Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

19. december 2013 *

»Område med frihed, sikkerhed og retfærdighed — forordning (EF) nr. 810/2009 — artikel 21, stk. 1, artikel 32, stk. 1, og artikel 35, stk. 6 — procedurer og betingelser for udstedelse af ensartede visa — pligt til at udstede et visum — vurdering af, om ansøgeren udgør en risiko for ulovlig indvandring — ansøgerens hensigt om at forlade medlemsstaternes område inden udløbet af det visum, der ansøges om — begrundet tvivl — de kompetente myndigheders skønsmargen«

I sag C-84/12,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF indgivet af Verwaltungsgericht Berlin (Tyskland) ved afgørelse af 10. februar 2012, indgået til Domstolen den 17. februar 2012, i sagen:

Rahmanian Koushkaki

mod

Bundesrepublik Deutschland

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, vicepræsidenten, K. Lenaerts, afdelingsformændene A. Tizzano, L. Bay Larsen (refererende dommer), T. von Danwitz, E. Juhász, A. Borg Barthet, C.G. Fernlund og J.L. da Cruz Vilaça samt dommerne A. Rosas, G. Arestis, J. Malenovský, A. Arabadjiev, E. Jarašiūnas og C. Vajda,

generaladvokat: P. Mengozzi

justitssekretær: fuldmægtig M. Aleksejev,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 29. januar 2013,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Rahmanian Koushkaki ved Rechtsanwältin T. Kaschubs-Saeedi

— den tyske regering ved T. Henze og J. Möller, som befuldmægtigede

— den belgiske regering ved T. Materne og C. Pochet, som befuldmægtigede

* Processprog: tysk.

— den tjekkiske regering ved M. Smolek og J. Vláčil, som befuldmægtigede

— den danske regering ved C. Vang og M. Wolff, som befuldmægtigede

— den estiske regering ved M. Linntam, som befuldmægtiget

— den græske regering ved T. Papadopoulou, som befuldmægtiget

— den nederlandske regering ved M. Bulterman og C. Wissels, som befuldmægtigede

— den polske regering ved K. Pawłowska og M. Arciszewski, som befuldmægtigede

— den schweiziske regering ved D. Klingele, som befuldmægtiget

— Europa-Kommissionen ved W. Bogensberger og G. Wils, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 11. april 2013,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 21, stk. 1, og artikel 32, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 810/2009 af 13. juli 2009 om en fællesskabskodeks for visa (visumkodeks) (EUT L 243, s. 1).

2 Denne anmodning er blevet indgivet inden for rammerne af en tvist mellem den iranske statsborger Rahmanian Koushkaki og Bundesrepublik Deutschland (herefter »Forbundsrepublikken Tyskland«) om sidstnævntes kompetente myndigheders afgørelse om at meddele Rahmanian Koushkaki afslag på et besøgsvisum til Tyskland.

Retsforskrifter

EU-retten

Schengengrænsekodeks

3 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (EUT L 105, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 265/2010 af 25. marts 2010 (EUT L 85, s. 1, herefter »Schengengrænsekodeks«), indeholder en artikel 5 med overskriften »Indrejsebetingelser for tredjelandsstatsborgere«, som i stk. 1 bestemmer:

»For ophold i op til tre måneder pr. seks måneders periode skal tredjelandsstatsborgere opfylde følgende indrejsebetingelser:

a) De skal være i besiddelse af et gyldigt rejsedokument eller dokumenter, der tillader grænsepassage.

b) De skal være i besiddelse af gyldigt visum, hvis dette kræves i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 539/2001 af 15. marts 2001 om fastlæggelse af listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav (EFT L 81, s. 1) [...]

c) De skal dokumentere formålet med og vilkårene for det påtænkte ophold og have de fornødne subsistensmidler, såvel i den påtænkte opholdsperiode som til hjemrejsen til hjemlandet eller gennemrejse til et tredjeland, hvor de er sikret indrejse, eller være i stand til at skaffe sig disse midler på lovlig vis.

d) De må ikke være indberettet i SIS [Schengeninformationssystemet] som uønskede.

e) De må ikke betragtes som en trussel mod medlemsstaternes offentlige orden, indre sikkerhed, offentlig sundhed eller internationale forbindelser og må navnlig ikke på dette grundlag være indberettet som uønskede i medlemsstaternes nationale databaser.«

VIS-forordningen

4 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 767/2008 af 9. juli 2008 om visuminformationssystemet (VIS) og udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne om visa til kortvarigt ophold (VIS-forordningen) (EUT L 218, s. 60), som ændret ved visumkodeksen (herefter »VIS-forordningen«), bestemmer i artikel 12, stk. 2, at når der er truffet afgørelse om at give afslag på visum, tilføjer den kompetente myndighed til ansøgningsdossieret grunden til, at der er givet afslag på visum, udvalgt fra en liste, som svarer til den, der er gengivet i standardformularen i bilag VI til visumkodeksen.

