 Såsom för övrigt framgår av artikel 3.1 i beslut nr 565/2014 har unionslagstiftaren som enda möjliga undantag från skyldigheten i den bestämmelsen hänvisat till viseringar och uppehållstillstånd som har påförts resehandlingar som de berörda medlemsstaterna inte erkänner eller resehandlingar som utfärdats av ett tredjeland som de inte har några diplomatiska förbindelser med.
- 60 Detta innebär, bortsett från detta uttryckligen angivna undantag, att de medlemsstater som beslut nr 565/2014 riktar sig till och som har valt att tillämpa den ordning som föreskrivs i artikel 3.1 i beslut nr 565/2014 måste iakttä nämnda skyldighet att erkänna i de enskilda fall som omfattas av beslutets tillämpningsområde.
- 61 Denna tolkning stöds av syftet med beslut nr 565/2014, vilket, såsom framgår av beslutets rubrik, är att inrätta en förenklad ordning för personkontroller vid de yttre gränserna på grundval av de deltagande medlemsstaternas erkännande av vissa handlingar såsom likställda med de egna nationella viseringarna.
- 62 I likhet med vad generaladvokaten har påpekat i punkt 49 i sitt förslag till avgörande skulle nämligen den omständigheten, att de medlemsstater till vilka beslut nr 565/2014 riktar sig och vilka har valt att tillämpa artikel 3 i beslutet hade haft möjlighet att i enskilda fall avvika från det förenklade kontrollsystem som avses i detta beslut, leda till att detta system inte hade kunnat genomföras på ett effektivt sätt.
- 63 Vidare skulle en sådan möjlighet inte vara förenlig med rättssäkerhetsprincipen, vilken främjas genom att den berörda medlemsstatens beslut att tillämpa beslut nr 565/2014 offentliggörs i *Europeiska unionens officiella tidning*, i enlighet med artikel 5 i beslutet.
- 64 För det tredje, och vad gäller möjligheten att gentemot destinationsmedlemsstaten åberopa den skyldighet som avses i artikel 3.1 i beslut nr 565/2014, finns det anledning att erinra om att domstolen har slagit fast att enskilda har möjlighet att gentemot en medlemsstat åberopa bestämmelser i ett unionsbeslut som riktar sig till denna medlemsstat, i den mån de skyldigheter som föreskrivs i dessa bestämmelser för denna medlemsstat är ovillkorliga och tillräckligt precisa (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 november 1992, Hansa Fleisch Ernst Mundt, C-156/91, EU:C:1992:423, punkterna 12 och 13, och där angiven rättspraxis).
- 65 När den berörda medlemsstaten väl har gjort det åtagande som avses i punkt 54 i förevarande dom, kan den skyldighet som föreskrivs i artikel 3.1 i beslut nr 565/2014, i likhet med hur denna artikel har tolkats i punkterna 60–63 ovan, anses uppfylla ovannämnda kriterier vad gäller att vara ovillkorlig och tillräckligt precis.
- 66 Denna bedömning påverkas inte av den omständigheten, att artikel 3.1 i beslut nr 565/2014, på motsvarande sätt som artikel 2.3 i samma beslut, tillåter medlemsstaterna att göra undantag från den skyldighet som föreskrivs i förstnämnda bestämmelse för det fall att viseringar och uppehållstillstånd påförts handlingar som dessa medlemsstater inte erkänner eller på resehandlingar som utfärdats av ett tredjeland som de inte har några diplomatiska förbindelser med.
- 67 Domstolen har nämligen redan slagit fast att den omständigheten, att ett beslut tillåter de medlemsstater till vilka det är riktat att avvika från klara och precisa bestämmelser i detta beslut inte kan frånta dessa bestämmelser direkt effekt (dom av den 9 september 1999, Feyrer, C-374/97, EU:C:1999:397, punkt 24 och där angiven rättspraxis).
- 68 Enskilda kan följaktligen åberopa den skyldighet som föreskrivs i artikel 3.1 i beslut nr 565/2014 gentemot en medlemsstat till vilken beslutet riktar sig och som har valt att utnyttja den möjlighet som föreskrivs i denna bestämmelse.

