

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

13 december 2017 (*)

„Prejudiciële verwijzing – Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Verordening (EG) nr. 810/2009 – Artikel 32, lid 3 – Gemeenschappelijke visumcode – Beslissing tot weigering van een visum – Recht van de aanvrager om tegen die beslissing beroep in te stellen – Verplichting van een lidstaat om een voorziening in rechte te waarborgen”

In zaak C-403/16,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Naczelny Sąd Administracyjny (hoogste bestuursrechter, Polen) bij beslissing van 28 juni 2016, ingekomen bij het Hof op 19 juli 2016, in de procedure

Soufiane El Hassani

tegen

minister Spraw Zagranicznych,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta (rapporteur), kamerpresident, C. G. Fernlund, A. Arabadjiev, S. Rodin en E. Regan, rechters,

advocaat-generaal: M. Bobek,

griffier: V. Giacobbo-Peyronnel, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 17 mei 2017,

gelet op de opmerkingen van:

- Soufiane El Hassani, vertegenwoordigd door J. Bialas, radca prawny,
- de minister Spraw Zagranicznych, vertegenwoordigd door K. Pawłowska-Nojszewska en M. Arciszewski als gemachtigden,
- de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna, M. Kamejsza-Kozłowska en K. Straś als gemachtigden,
- de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek en J. Vlácil als gemachtigden,
- de Estse regering, vertegenwoordigd door N. Grünberg als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Stobiecka-Kuik en C. Cattabriga als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 7 september 2017,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 32, lid 3, van verordening (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (PB 2009, L 243, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 610/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 (PB 2013, L 182, blz. 1) (hierna: „visumcode”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Soufiane El Hassani en de minister Spraw Zagranicznych (minister van Buitenlandse Zaken, Polen) over een beslissing van de Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (bestuursrechter in eerste aanleg Warschau, Polen) tot verwerping van zijn beroep tegen de beslissing van de Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w Rabacie [consul van de Republiek Polen te Rabat (Marokko)] van 27 januari 2015 tot weigering van afgifte van een visum aan El Hassani.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

- 3 Overweging 29 van de visumcode luidt:

„Deze verordening eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die met name werden erkend in het [Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950 van de Raad van Europa (hierna: ‚EVRM‘)] en in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.”
- 4 Artikel 1, lid 1, van die verordening bepaalt:

„In deze verordening worden de procedures en voorwaarden vastgesteld voor de afgifte van visa voor de doorreis over het grondgebied van de lidstaten of een voorgenomen verblijf op het grondgebied van de lidstaten van ten hoogste 90 dagen binnen een periode van 180 dagen.”
- 5 Artikel 32, leden 1 en 3, van de verordening luidt:

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

[...]

b) indien er redelijke twijfel bestaat over de echtheid van de door de aanvrager overgelegde bewijsstukken of over de geloofwaardigheid van de inhoud ervan, de betrouwbaarheid van de verklaringen van de aanvrager of zijn voornemen om het grondgebied van de lidstaten te verlaten vóór het verstrijken van de geldigheid van het aangevraagde visum.

[...]

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

Pools recht

- 6 Artikel 76, lid 1, van de ustawa r. o cudzoziemcach (vreemdelingenwet) van 12 december 2013 (hierna: „vreemdelingenwet”) luidt:

„In geval van een beslissing tot weigering van afgifte van een Schengenvisum [...] kan:

1) de consul om heronderzoek worden verzocht, indien de beslissing door die bestuurlijke instantie is genomen;

2) bij de Komendant Główny Straży Granicznej (directeur-generaal van de grenspolitie) bezwaar worden aangetekend, indien die beslissing door de Komendant placówki Straży Granicznej (commandant van een grenspolitiepost) is genomen.”

7 Artikel 5 van de ustawa-Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (wet inzake het wetboek bestuursrechtelijke procedure) van 30 augustus 2002 (hierna: „wetboek bestuursrechtelijke procedure”) luidt:

„De bestuursrechters zijn niet bevoegd voor procedures betreffende:

[...]