Visumkodeksen

5 3., 18. og 28. betragtning til visumkodeksen har følgende ordlyd:

»(3) For så vidt angår visumpolitikken udgør indførelsen af et fælles lovgivningskorpus, navnlig via konsolidering og udvikling af de eksisterende fællesskabsbestemmelser (de relevante bestemmelser i konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen af 14. juni 1985 […] og de fælles konsulære instrukser […]), et af de grundlæggende elementer i forbindelse med »en videre udbygning af den fælles visumpolitik som del af et system med flere niveauer, der skal lette den lovlige rejseaktivitet og håndtere den ulovlige indvandring gennem yderligere harmonisering af national lovgivning og behandlingspraksis ved de lokale konsulære missioner«: [...]

[...]

(18) Det lokale Schengensamarbejde er afgørende for en harmoniseret anvendelse af den fælles visumpolitik og en passende vurdering af risikoen for indvandring og/eller sikkerhedsrisikoen. I betragtning af forskellene i de lokale forhold bør den operationelle anvendelse af særlige lovgivningsmæssige bestemmelser vurderes af medlemsstaternes diplomatiske og konsulære repræsentationer på de enkelte steder for at sikre en harmoniseret anvendelse af de retlige bestemmelser og undgå »visumshopping« og forskellig behandling af visumansøgerne.

[...]

(28) Målet for denne forordning, nemlig indførelsen af procedurer og betingelser for udstedelse af visa til transit gennem eller forventede ophold på medlemsstaternes område i højst tre måneder inden for en seks måneders periode, kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne og kan derfor bedre nås på fællesskabsplan; Fællesskabet kan derfor træffe foranstaltninger i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, jf. artikel 5 [TEU]. [...]«

6 Visumkodeksens artikel 1, stk. 1, lyder således:

»Ved denne forordning fastsættes procedurer og betingelser for udstedelse af visa til transit gennem eller forventede ophold på medlemsstaternes område i højst tre måneder inden for en seks måneders periode.«

7 Nævnte kodeks' artikel 4, stk. 1-4, opregner, hvilke myndigheder der er kompetente til at afgøre visumansøgninger og at deltage i behandlingen af disse ansøgninger og træffe beslutning herom.

8 Ifølge samme kodeks' artikel 14, stk. 1, skal ansøgeren ved ansøgning om et ensartet visum fremlægge forskellig dokumentation, herunder navnlig ifølge stk.1, litra d), oplysninger, der giver mulighed for at vurdere, om ansøgeren har til hensigt at forlade medlemsstaternes område inden udløbet af det visum, der ansøges om.

9 Visumkodeksens artikel 21 med overskriften »Kontrol af indrejsebetingelserne og risikovurdering« bestemmer i stk. 1, 7 og 8:

»1. Ved behandlingen af en ansøgning om et ensartet visum skal det undersøges, om ansøgeren opfylder indrejsebetingelserne i artikel 5, stk. 1, litra a), c), d) og e), i Schengengrænsekodeksen, og der skal navnlig lægges vægt på at vurdere, om ansøgeren udgør en risiko for ulovlig indvandring eller for medlemsstaternes sikkerhed, og om ansøgeren agter at forlade medlemsstaternes område før udløbet af det visum, der ansøges om.

[...]

7. Behandlingen af en ansøgning baseres navnlig på ægtheden og troværdigheden af den fremlagte dokumentation og på rigtigheden og troværdigheden af de udsagn, der er fremsat af ansøgeren.