- 69 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den första frågan besvaras enligt följande: Artikel 3.1 i beslut nr 565/2014 ska tolkas så, att den har direkt effekt och ger upphov till rättigheter för tredjelandsmedborgare som dessa medborgare kan göra gällande gentemot destinationsmedlemsstaten, i synnerhet rätten att inte avkrävas någon visering för inresa i denna medlemsstat för det fall de innehar en inresevisering eller ett uppehållstillstånd som omfattas av förteckningen över handlingar som nämnda medlemsstat har åtagit sig att tillämpa i enlighet med detta beslut.

Den andra frågan

- 70 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida unionsrätten ska tolkas så, att ett lufttrafikföretag som direkt eller genom sina representanter eller ombud på flygplatsen i utresemedlemsstaten nekar en passagerare ombordstigning med hänvisning till ett beslut från destinationsmedlemsstatens myndigheter om att neka nämnda passagerare inresa, ska anses handla som denna stats förlängda arm, vilket innebär att den skadelidande passageraren kan åberopa beslut nr 565/2014 gentemot detta lufttrafikföretag vid domstolarna i utresemedlemsstaten i syfte att få ersättning för åsidosättande av dennes rätt att resa in i destinationsmedlemsstaten utan en visering som utfärdats av den medlemsstaten.
- 71 Det ska inledningsvis påpekas att det, mot bakgrund av vad som anförts ovan i punkterna 29 och 30, ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida de rumänska myndigheterna faktiskt har fattat ett beslut om att neka inresa eller inte. Med detta förbehåll och eftersom den hänskjutande domstolen har formulerat den andra frågan för den händelse att så varit fallet i förevarande mål, ska EU-domstolen besvara denna fråga utifrån ett sådant antagande.
- 72 Det ska erinras om att domstolen har slagit fast att enskilda kan åberopa ovillkorliga och tillräckligt precisa bestämmelser i ett direktiv inte bara mot en medlemsstat eller samtliga dess förvaltningsorgan, utan även mot organ eller enheter som, även om de är privaträttsliga, antingen är underställda statliga myndigheter eller står under deras tillsyn eller kontroll, eller som av en medlemsstat tilldelats en uppgift av allmänt intresse och som därför har vittgående befogenheter jämfört med dem som gäller enligt gängse tillämpliga bestämmelser i förhållandet mellan enskilda. Det är nämligen angeläget att staten hindras från att dra nytta av sin underlåtenhet att följa unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 oktober 2017, Farrell, C-413/15, EU:C:2017:745, punkterna 32, 34 och 35).
- 73 En sådan rättspraxis kan tillämpas analogt på ovillkorliga och tillräckligt precisa bestämmelser i ett unionsbeslut, såsom bestämmelserna i artikel 3.1 i beslut nr 565/2014 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 juni 2007, Carp, C-80/06, EU:C:2007:327, punkt 21).
- 74 För att avgöra kunna huruvida en passagerare kan göra beslut nr 565/2014 gällande mot ett lufttrafikföretag på grund av att detta nekat vederbörande ombordstigning med hänvisning till att myndigheterna i destinationsmedlemsstaten har nekat passageraren inresa på grund av avsaknad av inresevisering, ska det följaktligen prövas huruvida lufttrafikföretaget ska anses vara en sådan enhet som avses i punkt 72 i förevarande dom.
- 75 I synnerhet uppkommer frågan huruvida ett lufttrafikföretag eller dess ombud, som på utresemedlemsstatens flygplats kontrollerar en passagerares, tillika tredjelandsmedborgares, resehandlingar, ska anses ha fått i uppdrag av destinationsmedlemsstaten att utföra gränskontroller i enlighet med artikel 7.3 i kodexen om Schengengränserna och för detta ändamål anses besitta tillräckliga befogenheter.
- 76 För det första, och såsom framgår av artikel 7.1 i kodexen om Schengengränserna, jämförd med artikel 2 led 13 i samma kodex, ankommer det uteslutande på gränskontrolltjänstemän, vilka är offentliga tjänstemän och omfattas av bland annat reglerna i denna kodex, att utföra gränskontroller.