4) de afgifte van visa door consuls, met uitzondering van visa die worden afgegeven aan vreemdelingen die familielid van een burger van een lidstaat van de Unie, van een lidstaat van de Europese Vrijhandelsassociatie, van een lidstaat van de Europese Economische Ruimte [(EER)], of van de Zwitserse Bondsstaat zijn als bedoeld in artikel 2, punt 4, van de ustawa [...] o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (wet inzake de binnenkomst en het verblijf in en de uitreis uit het grondgebied van de Republiek Polen door onderdanen van de lidstaten van de Europese Unie en hun familieleden) van 14 juli 2006 (hierna: ‚inreiswet’).

8 Artikel 58, lid 1, van het wetboek bestuursrechtelijke procedure bepaalt:

„De rechter verwerpt het beroep:

1) wanneer de bestuursrechter niet bevoegd is; [...]”

9 Artikel 2 van de inreiswet luidt:

„Voor de toepassing van deze wet wordt verstaan onder

[...]

3) burger van de Europese Unie – een vreemdeling die:

- a) onderdaan is van een lidstaat van de EU;
- b) onderdaan is van een lidstaat van de Europese Vrijhandelsassociatie, of van een staat die partij is bij de [EER-]Overeenkomst
- c) onderdaan is van de Zwitserse Bondsstaat;

4) familielid: een vreemdeling die al dan niet een burger van de Europese Unie is en die:

- a) echtgenoot/echtgenote is van een burger van de Unie;
- b) verwante in rechte neerdalende lijn is van een burger van de Europese Unie of van diens echtgenoot/echtgenote is en niet ouder is dan éérentwintig jaar of ten laste is van die burger of diens echtgenoot/echtgenote,
- c) verwante in rechte opgaande lijn is ten laste van de burger van de Europese Unie of diens echtgenoot/echtgenote”.

