ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

7 maart 2017 [1]*

[Zoals gerectificeerd bij beschikking van 24 maart 2017]

„Prejudiciële verwijzing — Verordening (EG) nr. 810/2009 — Artikel 25, lid 1, onder a) — Visum met territoriaal beperkte geldigheid — Afgifte van een visum op humanitaire gronden of ter nakoming van internationale verplichtingen — Begrip ‘internationale verplichtingen’ — Handvest van de grondrechten van de Europese Unie — Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden — Verdrag van Genève — Afgifte van een visum bij een vaststaand risico op schending van de artikelen 4 en/of 18 van het Handvest van de grondrechten — Geen verplichting”

In zaak C-638/16 PPU,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (België) bij beslissing van 8 december 2016, ingekomen bij het Hof op 12 december 2016, in de procedure

X en X

tegen

Belgische Staat,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, A. Tizzano, vicepresident, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça en M. Berger (rapporteur), kamerpresidenten, A. Borg Barthet, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund, C. Vajda, S. Rodin en F. Biltgen, rechters,

advocaat-generaal: P. Mengozzi,

griffier: V. Giacobbo-Peyronnel, administrateur

gezien de stukken en na de terechtzitting op 30 januari 2017,

gelet op de opmerkingen van:

— X en X, vertegenwoordigd door T. Wibault en P. Robert, advocaten,

1 — Procestaal: Frans.

— de Belgische regering, vertegenwoordigd door C. Pochet en M. Jacobs als gemachtigden, bijgestaan door C. L'hoir, M. Van Regemorter en F. Van Dijck, deskundigen, alsook door E. Derriks en F. Motulsky, advocaten,

— de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek als gemachtigde,

— de Deense regering, vertegenwoordigd door N. Lyshøj en C. Thorning als gemachtigden,

— de Duitse regering, vertegenwoordigd door T. Henze als gemachtigde,

— de Estse regering, vertegenwoordigd door N. Grünberg als gemachtigde,

— de Franse regering, vertegenwoordigd door E. Armoet als gemachtigde,

— de Hongaarse regering, vertegenwoordigd door M. Fehér als gemachtigde,

— de Maltese regering, vertegenwoordigd door A. Buhagiar als gemachtigde,

— de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. de Ree als gemachtigde,

— de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door J. Schmoll als gemachtigde,

— de Poolse regering, vertegenwoordigd door M. Kamejsza, M. Pawlicka en B. Majczyna als gemachtigden,

— de Sloveense regering, vertegenwoordigd door V. Klemenc en T. Mihelič Žitko als gemachtigden,

— [zoals gerectificeerd bij beschikking van 24 maart 2017] de Slowaakse regering, vertegenwoordigd door M. Kianička als gemachtigde,

— de Finse regering, vertegenwoordigd door J. Heliskoski als gemachtigde,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Cattabriga en G. Wils als gemachtigden,

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

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 25, lid 1, onder a), van verordening (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (visumcode) (PB 2009, L 243, blz. 1, met rectificatie in PB 2013, L 154, blz. 10), 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"), en van de artikelen 4 en 18 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest").

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen X en X enerzijds en de Belgische Staat anderzijds over de weigering om visa met territoriaal beperkte geldigheid af te geven.

Toepasselijke bepalingen

Volkenrecht

3 Het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM") bepaalt in artikel 1, met als opschrift „Verplichting tot eerbiediging van de rechten van de mens":

„De hoge verdragsluitende partijen verzekeren eenieder die ressorteert onder hun rechtsmacht de rechten en vrijheden die zijn vastgesteld in de eerste titel van dit verdrag."

4 Artikel 3 EVRM, met als opschrift „Verbod van foltering", dat deel uitmaakt van titel I van het EVRM, luidt:

„Niemand mag worden onderworpen aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen."

5 Het op 28 juli 1951 te Genève ondertekende Verdrag betreffende de status van vluchtelingen [*Recueil des traités des Nations unies*, deel 189, blz. 150, nr. 2545 (1954)], zoals aangevuld door het op 31 januari 1967 te New York gesloten Protocol betreffende de status van vluchtelingen, dat op zijn beurt in werking is getreden op 4 oktober 1967 (hierna: „Verdrag van Genève"), bevat een artikel 33, met als opschrift „Verbod tot uitzetting of terugleiding (‚refoulement')". In lid 1 van dit artikel is bepaald:

„Geen der verdragsluitende staten zal, op welke wijze ook, een vluchteling uitzetten of terugleiden naar de grenzen van een grondgebied waar zijn leven of vrijheid bedreigd zou worden op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging."