Enligt artikel 15.1 i kodexen om Schengen gränserna är det härvid fråga om specialiserade och vederbörligen utbildade tjänstemän. Enligt artikel 15.2 i denna kodex är medlemsstaterna dessutom skyldiga att till kommissionen överlämna en förteckning över de nationella myndigheter som ansvarar för gränskontrollen.

- 77 För det andra framgår det av artikel 7.3 i kodexen om Schengen gränserna att in- och utresekontroll av tredjelandsmedborgare ska bestå av en noggrann kontroll, vilken bland annat omfattar en ingående granskning av resehandlingen för att upptäcka tecken på del- eller helförfalskning, bedömning av om den berörda tredjelandsmedborgaren har tillräckliga medel för sitt uppehälle samt kontroll av att den berörda tredjelandsmedborgaren, hans eller hennes transportmedel och de föremål som han eller hon medför inte äventyrar allmän ordning, inre säkerhet, folkhälsa eller internationella förbindelser i någon av medlemsstaterna.
- 78 Vad gäller lufttrafikföretagen är det emellertid uppenbart att deras uppdrag skiljer sig från det uppdrag som anförtrotts gränskontrolltjänstemännen, eftersom de förras uppdrag, såsom framgår av artikel 26.1 b i tillämpningskonventionen, endast består i att kontrollera att de utländska medborgare som de transporterar har ”nödvändiga resedokument” för inresa i destinationsmedlemsstaten.
- 79 Av det ovan anförda följer att ett lufttrafikföretag eller dess ombud inte kan anses vare sig ha fått i uppdrag av destinationsmedlemsstaten att utföra gränskontroller i enlighet med artikel 7.3 i kodexen om Schengen gränserna eller ha tillräckliga befogenheter i detta syfte.
- 80 Följaktligen kan en passagerare inte göra gällande beslut nr 565/2014 gentemot ett lufttrafikföretag för att detta har nekat vederbörande ombordstigning med hänvisning till att destinationsmedlemsstatens offentliga myndigheter har nekat denna passagerare inresa.
- 81 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den andra frågan besvaras enligt följande: Unionsrätten ska tolkas så, att ett lufttrafikföretag som direkt eller genom sina representanter eller ombud på flygplatsen i utresemedlemsstaten nekar en passagerare ombordstigning med hänvisning till ett beslut från destinationsmedlemsstatens myndigheter om att neka nämnda passagerare inresa, inte ska anses handla som denna stats förlängda arm, vilket innebär att den skadelidande passageraren inte kan åberopa beslut nr 565/2014 gentemot detta lufttrafikföretag vid domstolarna i utresemedlemsstaten i syfte att få ersättning för åsidosättande av dennes rätt att resa in i destinationsmedlemsstaten utan en visering som utfärdats av den medlemsstaten.