Feiten van het hoofdgeding en prejudiciële vraag

- 10 El Hassani heeft een aanvraag voor een Schengenvisum ingediend bij de consul van de Poolse Republiek te Rabat om zijn vrouw en zijn kind, die Poolse onderdanen zijn, te kunnen bezoeken. Die aanvraag is door de consul bij beslissing van 5 januari 2015 afgewezen.
- 11 Overeenkomstig de Poolse procedurevoorschriften heeft El Hassani een verzoek tot heronderzoek bij dezelfde consul ingediend, die op 27 januari 2015 zijn verzoek opnieuw heeft geweigerd, omdat niet zeker was dat El Hassani van plan was het Poolse grondgebied te verlaten vóór het verstrijken van de geldigheid van zijn visum.
- 12 Verzoeker in het hoofdgeding heeft vervolgens beroep ingesteld tegen die beslissing bij de Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie. Hij betoogt in wezen dat de weigering om in die omstandigheden een visum af te geven, een schending inhoudt van artikel 60 van de vreemdelingenwet, gelezen in samenhang met artikel 8 EVRM. Voorts is hij van mening dat artikel 76 van de vreemdelingenwet niet in een beschermingsnorm voorziet die met artikel 13 EVRM overeenstemt.
- 13 El Hassani voert ook aan dat, hoewel zijn vrouw en zijn kind Poolse onderdanen zijn, die nationale wettelijke regeling hem niet toestaat beroep in te stellen bij een bestuursrechter bij weigering van afgifte van een visum, terwijl echtgenoten van burgers van andere lidstaten van de Unie dit wel kunnen.
- 14 In zijn verweerschrift van 30 maart 2015 heeft de minister van Buitenlandse Zaken geconcludeerd tot niet-ontvankelijkverklaring van het beroep overeenkomstig artikel 5, punt 4, van het wetboek bestuursrechtelijke procedure, en subsidiair tot ongegrondverklaring van het beroep en beëindiging van de procedure.
- 15 Bijgevolg heeft El Hassani de Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie gevraagd het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 32, lid 3, van de visumcode, teneinde vast te stellen of de werkingssfeer van die bepaling ook het recht omvat om beroep in te stellen tegen de beslissing tot afwijzing van de visumaanvraag.
- 16 Bij beslissing van 24 november 2015 heeft de Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie het beroep op grond van artikel 5, punt 4, van het wetboek bestuursrechtelijke procedure verworpen, op grond dat de bestuursrechter niet bevoegd is voor beroepen tegen een beslissing van de consul tot weigering van afgifte van een Schengenvisum. Deze rechter heeft bovendien geweigerd het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken.
- 17 Op 28 april 2016 heeft El Hassani cassatieberoep ingesteld bij de Naczelny Sąd Administracyjny (hoogste bestuursrechter, Polen) en daarbij in wezen aangevoerd dat hem als staatsburger van een derde land die geen familielid van een burger van een lidstaat van de Europese Unie in de zin van de inreiswet is, het recht op een doeltreffende voorziening in rechte voor een nationale instantie is ontzegd, wat een schending oplevert van artikel 13 EVRM en artikel 32, lid 3, van de visumcode, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), die het recht op een doeltreffende voorziening in rechte waarborgen.
- 18 De verwijzende rechter is van oordeel dat in het Poolse recht de mogelijkheid om tegen een beslissingen over een visumaanvraag beroep in te stellen bij een bestuursrechter, zowel afhankelijk is van welke instantie de bestreden beslissing heeft genomen als van het statuut van de persoon die het beroep instelt.
- 19 Tegen de beslissingen van nationale autoriteiten tot weigering van afgifte van een visum die door de commandant van een grenspolitiepost of door de minister van Buitenlandse Zaken worden genomen, of de beslissing van de woiwode (Polen) tot weigering van de verlenging van een visum, kan immers beroep bij de bestuursrechter worden ingesteld, maar dat is niet altijd het geval bij beslissingen van een consul tot weigering van afgifte van een visum, met inbegrip van een Schengenvisum. Een onderdaan van een derde land kan tegen een dergelijke beslissing enkel beroep instellen bij een bestuursrechter als hij familielid van een onderdaan van een lidstaat van de Unie, van een lidstaat van de Europese Vrijhandelsassociatie, een lidstaat van de EER, of van de Zwitserse bondsstaat is in de zin van artikel 2, punt 4, van de inreiswet. Een andere onderdaan van een derde land komt slechts in aanmerking voor een

administratief beroep, namelijk een verzoek tot heronderzoek door dezelfde autoriteit overeenkomstig artikel 76, lid 1, punt 1, van de vreemdelingenwet.

- 20 De verwijzende rechter stelt vast dat het feit dat de bestuursrechter niet bevoegd is voor zaken betreffende visa die door consuls worden afgegeven, zoals is bepaald in artikel 5, punt 4, van het wetboek bestuursrechtelijke procedure, een schending kan zijn van artikel 32, lid 3, van de visumcode, gelezen in samenhang met artikel 47, eerste alinea van het Handvest, dat het recht op een doeltreffende voorziening in rechte waarborgt.
- 21 Daarom heeft de Naczelny Sąd Administracyjny de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Moet artikel 32, lid 3, van de visumcode, gelet op overweging 29 van [die code] en op artikel 47, lid 1, van het Handvest [...], aldus worden uitgelegd dat een lidstaat verplicht is een voorziening in rechte (beroep) te waarborgen?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