8. Under behandlingen af en ansøgning kan konsulatet, hvis det er berettiget, indkalde ansøgeren til samtale og kræve yderligere dokumentation.«

10 Visumkodeksens artikel 23, stk. 4, har følgende ordlyd:

»Medmindre ansøgningen er trukket tilbage, træffes der beslutning om at:

a) udstede et ensartet visum, jf. artikel 24

b) udstede et visum med begrænset territorial gyldighed, jf. artikel 25, eller

c) give afslag på et visum, jf. artikel 32

[...]«

11 Nævnte kodeks' artikel 32 med overskriften »Afslag på visum« præciserer i stk. 1, 2 og 5:

»1. Med forbehold af artikel 25, stk. 1, gives der afslag på visum:

a) hvis ansøgeren:

i) fremlægger et falsk eller forfalsket rejsedokument

ii) ikke redegør for formålet med og vilkårene for det forventede ophold

iii) ikke beviser, at han/hun har tilstrækkelige subsistensmidler i hele den forventede opholdsperiode eller til at kunne rejse tilbage til hjem- eller bopælslandet eller til gennemrejse til et tredjeland, hvor den pågældende er sikret indrejse, eller at den pågældende er i stand til at skaffe sig disse midler på lovlig vis

iv) allerede har opholdt sig på medlemsstaternes område i tre måneder i den igangværende seksmånedersperiode på grundlag af et ensartet visum eller et visum med begrænset territorial gyldighed

v) er en person, om hvem der er indgivet indberetning til SIS med henblik på at nægte indrejse

vi) anses for at udgøre en trussel mod medlemsstaternes offentlige orden, indre sikkerhed, folkesundhed som defineret i artikel 2, nr. 19), i Schengengrænsekodeksen eller internationale forbindelser, navnlig når den pågældende på dette grundlag er indberettet som uønsket i medlemsstaternes nationale databaser, eller

vii) [ikke] fremlægger […] bevis for, at han/hun i givet fald har tilstrækkelig og gyldig rejsesygeforsikring

eller

b) hvis der er begrundet tvivl om ægtheden af den dokumentation, der er fremlagt af ansøgeren, eller om rigtigheden af indholdet, om troværdigheden af de udsagn, der er fremsat af ansøgeren, eller om dennes hensigt om at forlade medlemsstaternes område inden udløbet af det visum, der ansøges om.

2. En afgørelse om afslag og de grunde, som afgørelsen hviler på, meddeles ansøgeren ved hjælp af standardformularen i bilag VI.

[...]

5. Information om afslag på visum indlæses i VIS i overensstemmelse med artikel 12 i VIS-forordningen.«

12 I henhold til visumkodeksens artikel 58, stk. 5, finder dennes artikel 32, stk. 2 og 3, anvendelse fra den 5. april 2011.

13 Samme kodeks' artikel 34 bestemmer:

»1. Et visum annulleres, hvis det bliver åbenlyst, at betingelserne for udstedelse ikke var opfyldt på det tidspunkt, da det blev udstedt, navnlig hvis der er alvorlig grund til at tro, at visummet er udstedt på svigagtigt grundlag. Et visum skal i princippet annulleres af de kompetente myndigheder i den medlemsstat, der udstedte det. Et visum kan annulleres af de kompetente myndigheder i en anden medlemsstat […]

2. Et visum inddrages, hvis det bliver åbenlyst, at betingelserne for udstedelse ikke længere er opfyldt. Et visum skal i princippet inddrages af de kompetente myndigheder i den medlemsstat, der udstedte det. Et visum kan inddrages af de kompetente myndigheder i en anden medlemsstat […]

[...]

6. En afgørelse om annullering eller inddragelse af et visum og de grunde, den hviler på, meddeles ansøgeren ved hjælp af standardformularen i bilag VI.

[...]«

14 Følgende er fastsat i visumkodeksens artikel 35:

»1. Undtagelsesvis kan der udstedes visa ved grænseovergangssteder, hvis følgende betingelser er opfyldt:

[...]

b) ansøgeren har ikke været i stand til at ansøge om visum på forhånd og indgiver efter anmodning dokumentation, der viser, at der er tale om uforudsigelige og tvingende indrejsegrunde, og

[...]

6. Ud over grundene til at afslå et visum som omhandlet i artikel 32, stk. 1, gives der afslag på visum ved grænseovergangsstedet, hvis betingelserne i denne artikels stk. 1, litra b), ikke er opfyldt.