Unierecht

Handvest

6 Artikel 4 van het Handvest, met als opschrift „Het verbod van folteringen en van onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen", luidt:

„Niemand mag worden onderworpen aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen."

7 In artikel 18 van het Handvest, met als opschrift „Het recht op asiel", wordt bepaald:

„Het recht op asiel is gegarandeerd met inachtneming van de voorschriften van het [Verdrag van Genève] en overeenkomstig het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie [...]."

8 Artikel 51 van het Handvest, met als opschrift „Toepassingsgebied", bepaalt in lid 1 ervan:

„De bepalingen van dit Handvest zijn gericht tot de instellingen, organen en instanties van de Unie met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, alsmede, uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen, tot de lidstaten. [...]"

Visumcode

9 Overweging 29 van de visumcode luidt:

„Deze verordening eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die met name werden erkend in het [EVRM] en in het [Handvest]."

10 Artikel 1 van deze code, met als opschrift „Doelstelling en werkingssfeer", bepaalt in lid 1 ervan:

„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."

11 Artikel 2 van de visumcode bepaalt:

„Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

[...]

2. ‚visum': een door een lidstaat afgegeven machtiging tot:
   a) 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;
   b) doorreis via de internationale transitzones van luchthavens van de lidstaten;

[...]"

12 In artikel 25 van de visumcode, met als opschrift „Afgifte van een visum met territoriaal beperkte geldigheid", wordt bepaald:

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

a) wanneer de betrokken lidstaat het op humanitaire gronden, vanwege het nationale belang of gelet op internationale verplichtingen noodzakelijk acht
   i) af te wijken van het beginsel dat dient te worden voldaan aan de inreisvoorwaarden [van verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscode) (PB 2006, L 105, blz. 1)], of
   ii) een visum af te geven hoewel de overeenkomstig artikel 22 geraadpleegde lidstaat bezwaar heeft tegen de afgifte van een eenvormig visum, of
   iii) een visum af te geven om spoedeisende redenen [...],

of

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

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

[...]

4. Indien een visum met territoriaal beperkte geldigheid in de in lid 1, onder a), omschreven gevallen is afgegeven, verstrekken de centrale autoriteiten van de lidstaat van afgifte de centrale autoriteiten van de andere lidstaten [...] onverwijld de relevante informatie.

5. De gegevens [...] worden in het [visuminformatiesysteem] ingevoerd wanneer is beslist het visum af te geven."

13 Artikel 32 van de visumcode, met als opschrift „Weigering van een visum", bepaalt in lid 1, onder b):

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

[...]

b) indien er redelijke twijfel bestaat over [het] voornemen [van de aanvrager] om het grondgebied van de lidstaten te verlaten vóór het verstrijken van de geldigheid van het aangevraagde visum."

Verordening (EU) 2016/399

14 In artikel 4 van verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscode) (PB 2016, L 77, blz. 1; hierna: „Schengengrenscode"), met als opschrift „Grondrechten", wordt bepaald:

„Bij de toepassing van deze verordening handelen de lidstaten met volledige inachtneming van het toepasselijke Unierecht, waaronder het [Handvest], het toepasselijke internationale recht, waaronder het [Verdrag van Genève], de verplichtingen inzake de toegang tot internationale bescherming, in het bijzonder het beginsel van non-refoulement, en de grondrechten. In overeenstemming met de algemene beginselen van het Unierecht worden besluiten die overeenkomstig deze verordening worden genomen, op individuele basis genomen."

15 Artikel 6 van de Schengengrenscode, met als opschrift „Toegangsvoorwaarden voor onderdanen van derde landen", bepaalt:

„1. Voor een voorgenomen verblijf op het grondgebied van de lidstaten van ten hoogste 90 dagen binnen een periode van 180 dagen [...] gelden voor onderdanen van derde landen de volgende toegangsvoorwaarden:

a) in het bezit zijn van een geldig reisdocument [...];

b) indien vereist [...], in het bezit zijn van een geldig visum [...];

c) het doel van het voorgenomen verblijf en de verblijfsomstandigheden kunnen staven, alsmede beschikken over voldoende middelen van bestaan [...];

d) niet met het oog op weigering van toegang [...] gesignaleerd zijn;

e) niet worden beschouwd als een bedreiging van de openbare orde, de binnenlandse veiligheid, de volksgezondheid of de internationale betrekkingen van een van de lidstaten [...].