- 22 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 32, lid 3, van de visumcode, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat het de lidstaten verplicht in een voorziening in rechte te voorzien.
- 23 Er zij aan herinnerd dat, volgens de bewoordingen van artikel 32, lid 3, van de visumcode, de aanvragers aan wie een visum is geweigerd, tegen die beslissing in „beroep” kunnen gaan, waarbij het beroep wordt ingesteld tegen de lidstaat die de definitieve beslissing over de aanvraag heeft genomen en de „nationale wetgeving van die lidstaat op het beroep van toepassing [is]”.
- 24 Hieruit volgt dat die bepaling, bij een definitieve beslissing tot weigering van een visum, aan de visumaanvragers uitdrukkelijk de mogelijkheid biedt om beroep in te stellen overeenkomstig de nationale wettelijke regeling van de lidstaat die deze beslissing heeft genomen.
- 25 De Uniewetgever heeft het aldus aan de lidstaten overgelaten de aard en de concrete modaliteiten te bepalen van de rechtsmiddelen waarover de visumaanvragers beschikken.
- 26 In dit verband zij eraan herinnerd dat het volgens vaste rechtspraak, bij ontbreken van Unievoorschriften ter zake, krachtens het beginsel van procedurele autonomie een zaak van de interne rechtsorde van de lidstaten is om de procedureregels vast te stellen voor vorderingen in rechte die worden ingediend ter bescherming van de rechten van de justitiabelen, op voorwaarde evenwel dat die regels niet ongunstiger zijn dan die welke voor soortgelijke situaties naar nationaal recht gelden (gelijkwaardigheidsbeginsel) en de uitoefening van de door het Unierecht verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel) (arrest van 15 maart 2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 27 Daaruit volgt dat een lidstaat twee cumulatieve voorwaarden moet vervullen, namelijk naleving van het gelijkwaardigheidsbeginsel en van het doeltreffendheidsbeginsel, om zich te kunnen beroepen op het beginsel van procedurele autonomie in gevallen die worden beheerst door het Unierecht (arrest van 15 maart 2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, punt 49).
- 28 Deze vereisten van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid geven uitdrukking aan de algemene verplichting van lidstaten om de bescherming in rechte te waarborgen van de rechten die de justitiabelen aan het Unierecht ontleen. Zij gelden zowel voor de aanwijzing van de rechterlijke instanties die bevoegd zijn om kennis te nemen van vorderingen die op dat recht zijn gebaseerd als voor de vaststelling van de procedurevoorschriften (arrest van 18 maart 2010, Alassini e.a., C-317/08–C-320/08, EU:C:2010:146, punt 49).

- 29 Wat in de eerste plaats het gelijkwaardigheidsbeginsel betreft, zij eraan herinnerd dat dit vereist dat het geheel van regels die van toepassing zijn op beroepen, gelijkelijk van toepassing is op beroepen op grond van schending van het Unierecht en op beroepen op grond van niet-inachtneming van het nationale recht (arrest van 15 maart 2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 30 Wat in de tweede plaats het doeltreffendheidsbeginsel betreft, mag een nationale procedurereguleerend zoals die in het hoofdgeding de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (arrest van 15 maart 2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 31 Het staat aan de verwijzende rechter, die bij uitsluiting bevoegd is om het nationale recht uit te leggen, te oordelen of, en zo ja in welke mate, het heronderzoekstelsel dat aan de orde is in het hoofdgeding, aan die vereisten voldoet.
- 32 In dat verband moet de nationale rechter rekening houden met het feit dat de uitlegging van de bepalingen van de visumcode, volgens overweging 29 van die code, in overeenstemming met de door het Handvest erkende grondrechten en beginselen moet gebeuren.
- 33 Volgens vaste rechtspraak kunnen de in de rechtsorde van de Unie gewaarborgde grondrechten immers toepassing vinden in alle situaties die door het Unierecht worden beheerst, maar kunnen zij niet daarbuiten worden toegepast. In zoverre heeft het Hof reeds eraan herinnerd dat het een nationale regeling die niet binnen het kader van het Unierecht valt, niet aan het Handvest kan toetsen. Wanneer daarentegen een nationale regeling binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt, moet het Hof, ingeval het om een prejudiciële beslissing wordt verzocht, alle uitleggingsgegevens verschaffen die de nationale rechter nodig heeft om te kunnen beoordelen of deze regeling verenigbaar is met de grondrechten, waarvan hij de eerbiediging verzekert (zie met name arrest van 26 september 2013, Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, punt 72 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 34 In de onderhavige zaak staat vast dat de weigering van het door de verzoeker in het hoofdgeding aangevraagde visum, die hem bij het standaardformulier van bijlage VI bij de visumcode is meegedeeld, op een van de in artikel 32, lid 1, van die code genoemde redenen is gebaseerd.
- 35 In dit verband heeft het Hof reeds geoordeeld dat de visumcode de voorwaarden voor afgifte, nietigverklaring of intrekking van eenvormige visa regelt en dat de bevoegde autoriteiten van de lidstaten dus niet op grond van een andere reden dan die welke in die code zijn voorzien kunnen weigeren een eenvormig visum af te geven (arrest van 19 december 2013, Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, punten 47 en 51).
- 36 Het klopt dat de nationale autoriteiten bij het onderzoek van visumaanvragen over een ruime beoordelingsmarge beschikken inzake de toepassingsvoorwaarden van de weigeringsgronden als bedoeld in de visumcode en de beoordeling van de relevante feiten, maar die beoordelingsmarge doet niets af aan het feit dat die autoriteiten een bepaling van het Unierecht rechtstreeks toepassen.
- 37 Daaruit volgt dat het Handvest van toepassing is wanneer een lidstaat op grond van artikel 32, lid 1, van de visumcode de afgifte van een visum weigert.
- 38 Artikel 47 van het Handvest, dat een herbevestiging vormt van het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming, bepaalt in de eerste alinea dat eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, recht heeft op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden (zie in die zin arrest van 17 december 2015, Tall, C-239/14, EU:C:2015:824, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 39 Artikel 47, tweede alinea, van het Handvest bepaalt bovendien dat eenieder er recht op heeft dat zijn zaak door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht wordt behandeld. De eerbiediging van dit recht veronderstelt dat het besluit van een bestuursorgaan dat niet zelf aan de voorwaarden van onafhankelijkheid en onpartijdigheid voldoet, later wordt onderworpen aan