Den tredje frågan

- 82 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida unionsrätten, särskilt artikel 13 i kodexen om Schengen gränserna, ska tolkas så, att den utgör hinder för att ett lufttrafikföretag nekar en tredjelandsmedborgare ombordstigning med hänvisning till att myndigheterna i destinationsmedlemsstaten nekat nämnda tredjelandsmedborgare inresa till den berörda medlemsstatens territorium, när denna nekade inresa inte varit föremål för ett skriftligt och motiverat beslut som tidigare delgetts nämnda tredjelandsmedborgare.
- 83 Enligt artikel 13.2 i kodexen om Schengen gränserna får en tredjelandsmedborgare nekas inresa till en medlemsstats territorium endast genom ett motiverat beslut med uppgift om de exakta skälen för nekad inresa och som fattats av den myndighet som är behörig enligt nationell lagstiftning. Det motiverade beslutet ska överlämnas till den berörda tredjelandsmedborgaren, som ska bekräfta att han har mottagit beslutet om nekad inresa genom detta formulär.
- 84 Det följer av denna bestämmelse att en nekad inresa är underkastad särskilt stränga formkrav, vilka bland annat syftar till att skydda rätten till försvar, såsom framgår av artikel 13.3 i kodexen om Schengen gränserna, enligt vilken personer som nekats inresa har rätt att överklaga.

- 85 Av detta följer att artikel 13.3 i kodexen om Schengen gränserna, i avsaknad av ett beslut om nekad inresa som antagits och delgetts i enlighet med artikel 13.2 i samma kodex, utgör hinder för att ett lufttrafikföretag, som motiverar för att neka en passagerare ombordstigning, hänvisar till någon form av beslut att neka passageraren inresa till destinationsmedlemsstatens territorium. En sådan passagerare skulle i annat fall berövas bland annat möjligheten att faktiskt utöva sin rätt till försvar.
- 86 Mot denna bakgrund ska den tredje frågan besvaras enligt följande: Unionsrätten, och särskilt artikel 13 i kodexen om Schengen gränserna, ska tolkas så, att den utgör hinder för att ett lufttrafikföretag nekar en tredjelandsmedborgare ombordstigning med hänvisning till att myndigheterna i destinationsmedlemsstaten nekat nämnda tredjelandsmedborgare inresa till den berörda medlemsstatens territorium, när denna nekade inresa inte varit föremål för ett skriftligt och motiverat beslut som tidigare delgetts nämnda tredjelandsmedborgare.

Den fjärde frågan

- 87 Den hänskjutande domstolen har ställt den fjärde frågan för att få klarhet i huruvida förordning nr 261/2004, och särskilt artikel 2 j däri, ska tolkas så, att när ett lufttrafikföretag nekar en passagerare ombordstigning på grund av att passageraren har visat upp ofullständiga resehandlingar, medför en sådan nekad ombordstigning att passageraren berövas det skydd som föreskrivs i nämnda förordning eller huruvida det ankommer på den behöriga domstolen att, med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet, bedöma huruvida det finns rimliga skäl för att neka ombordstigning mot bakgrund av denna bestämmelse.
- 88 I detta avseende erinrar domstolen inledningsvis om att tillämpningsområdet för förordning nr 261/2004 definieras i artikel 3 däri. I artikel 3.2 a föreskrivs att förordningen bland annat ska tillämpas på passagerare som har en bekräftad platsreservation på en flygning från en flygplats belägen inom en medlemsstats territorium och som har checkat in på föreskrivet sätt och vid angiven tidpunkt eller, om ingen tid har angetts, senast 45 minuter före angiven avgångstid.
- 89 Det ska vidare påpekas att artikel 4 i förordning nr 261/2004, med rubriken "Nekad ombordstigning", i punkt 3 föreskriver att det lufttrafikföretag som nekar passagerare ombordstigning mot deras vilja omedelbart ska kompensera dessa i enlighet med artikel 7 i förordningen och erbjuda dem assistans i enlighet med artiklarna 8 och 9 i samma förordning.
- 90 Enligt artikel 2 j i förordning nr 261/2004 avses med nekad ombordstigning en vägran att transportera passagerare på en flygning, trots att de har checkat in enligt villkoren i artikel 3.2 i förordningen, förutom i de fall då det finns rimliga skäl att neka ombordstigning, till exempel av hälso- eller säkerhetsskäl eller på grund av att resehandlingar är ofullständiga.
- 91 En jämförelse av de bestämmelser som nämns i punkterna 88–90 ovan ger vid handen att en passagerare som uppfyller villkoren i artikel 3.2 i förordning nr 261/2004 och som nekas ombordstigning mot sin vilja har rätt till kompensation och assistans från det lufttrafikföretag som utför flygningen, såvida det inte finns rimliga skäl för en sådan nekad ombordstigning, till exempel på grund av ofullständiga resehandlingar.
- 92 Formuleringen av uttrycket "förutom i de fall då det finns rimliga skäl att neka ombordstigning" i artikel 2 j i förordning nr 261/2004 visar att unionslagstiftaren inte haft för avsikt att ge lufttrafikföretaget behörighet att självt slutgiltigt bedöma om, och i förekommande fall fastställa att, resehandlingarna är ofullständiga.