7. Bestemmelserne vedrørende begrundelse og meddelelse af afslag samt klageretten, der er fastsat i artikel 32, stk. 3, og bilag VI, finder anvendelse.«

15 I bilag II til visumkodeksen er der opstillet en ikke-udtømmende liste over dokumentation, som visumansøgerne i medfør af denne kodeks' artikel 14 skal fremlægge.

16 Bilag VI til samme kodeks består af en standardformular til underretning om og begrundelse for afslag på eller annullering eller inddragelse af et visum. Denne formular indeholder bl.a. 11 rubrikker, der skal anvendes af de kompetente myndigheder til at begrunde en afgørelse om afslag på eller annullering eller inddragelse af et visum.

Tysk ret

17 § 6 i Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz) af 30. juli 2004 (BGBl. 2004 I, s. 1950) (lov om ophold, arbejde og integration af udlændinge i Forbundsrepublikken Tyskland) bestemmer:

»(1) I overensstemmelse med [visumkodeksen] kan udlændinge meddeles følgende visa:

1. Et visum til transit gennem eller forventede ophold på Schengenstaternes område i højst tre måneder inden for en seksmåneders periode fra datoen for den første indrejse (Schengenvisum).

[...]«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

18 Den 7. november 2010 indgav Rahmanian Koushkaki ansøgning om et ensartet visum til den tyske ambassade i Teheran (Iran).

19 Denne ansøgning blev afslået under henvisning til, at Rahmanian Koushkaki ikke havde bevist, at han havde såvel tilstrækkelige subsistensmidler i hele den påtænkte opholdsperiode som midler til tilbagerejsen til sit hjemland.

20 Efter klage indgivet af Rahmanian Koushkaki mod dette første afslag erstattede den tyske ambassade i Teheran den 5. januar 2011 denne afgørelse og meddelte på ny afslag på visumansøgningen med den begrundelse, at undersøgelsen af samtlige omstændigheder vedrørende denne viste betydelig tvivl om ansøgerens hensigt om at rejse tilbage til hjemlandet inden udløbet af det visum, der ansøgtes om. I dette andet afslag fandtes bl.a. Rahmanian Koushkakis økonomiske tilknytning til hjemlandet ikke godtgjort.

21 Den 8. februar 2011 anlagde Rahmanian Koushkaki sag ved den forelæggende ret med påstand om, at Forbundsrepublikken Tyskland pålægges atter at træffe afgørelse om hans ansøgning og meddele ham et ensartet visum.

22 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at sagsøgeren i hovedsagen opfylder indrejsebetingelserne, der fremgår af Schengengrænsekodeksens artikel 5, stk. 1, litra a), c) og d), som der henvises til i visumkodeksens artikel 21, stk. 1.

23 Den eneste tvivl, der ifølge Verwaltungsgericht Berlin består, er spørgsmålet om, hvorvidt Rahmanian Koushkaki udgør en trussel mod den offentlige orden som omhandlet i Schengengrænsekodeksens artikel 5, stk. 1, litra e), på grund af en eventuel risiko for ulovlig indvandring. I denne henseende spørger den forelæggende ret, om betingelsen for udstedelse af et visum, om at der ikke består risiko for den offentlige orden, er opfyldt, når den er overbevist om, at ansøgeren agter at forlade medlemsstaternes område inden udløbet af det visum, der ansøges om, eller om det er tilstrækkeligt, at den ikke nærer begrundet tvivl om denne ansøgers hensigt om at forlade dette område i rette tid.

24 Den forelæggende ret er desuden i tvivl om, hvilke retlige konsekvenser der i givet fald skal drages af konstateringen af, at betingelserne i visumkodeksens artikel 21, stk. 1, er opfyldt, og at der ikke foreligger en begrundelse for afslaget, der er baseret på denne kodeks' artikel 32, stk. 1.

25 Under disse omstændigheder har Verwaltungsgericht Berlin besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er det en betingelse for, at retten kan pålægge sagsøgte at meddele sagsøgeren et Schengenvisum, at retten i henhold til visumkodeksens artikel 21, stk. 1, finder det godtgjort, at sagsøgeren agter at forlade medlemsstaternes område inden udløbet af det visum, der ansøges om, eller er det tilstrækkeligt, at retten efter en efterprøvelse i henhold til visumkodeksens artikel 32, stk. 1, litra b), ikke på grundlag af særlige omstændigheder nærer begrundet tvivl om sagsøgerens hensigt om at forlade medlemsstaternes område inden udløbet af det visum, der ansøges om?