[...]

5. In afwijking van lid 1:

[...]

c) kan onderdanen van derde landen die niet aan een of meer van de in lid 1 genoemde voorwaarden voldoen, door een lidstaat toegang tot zijn grondgebied worden verleend op grond van humanitaire overwegingen, om redenen van nationaal belang of wegens internationale verplichtingen. [...]”

Richtlijn 2013/32/EU

16 In artikel 3 van richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PB 2013, L 180, blz. 60, met rectificatie in PB 2015, L 29, blz. 18), wordt bepaald:

„1. Deze richtlijn is van toepassing op alle verzoeken om internationale bescherming die op het grondgebied, daaronder begrepen aan de grens, in de territoriale wateren of in de transitzones van de lidstaten, worden gedaan en op de intrekking van internationale bescherming.

2. De richtlijn is niet van toepassing op verzoeken om diplomatiek of territoriaal asiel die bij vertegenwoordigingen van de lidstaten worden ingediend.

[...]”

Verordening (EU) nr. 604/2013

17 In artikel 1 van verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB 2013, L 180, blz. 31), met als opschrift „Voorwerp”, wordt bepaald:

„In deze verordening worden de criteria en instrumenten vastgesteld om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten is ingediend [...].”

18 Artikel 3, lid 1, van verordening nr. 604/2013 bepaalt:

„De lidstaten behandelen elk verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze op het grondgebied van een van de lidstaten wordt ingediend, inclusief aan de grens of in de transitzones. [...]”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

19 Verzoekers in het hoofdgeding, een echtpaar, en hun drie minderjarige kinderen van jonge leeftijd hebben de Syrische nationaliteit en wonen in Aleppo (Syrië). Op 12 oktober 2016 hebben zij op grond van artikel 25, lid 1, onder a), van de visumcode visa met territoriaal beperkte geldigheid aangevraagd bij de Belgische ambassade te Beiroet (Libanon). De volgende dag zijn zij naar Syrië teruggekeerd.

20 Ter ondersteuning van deze aanvragen hebben verzoekers in het hoofdgeding uiteengezet dat de aangevraagde visa hen in staat moesten stellen de belegerde stad Aleppo te verlaten om een asielverzoek in te dienen in België. Een van hen heeft onder meer verklaard te zijn ontvoerd door een terroristische groepering, vervolgens te zijn geslagen en gefolterd, en uiteindelijk te zijn vrijgelaten in ruil voor losgeld. Verzoekers in het hoofdgeding hebben met name de nadruk gelegd op de precaire veiligheidssituatie in Syrië in het algemeen en in Aleppo in het bijzonder, alsmede op het feit dat zij

als orthodoxe christenen dreigden te worden vervolgd wegens hun geloofsovertuiging. Zij hebben daaraan toegevoegd dat zij zich niet als vluchteling konden laten registreren in de aangrenzende landen, met name omdat de grens tussen Libanon en Syrië was gesloten.

21 Bij besluiten van 18 oktober 2016, die op 25 oktober 2016 ter kennis zijn gebracht van verzoekers in het hoofdgeding, heeft de Dienst Vreemdelingenzaken (België) de bovengenoemde aanvragen afgewezen. Hij heeft onder meer uiteengezet dat verzoekers in het hoofdgeding voornemens waren langer dan 90 dagen in België te verblijven, dat artikel 3 EVRM de staten die partij zijn bij dit verdrag, niet verplicht om „in een rampzalige situatie verkerende personen" toe te laten tot hun grondgebied, en dat de Belgische diplomatieke posten niet behoren tot de autoriteiten waarbij een vreemdeling een asielverzoek kan indienen. De Dienst Vreemdelingenzaken betoogt dat ingeval zou worden toegestaan dat aan verzoekers in het hoofdgeding een inreisvisum wordt afgegeven teneinde hen in staat te stellen een asielverzoek in te dienen in België, hun in feite de mogelijkheid zou worden geboden om een dergelijk verzoek in te dienen bij een diplomatieke post.