- 93 Denna tolkning stöds av syftet med förordning nr 261/2004, vilket anges i skäl 1 i förordningen, nämligen att sörja för ett långtgående skydd för passagerarna, vilket medför att de rättigheter som tillerkänts dem ska ges en vid tolkning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 oktober 2012, Rodríguez Cachafeiro och Martínez-Reboredo Varela-Villamor, C-321/11, EU:C:2012:609, punkt 25).
- 94 Eftersom förordning nr 261/2004 bland annat syftar till att avhjälpa de allvarliga problem och olägenheter som en nekad ombordstigning medför för passagerarna, skulle det strida mot nämnda syfte, vilket innebär en hög skyddsnivå för passagerarna, att ge det berörda lufttrafikföretaget befogenhet att ensidigt och slutgiltigt bedöma om, och i förekommande fall fastställa att, det föreligger rimliga skäl för en nekad ombordstigning i ett sådant fall, och följaktligen beröva de berörda passagerarna det skydd som de ska åtnjuta enligt nämnda förordning.
- 95 När en passagerare som nekats ombordstigning bestrider detta ankommer det således på den behöriga domstolen att, med beaktande av de relevanta omständigheterna i det enskilda fallet, bedöma huruvida passagerarens resehandlingar eventuellt är ofullständiga och, slutligen, huruvida det funnits rimliga skäl för den nekade ombordstigningen.
- 96 I förevarande fall framgår det av beslutet om hänskjutande att klaganden i det nationella målet, vid tidpunkten för ombordstigningen, inte bara visade upp sin platsreservation, sitt pass och sitt giltiga tidsbegränsade cypriotiska uppehållstillstånd, utan även det skriftliga svaret från det rumänska utrikesministeriet på hans ansökan om visering, i vilket det bekräftades att någon sådan visering inte var nödvändig för att resa in i Rumänien, vilket han i god tro hade förlitat sig på. Det framgår även av handlingarna i målet att ombordstigningen nekades utan att lufttrafikföretaget förfogade över vare sig något beslut om nekad inresa, i den mening som avses i artikel 13 i kodexen om Schengengränserna, eller någon försäkran om att den information som Blue Airs markpersonal hade lämnat i Bukarest – enligt vilken klaganden i det nationella målet skulle nekas inresa till Rumänien vid händelse av ombordstigning – härrörde från en myndighet som var behörig att utfärda ett sådant beslut eller som var behörig att tillhandahålla tillförlitlig information i detta avseende. Ombordstigningen verkar också ha nekats utan att alla dessa omständigheter jämförts med uppgifter i relevanta databaser, som skulle kunna bekräfta att de rumänska myndigheterna, enligt beslut nr 565/2014 och under de omständigheter som framgår av handlingarna i målet, inte kunde neka klaganden i det nationella målet inresa i landet enbart av det skälet att vederbörande saknade nationellt visum.
- 97 Under sådana omständigheter, vilka den hänskjutande domstolen måste pröva riktigheten av, kan det inte anses föreligga rimliga skäl för den i det nationella målet aktuella nekade ombordstigningen, i den mening som avses i artikel 2 j i förordning nr 261/2004, för det första eftersom den inte förefaller grunda sig på passagerarens agerande, utan på lufttrafikföretagets felaktiga tolkning av vilka resehandlingar som krävs för den aktuella resan, en tolkning vilken eventuellt underbyggs av de likaledes felaktiga uppgifterna från en oidentifierad myndighet i destinationsmedlemsstaten, och för det andra eftersom detta fel rimligen borde ha kunnat undvikas.
- 98 Mot bakgrund av det ovanstående ska den fjärde frågan besvaras enligt följande: Förordning nr 261/2004, och särskilt artikel 2 j däri, ska tolkas så, att när ett lufttrafikföretag nekar en passagerare ombordstigning på grund av att passageraren har visat upp ofullständiga resehandlingar, medför en sådan nekad ombordstigning inte i sig att passageraren berövas det skydd som föreskrivs i nämnda förordning. Om passageraren bestrider den nekade ombordstigningen ankommer det nämligen på den behöriga domstolen att, med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet, bedöma huruvida det finns rimliga skäl för nämnda nekade ombordstigning mot bakgrund av denna bestämmelse.