toezicht door een rechterlijk orgaan, dat onder meer bevoegd moet zijn om op alle relevante vragen in te gaan (arrest van 16 mei 2017, *Berlioz Investment Fund*, C-682/15, EU:C:2017:373, punt 55).

- 40 Het begrip „onafhankelijkheid”, dat onlosmakelijk verbonden is met de taak van de rechter, houdt vooral in dat de betrokken instantie de hoedanigheid van derde heeft ten opzichte van de autoriteit die de aangevochten beslissing heeft genomen (arrest van 19 september 2006, *Wilson*, C-506/04, EU:C:2006:587, punt 49).
- 41 Hieruit volgt, zoals de advocaat-generaal in punt 119 van zijn conclusie heeft opgemerkt, dat artikel 47 van het Handvest de lidstaten verplicht in een bepaald stadium van de procedure te voorzien in de mogelijkheid om een zaak betreffende een definitieve beslissing tot weigering van een visum voor de rechter aanhangig te maken.
- 42 Gelet op een en ander dient op de prejudiciële vraag te worden geantwoord dat artikel 32, lid 3, van de visumcode, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat het de lidstaten verplicht te voorzien in een beroepsprocedure tegen beslissingen tot weigering van een visum, waarvan de modaliteiten, met inachtneming van het gelijkwaardigheidsbeginsel en het doeltreffendheidsbeginsel, een zaak van de rechtsorde van elke lidstaat zijn. Die procedure moet in een bepaald stadium van de procedure een voorziening in rechte waarborgen.

Kosten

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

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

Artikel 32, lid 3, van verordening (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode, zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 610/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, moet aldus worden uitgelegd dat het de lidstaten verplicht te voorzien in een beroepsprocedure tegen beslissingen tot weigering van een visum, waarvan de modaliteiten, met inachtneming van het gelijkwaardigheidsbeginsel en het doeltreffendheidsbeginsel, een zaak van de rechtsorde van elke lidstaat zijn. Die procedure moet in een bepaald stadium van de procedure een voorziening in rechte waarborgen.

ondertekeningen

* Proceestaal: Pools.