22 De verwijzende rechter, voor wie verzoekers in het hoofdgeding de besluiten in kwestie bestrijden, preciseert dat zij volgens de nationale procedure „bij uiterst dringende noodzakelijkheid" de schorsing van de tenuitvoerlegging van deze besluiten hebben gevorderd. Aangezien het onzeker is of deze vordering uit het oogpunt van de toepasselijke nationale bepalingen ontvankelijk is, heeft de verwijzende rechter evenwel besloten de zaak voor te leggen aan het Grondwettelijk Hof (België) opdat het over deze vraag uitspraak doet. In afwachting van het antwoord van genoemd Grondwettelijk Hof zet de verwijzende rechter de behandeling van het hoofdgeding voort volgens de procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid.

23 Voor de verwijzende rechter betogen verzoekers in het hoofdgeding in wezen dat artikel 18 van het Handvest de lidstaten een positieve verplichting oplegt om het recht op asiel te garanderen, en dat de toekenning van internationale bescherming het enige middel is om het risico op schending van artikel 3 EVRM en artikel 4 van het Handvest af te wenden. In casu voeren verzoekers in het hoofdgeding aan dat de Belgische autoriteiten zelf hebben aangenomen dat hun situatie van uitzonderlijke humanitaire aard was, zodat – gelet op de internationale verplichtingen van het Koninkrijk België – was voldaan aan de voorwaarden voor de toepassing van artikel 25, lid 1, onder a), van de visumcode. Daaruit concluderen zij dat de aangevraagde visa hun op humanitaire gronden hadden moeten worden afgegeven.

24 De Belgische Staat stelt zich zijnerzijds op het standpunt dat hij noch krachtens artikel 3 EVRM noch krachtens artikel 33 van het Verdrag van Genève gehouden is onderdanen van derde landen tot zijn grondgebied toe te laten, en dat de enige verplichting die in dit verband op hem rust, de verplichting van non-refoulement is.

25 De verwijzende rechter zet uiteen dat verzoekers in het hoofdgeding zich blijkens artikel 1 EVRM, zoals deze bepaling wordt uitgelegd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, enkel kunnen beroepen op artikel 3 EVRM indien zij onder de Belgische „rechtsmacht" ressorteren. Hij vraagt zich af of de uitvoering van het visumbeleid kan worden aangemerkt als de uitoefening van rechtsmacht in die zin. Voorts vraagt de verwijzende rechter zich af of een recht op binnenkomst – als logisch uitvloeisel van de verplichting om preventieve maatregelen te nemen en van het beginsel van non-refoulement – zou kunnen voortspruiten uit artikel 3 EVRM en – mutatis mutandis – uit artikel 33 van het Verdrag van Genève.

26 Tevens merkt de verwijzende rechter op dat de toepassing van artikel 4 van het Handvest, anders dan die van artikel 3 EVRM, niet afhangt van de uitoefening van rechtsmacht maar van de vraag of het Unierecht ten uitvoer wordt gebracht. Noch uit de Verdragen noch uit het Handvest blijkt dat de toepassing van artikel 4 van het Handvest territoriaal beperkt is.

27 De verwijzende rechter merkt op dat artikel 25 van de visumcode onder meer bepaalt dat een visum wordt afgegeven wanneer de betrokken lidstaat dit voor de nakoming van internationale verplichtingen noodzakelijk „acht". Hij vraagt zich evenwel af hoe groot de in dit verband aan de lidstaten gelaten beoordelingsmarge is, en is van oordeel dat mogelijkerwijs op dit punt elke marge uitgesloten is, gelet op het dwingende karakter van de internationale verplichtingen en van de uit het Handvest voortvloeiende verplichtingen.

28 In deze omstandigheden heeft de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (België) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Zien de ‚internationale verplichtingen' als bedoeld in artikel 25, lid 1, onder a), van de visumcode op alle rechten die worden gewaarborgd door het Handvest, waaronder met name de door de artikelen 4 en 18 gewaarborgde rechten, en hebben zij eveneens betrekking op de verplichtingen die de lidstaten moeten nakomen in het licht van het EVRM en van artikel 33 van het Verdrag van Genève?