Den femte frågan

- 99 Den hänskjutande domstolen har ställt den femte frågan för att få klarhet i huruvida förordning nr 261/2004, och särskilt artikel 15 däri, ska tolkas så, att den utgör hinder för en klausul i de redan offentliggjorda allmänna villkoren avseende ett lufttrafikföretags verksamhet eller dess tillhandahållande av tjänster, vilken begränsar eller utesluter detta lufttrafikföretags ansvar när en passagerare nekas ombordstigning på grund av förment ofullständiga resehandlingar, vilket alltså innebär att nämnda passagerare fräntas sin eventuella rätt till kompensation.
- 100 Artikel 15 i förordning nr 261/2004, med rubriken ”Ansvarsbegränsning”, föreskriver i punkt 1 att lufttrafikföretagens förpliktelser gentemot passagerarna enligt denna förordning inte får begränsas eller åsidosättas, exempelvis genom undantag eller en begränsande klausul i transportavtalet.
- 101 I artikel 15.2 i samma förordning föreskrivs att om ett sådant undantag eller en begränsande klausul trots det tillämpas på en passagerare, eller om passageraren inte informeras på ett korrekt sätt om sina rättigheter och därför har godtagit en lägre kompensation än vad som föreskrivs i denna förordning, ska passageraren fortfarande ha rätt att vidta nödvändiga rättsliga åtgärder i behörig domstol eller behörigt organ för att få ytterligare kompensation.
- 102 Utan att det är nödvändigt att pröva frågan huruvida ett lufttrafikföretags allmänna villkor, såsom de som den hänskjutande domstolen har beskrivit i sin fråga, ska anses utgöra en del av transportavtalet, i den mening som avses i artikel 15.1 i förordning nr 261/2004, påpekar domstolen, med hänsyn till användandet av adverbet ”exempelvis” i denna bestämmelse och till det i nämnda bestämmelse och generellt i denna förordning underliggande syftet att sörja för ett långtgående skydd för passagerarna, att inte bara de undantag som anges i ett transportavtal – en ömsesidig handling som passageraren ingår – utan också, och i synnerhet, undantag i transportörens andra ensidiga handlingar, vilka denna förväntar sig kunna använda gentemot berörda passagerare, inte kan tas upp till sakprövning.
- 103 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den femte frågan besvaras enligt följande: Förordning nr 261/2004, och särskilt artikel 15 däri, ska tolkas så, att den utgör hinder för en klausul som är tillämplig på passagerare och som ingår i de redan offentliggjorda allmänna villkoren avseende ett lufttrafikföretags verksamhet eller dess tillhandahållande av tjänster, vilken begränsar eller utesluter detta lufttrafikföretags ansvar när en passagerare nekas ombordstigning på grund av förment ofullständiga resehandlingar, vilket alltså innebär att nämnda passagerare fräntas sin eventuella rätt till kompensation.