2) Foreligger der i henhold til visumkodeksen et lovbundet krav på meddelelse af et Schengenvisum, når indrejsebetingelserne i navnlig visumkodeksens artikel 21, stk. 1, er opfyldt, og der ikke er grundlag for at nægte visum i henhold til visumkodeksens artikel 32, stk. 1?

3) Er visumkodeksen til hinder for en national lovgivning, i henhold til hvilken en udlænding i overensstemmelse [visumkodeksen] kan meddeles et visum til transit gennem eller forventet ophold på Schengenstaternes område i højst tre måneder inden for en seksmånedersperiode fra sin første indrejse (Schengenvisum)?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det andet spørgsmål

26 Med det andet spørgsmål, der behandles først, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om en medlemsstats kompetente myndigheder kan meddele afslag på at udstede et ensartet visum til en ansøger, som opfylder indrejsebetingelserne i visumkodeksens artikel 21, stk. 1, og mod hvem der ikke kan gøres nogen af de grunde til afslag gældende, som er opregnet i denne kodeks' artikel 32, stk. 1. Den forelæggende ret ønsker desuden oplyst, om disse myndigheder råder over en vis skønsmargen i forbindelse med behandlingen af en ansøgning om ensartet visum.

27 Indledningsvis skal det bemærkes, at visumkodeksens artikel 21, som dens overskrift angiver, har til formål at fastlægge de almindelige betingelser for kontrol af indrejsebetingelserne og risikovurdering ved behandlingen af en ansøgning om ensartet visum.

28 Nævnte artikel 21, stk. 1, angiver således de forhold, der skal undersøges, eller som der navnlig skal lægges vægt på, inden der træffes afgørelse om en ansøgning om ensartet visum, uden dog at opstille en præcis liste over betingelser for udstedelse af et sådant visum. De andre stykker i samme artikel angiver de mere detaljerede metoder, som vedkommende medlemsstats kompetente myndigheder skal anvende for at kunne udføre kontrollen med indrejsebetingelserne og risikovurderingen i forhold til de situationer, som de står over for.

29 Denne fortolkning støttes af visumkodeksens opbygning.

30 Denne artikel findes således i afsnit III, kapitel III, i nævnte kodeks, der regulerer de forskellige trin i behandlingen af en ansøgning om ensartet visum, og ikke i samme afsnits kapitel IV, der, som anført i visumkodeksens artikel 23, stk. 4, fastlægger betingelserne for, hvornår de kompetente myndigheder kan træffe afgørelse om at udstede eller undlade at udstede et ensartet visum eller i givet fald at udstede et visum med begrænset territorial gyldighed.

31 Derimod må det konstateres, at visumkodeksens artikel 32, stk. 1, fastlægger en liste over grunde til, at en ansøgning om ensartet visum skal afslås.

32 Det følger af det ovenstående, at mens visumkodeksens artikel 21, stk. 1, pålægger de kompetente myndigheder at undersøge eller vurdere visse forhold, fastsætter artikel 32, stk. 1, i denne kodeks de følger, der skal drages af resultatet af denne undersøgelse eller denne vurdering under hensyn til de grunde til afslag, der er opregnet i sidstnævnte artikel.

33 For at kunne besvare den forelæggende rets andet spørgsmål skal det derfor afgøres, om en medlemsstats kompetente myndigheder kan meddele afslag på at udstede ensartet visum til en ansøger, mod hvem der ikke kan gøres nogen af de grunde til afslag gældende, som er opregnet i denne kodeks' artikel 32, stk. 1.

34 Det følger herved af Domstolens faste praksis, at der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot tages hensyn til dens ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori bestemmelsen indgår, og de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af (dom af 12.2.2009, sag C-466/07, Klarenberg, Sml. I, s. 803, præmis 37, og af 13.12.2012, sag C-11/12, Maatschap L.A. en D.A.B. Langestraat en P. Langestraat-Troost, EU:C:2012:808, præmis 27).

35 Hvad for det første angår ordlyden af visumkodeksens artikel 32, stk. 1, bemærkes, at ifølge denne bestemmelse gives der afslag på visum, hvis en af betingelserne i samme artikels stk. 1, litra a), er opfyldt, eller hvis der er begrundet tvivl om et af de forhold, der er anført i nævnte stk. 1, litra b).