2) a) Moet artikel 25, lid 1, onder a), van de visumcode, naargelang van het antwoord op de eerste vraag, aldus worden uitgelegd dat een lidstaat waarbij een aanvraag voor een visum met territoriaal beperkte geldigheid is ingediend, onder voorbehoud van de beoordelingsmarge waarover hij ten aanzien van de omstandigheden van de zaak beschikt, het aangevraagde visum dient af te geven wanneer gebleken is dat er een risico bestaat op schending van de artikelen 4 en/of 18 van het Handvest of van een andere internationale verplichting die op hem rust?

b) Is het bestaan van bindingen tussen de aanvrager en de lidstaat waarbij de visumaanvraag is ingediend (bijvoorbeeld familiebanden, gastgezinnen, garantstellingen en borgen) van invloed op het antwoord op deze vraag?"

Spoedprocedure

29 De verwijzende rechter heeft verzocht om de onderhavige prejudiciële verwijzing te behandelen volgens de prejudiciële spoedprocedure van artikel 107 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof.

30 Ter ondersteuning van dit verzoek heeft hij onder meer gewezen op de dramatische situatie van het gewapende conflict in Syrië, op de jonge leeftijd van de kinderen van verzoekers in het hoofdgeding, op het feit dat verzoekers in het hoofdgeding bijzonder kwetsbaar zijn doordat zij orthodoxe christenen zijn, en in elk geval op het feit dat de zaak bij hem aanhangig is gemaakt in het kader van een procedure tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid.

31 De verwijzende rechter heeft dienaangaande gepreciseerd dat de onderhavige prejudiciële verwijzing heeft geleid tot de schorsing van de voor hem aanhangige procedure.

32 In dit verband zij in de eerste plaats opgemerkt dat in de onderhavige prejudiciële verwijzing, die de uitlegging van artikel 25, lid 1, onder a), van de visumcode betreft, vragen aan de orde zijn met betrekking tot de gebieden als bedoeld in titel V van het derde deel van het VWEU, die ziet op de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Derhalve kan zij op grond van artikel 107, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering worden behandeld volgens de prejudiciële spoedprocedure.

33 In de tweede plaats wordt niet betwist dat verzoekers in het hoofdgeding – althans ten tijde van de behandeling van het verzoek om voor de onderhavige prejudiciële verwijzing de prejudiciële spoedprocedure te volgen – daadwerkelijk het risico liepen te worden onderworpen aan onmenselijke of vernederende behandelingen, wat moet worden aangemerkt als een spoedeisend element dat de toepassing van de artikelen 107 en volgende van het Reglement voor de procesvoering rechtvaardigt.

34 Gelet op een en ander heeft de Vijfde kamer van het Hof op 15 december 2016 op voorstel van de rechter-rapporteur, de advocaat-generaal gehoord, besloten het verzoek van de verwijzende rechter om de onderhavige prejudiciële verwijzing volgens de prejudiciële spoedprocedure te behandelen, in te willigen. Bovendien heeft zij besloten de zaak naar het Hof te verwijzen met het oog op de toewijzing ervan aan de Grote kamer.

Prejudiciële vragen

Bevoegdheid van het Hof

35 De bevoegdheid van het Hof om de vragen van de verwijzende rechter te beantwoorden, wordt met name door de Belgische regering betwist op grond dat artikel 25, lid 1, van de visumcode, om de uitlegging waarvan wordt verzocht, niet van toepassing is op de aanvragen die in het hoofdgeding aan de orde zijn.

36 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt evenwel ondubbelzinnig dat die aanvragen om humanitaire redenen zijn ingediend op grond van artikel 25 van de visumcode.

37 De vraag of deze code van toepassing is op aanvragen als die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn, die tot doel hebben onderdanen van derde landen in staat te stellen om asielverzoeken in te dienen op het grondgebied van een lidstaat, is onlosmakelijk verbonden met de antwoorden die op het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing dienen te worden gegeven. Het Hof is dan ook bevoegd om op dit verzoek te antwoorden (zie in die zin arrest van 10 september 2015, Wojciechowski, C-408/14, EU:C:2015:591, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

Prejudiciële vragen

38 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 25, lid 1, onder a), van de visumcode aldus moet worden uitgelegd dat de daarin bedoelde internationale verplichtingen zich uitstrekken tot de eerbiediging door een lidstaat van alle rechten die worden gewaarborgd door het Handvest, met name in de artikelen 4 en 18 ervan, alsook door het EVRM en artikel 33 van het Verdrag van Genève. Met zijn tweede vraag wenst hij, naargelang van het antwoord op de eerste vraag, in wezen te vernemen of artikel 25, lid 1, onder a), van de visumcode aldus moet worden uitgelegd dat de lidstaat die verzocht is een visum met territoriaal beperkte geldigheid af te geven, gehouden is het aangevraagde visum af te geven wanneer gebleken is dat er een risico bestaat op schending van de artikelen 4 en/of 18 van het Handvest of van een internationale verplichting die deze lidstaat moet nakomen. In voorkomend geval wenst de verwijzende rechter te vernemen of het bestaan van bindingen tussen de aanvrager en de lidstaat waarbij de visumaanvraag is ingediend, in dit verband van invloed is.