Rättegångskostnader

- 104 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

- 1) **Artikel 3.1 i Europaparlamentets och rådets beslut nr 565/2014/EU av den 15 maj 2014 om en förenklad ordning för personkontroller vid de yttre gränserna på grundval av Bulgariens, Kroatiens, Cyperns och Rumäniens unilaterala erkännande av vissa handlingar såsom likställda med de egna nationella viseringarna för transitering genom dessa länders territorium eller planerade vistelser på deras territorium som inte överstiger 90 dagar under en 180-dagarsperiod och om upphävande av beslut 895/2006/EG och 582/2008/EG, ska tolkas så, att den har direkt effekt och ger upphov till rättigheter för tredjelandsmedborgare som dessa medborgare kan göra gällande gentemot destinationsmedlemsstaten, i synnerhet rätten**

att inte avkrävas någon visering för inresa i denna medlemsstat för det fall de innehar en inresevisering eller ett uppehållstillstånd som omfattas av förteckningen över handlingar som nämnda medlemsstat har åtagit sig att tillämpa i enlighet med detta beslut.

- 2) Unionsrätten ska tolkas så, att ett lufttrafikföretag som direkt eller genom sina representanter eller ombud på flygplatsen i utresemedlemsstaten nekar en passagerare ombordstigning med hänvisning till ett beslut från destinationsmedlemsstatens myndigheter om att neka nämnda passagerare inresa, inte ska anses handla som denna stats förlängda arm, vilket innebär att den skadelidande passageraren inte kan åberopa beslut nr 565/2014 gentemot detta lufttrafikföretag vid domstolarna i utresemedlemsstaten i syfte att få ersättning för åsidosättande av dennes rätt att resa in i destinationsmedlemsstaten utan en visering som utfärdats av den medlemsstaten.
- 3) Unionsrätten, och särskilt artikel 13 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 610/2013 av den 26 juni 2013, ska tolkas så, att den utgör hinder för att ett lufttrafikföretag nekar en tredjelandsmedborgare ombordstigning med hänvisning till att myndigheterna i destinationsmedlemsstaten nekat nämnda tredjelandsmedborgare inresa till den berörda medlemsstatens territorium, när denna nekade inresa inte varit föremål för ett skriftligt och motiverat beslut som tidigare delgetts nämnda tredjelandsmedborgare.
- 4) Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 261/2004 av den 11 februari 2004 om fastställande av gemensamma regler om kompensation och assistans till passagerare vid nekad ombordstigning och inställda eller kraftigt försenade flygningar och om upphävande av förordning (EEG) nr 295/91, och särskilt artikel 2 j däri, ska tolkas så, att när ett lufttrafikföretag nekar en passagerare ombordstigning på grund av att passageraren har visat upp ofullständiga resehandlingar, medför en sådan nekad ombordstigning inte i sig att passageraren berövas det skydd som föreskrivs i nämnda förordning. Om passageraren bestrider den nekade ombordstigningen ankommer det nämligen på den behöriga domstolen att, med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet, bedöma huruvida det finns rimliga skäl för nämnda nekade ombordstigning mot bakgrund av denna bestämmelse.
- 5) Förordning nr 261/2004, och särskilt artikel 15 däri, ska tolkas så, att den utgör hinder för en klausul som är tillämplig på passagerare och som ingår i de redan offentliggjorda allmänna villkoren avseende ett lufttrafikföretags verksamhet eller dess tillhandahållande av tjänster, vilken begränsar eller utesluter detta lufttrafikföretags ansvar när en passagerare nekas ombordstigning på grund av förment ofullständiga resehandlingar, vilket alltså innebär att nämnda passagerare fråntas sin eventuella rätt till kompensation.

Underskrifter