39 Vooraf zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak van het Hof het feit dat de verwijzende rechter bij de formulering van een vraag enkel heeft verwezen naar bepaalde voorschriften van het Unierecht, er niet aan in de weg staat dat het Hof hem alle uitleggingsgegevens verschaft die nuttig kunnen zijn voor de beslechting van de voor hem aanhangige zaak, ongeacht of deze in zijn vragen worden genoemd. Het staat in dit verband aan het Hof om uit alle door de nationale rechter verstrekte gegevens, met name uit de motivering van de verwijzingsbeslissing, de elementen van het Unierecht te putten die, gelet op het voorwerp van het geschil, uitlegging behoeven (zie met name arrest van 12 februari 2015, Oil Trading Poland, C-349/13, EU:C:2015:84, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

40 In casu zij opgemerkt dat de visumcode is vastgesteld op de grondslag van artikel 62, punt 2, onder a), en onder b), ii), EG, op grond waarvan de Raad van de Europese Unie maatregelen neemt inzake visa voor voorgenomen verblijven van ten hoogste drie maanden, waarbij het onder meer gaat om de procedures en voorwaarden voor de afgifte van visa door de lidstaten.

41 De visumcode heeft volgens artikel 1 ervan tot doel de procedures en voorwaarden vast te stellen 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. In artikel 2, punt 2, onder a) en b), van de visumcode wordt het begrip „visum" voor de toepassing van deze code gedefinieerd als „een door een lidstaat afgegeven machtiging" tot respectievelijk „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" en „doorreis via de internationale transitzones van luchthavens van de lidstaten".

42 Blijkens de verwijzingsbeslissing en de gegevens van het aan het Hof overgelegde dossier hebben verzoekers in het hoofdgeding bij de Belgische ambassade in Libanon om humanitaire redenen visumaanvragen ingediend op grond van artikel 25 van de visumcode, met de bedoeling bij hun aankomst in België in deze lidstaat asiel aan te vragen en bijgevolg een verblijfsvergunning te krijgen waarvan de geldigheidsduur niet beperkt is tot 90 dagen.

43 Dergelijke aanvragen vallen volgens artikel 1 van de visumcode niet binnen de werkingssfeer van deze code – met name van artikel 25, lid 1, onder a), om de uitlegging waarvan door de verwijzende rechter wordt verzocht in verband met het in deze bepaling voorkomende begrip „internationale verplichtingen" – ook al zijn zij formeel gezien ingediend op grond van artikel 25 van de visumcode.

44 Aangezien de Uniewetgever bovendien tot nog toe – zoals de Belgische regering en de Europese Commissie in hun schriftelijke opmerkingen hebben opgemerkt – op de grondslag van artikel 79, lid 2, onder a), VWEU geen enkele handeling heeft vastgesteld met betrekking tot de voorwaarden waaronder de lidstaten om humanitaire reden langlopende visa of verblijfstitels moeten afgeven aan onderdanen van derde landen, vallen de in het hoofdgeding aan de orde zijnde aanvragen uitsluitend onder het nationale recht.

45 Daar de situatie die in het hoofdgeding aan de orde is, dus niet wordt geregeld door het Unierecht, zijn de bepalingen van het Handvest – met name de artikelen 4 en 18 ervan, waarop de vragen van de verwijzende rechter betrekking hebben – niet op die situatie van toepassing (zie in die zin met name arresten van 26 februari 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punt 19, en 27 maart 2014, Torralbo Marcos, C-265/13, EU:C:2014:187, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

46 Aan deze gevolgtrekking wordt niet afgedaan door het feit dat het bestaan van „redelijke twijfel over [het] voornemen [van de aanvrager] om het grondgebied van de lidstaten te verlaten vóór het verstrijken van de geldigheid van het aangevraagde visum" volgens artikel 32, lid 1, onder b), van de visumcode een grond is om een visum te weigeren en geen reden vormt om deze code niet toe te passen.

47 In de situatie die in het hoofdgeding aan de orde is, is namelijk geen sprake van dergelijke twijfel, maar van een aanvraag die een ander doel heeft dan een visum voor een kort verblijf.

48 Hieraan dient te worden toegevoegd dat de tegenovergestelde conclusie zou impliceren dat onderdanen van derde landen – ofschoon de visumcode is ontworpen met het oog op de afgifte van visa voor een verblijf op het grondgebied van de lidstaten van ten hoogste 90 dagen binnen een periode van 180 dagen – op grond van die code visumaanvragen kunnen indienen die tot doel hebben internationale bescherming te krijgen in een lidstaat naar keuze, hetgeen afbreuk zou doen aan de algemene opzet van het bij verordening nr. 604/2013 ingevoerde stelsel.

49 Opgemerkt dient nog te worden dat die tegenovergestelde conclusie zou impliceren dat de lidstaten krachtens de visumcode gehouden zijn onderdanen van derde landen de facto de mogelijkheid te bieden om een verzoek om internationale bescherming in te dienen bij vertegenwoordigingen van de lidstaten op het grondgebied van een derde land. Terwijl de visumcode niet tot doel heeft de regelgeving van de lidstaten inzake internationale bescherming te harmoniseren, dient te worden geconstateerd dat een dergelijke verplichting niet wordt opgelegd door de op de grondslag van artikel 78 VWEU vastgestelde handelingen van de Unie waarbij de procedures worden geregeld die van toepassing zijn op verzoeken om internationale bescherming, en dat verzoeken die worden ingediend bij vertegenwoordigingen van de lidstaten, krachtens die handelingen juist zijn uitgesloten van de werkingssfeer ervan. Zo blijkt uit artikel 3, leden 1 en 2, van richtlijn 2013/32 dat deze richtlijn van toepassing is op verzoeken om internationale bescherming die op het grondgebied van de lidstaten – daaronder begrepen aan de grens, in de territoriale wateren of in de transitzones – worden ingediend, maar niet op verzoeken om diplomatiek of territoriaal asiel die bij vertegenwoordigingen van de lidstaten worden ingediend. Evenzo vloeit uit de artikelen 1 en 3 van verordening nr. 604/2013 voort dat deze verordening de lidstaten enkel verplicht om elk verzoek om internationale bescherming te behandelen dat op het grondgebied van een lidstaat – daaronder begrepen aan de grens of in de transitzones – wordt ingediend, en dat de in die verordening neergelegde procedures alleen op dergelijke verzoeken om internationale bescherming van toepassing zijn.

50 De Belgische autoriteiten hebben de aanvragen die in het hoofdgeding aan de orde zijn, dan ook ten onrechte aangemerkt als aanvragen van een visum voor een kort verblijf.

51 Gelet op een en ander dient op de prejudiciële vragen te worden geantwoord dat artikel 1 van de visumcode aldus moet worden uitgelegd dat een aanvraag voor een visum met territoriaal beperkte geldigheid die een onderdaan van een derde land om humanitaire redenen op grond van artikel 25 van die code heeft ingediend bij de vertegenwoordiging van de lidstaat van bestemming op het grondgebied van een derde land, met de bedoeling bij zijn aankomst in deze lidstaat een verzoek om internationale bescherming in te dienen en bijgevolg in die lidstaat meer dan 90 dagen te verblijven binnen een periode van 180 dagen, niet binnen de werkingssfeer van de visumcode valt, maar naar de huidige stand van het Unierecht enkel onder het nationale recht valt.

Kosten

52 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 (Grote kamer) verklaart voor recht:

Artikel 1 van verordening (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (visumcode), zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 610/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013, moet aldus worden uitgelegd dat een aanvraag voor een visum met territoriaal beperkte geldigheid die een onderdaan van een derde land om humanitaire redenen op grond van artikel 25 van die code heeft ingediend bij de vertegenwoordiging van de lidstaat van bestemming op het grondgebied van een derde land, met de bedoeling bij zijn aankomst in deze lidstaat een verzoek om internationale bescherming in te dienen en bijgevolg in die lidstaat meer dan 90 dagen te verblijven binnen een periode van 180 dagen, niet binnen de werkingssfeer van de visumcode valt, maar naar de huidige stand van het Unierecht enkel onder het nationale recht valt.

ondertekeningen