36 Ordlyden af nævnte artikel 32, stk. 1, gør det dog ikke i sig selv muligt at fastslå, om listen over begrundelser for afslag, som den opstiller, er udtømmende, eller om medlemsstaternes kompetente myndigheder derimod har mulighed for at afslå at udstede et ensartet visum med en begrundelse, der ikke er fastsat i visumkodeksen.

37 Hvad for det andet angår den sammenhæng, som visumkodeksens artikel 32, stk. 1, indgår i, bemærkes, at denne kodeks' artikel 23, stk. 4, præciserer, at der træffes beslutning om afslag på et visum, »jf. [nævnte kodeks'] artikel 32«, hvilket indebærer, at afgørelser om at give afslag på udstedelse af et ensartet visum skal træffes inden for de rammer, der er indført ved sidstnævnte artikel.

38 Den omstændighed, at samme kodeks' artikel 32 opstiller en liste over præcise grunde til at træffe afgørelse om at give afslag på visum, mens det i stk. 2 fastsættes, at de grunde, som afgørelsen hviler på, skal meddeles ansøgeren ved hjælp af standardformularen i bilag VI til visumkodeksen, udgør imidlertid forhold, som taler til fordel for den fortolkning, hvorefter den i denne bestemmelses stk. 1 opregnede liste over afslagsgrunde er udtømmende.

39 Standardformularen i nævnte bilag VI indeholder desuden ti rubrikker, som de kompetente myndigheder krydser af med henblik på at meddele visumansøgeren begrundelsen for den afgørelse om afslag, som vedkommende meddeles. De ni første rubrikker svarer hver især til en af de afslagsgrunde, der er opregnet i visumkodeksens artikel 32, stk.1. Den tiende henviser til den afslagsgrund, der specifikt er fastsat i denne kodeks' artikel 35, stk. 6, sammenholdt med samme artikels stk. 1, litra b), der præciserer, at der gives afslag på en visumansøgning, der er indgivet uden dokumentation ved grænseovergangsstedet.

40 Nævnte kodeks' artikel 32, stk. 5, forpligter desuden medlemsstaterne til at indlæse information om afslag på visum i visuminformationssystemet (VIS) i overensstemmelse med VIS-forordningens artikel 12.

41 Det fremgår af sidstnævnte forordnings artikel 12, stk. 2, at den kompetente myndighed, der har givet afslag på visum, i forbindelse med denne indlæsning i VIS til ansøgningsdossieret skal tilføje grunden eller grundene til, at der over for ansøgeren er givet afslag på visum. Denne samme bestemmelse fastsætter en liste over afslagsgrunde, hvoriblandt skal vælges den eller de grunde til afslag, der er indlæst i VIS. Denne liste svarer til den, som er fastsat i visumkodeksens artikel 32, stk. 1, og artikel 35, stk. 6, der er gengivet i standardformularen i bilag VI til visumkodeksen.

42 For så vidt som visumkodeksens artikel 34, stk. 6, fastsætter, at afgørelser om annullering eller inddragelse af et visum ligeledes meddeles ansøgeren ved hjælp af standardformularen i bilag VI til kodeksen, fremgår det desuden, at den kompetente myndighed skal meddele ansøgeren, hvis visum annulleres eller inddrages, hvilken betingelse for udstedelse af visum der ikke er eller ikke længere er opfyldt under henvisning til en af afslagsgrundene i nævnte kodeks' artikel 32, stk. 1, og artikel 35, stk. 6, og gengivet i bilag VI hertil.

43 Sammenfaldet – som følge af visumkodeksens artikel 34 – mellem begrundelserne for afslag på et visum og de begrundelser, der berettiger til annullering eller inddragelse heraf, indebærer desuden, at en medlemsstat, hvis den havde mulighed for at fastsætte, at dens kompetente myndigheder skal give afslag på et visum under henvisning til en begrundelse, som ikke er fastsat i denne kodeks, også måtte kunne fastsætte, at disse sidstnævnte er forpligtet til at annullere eller inddrage visa med en tilsvarende begrundelse for at sikre sammenhængen i en ordning, hvor den manglende opfyldelse af en betingelse for udstedelse af et visum er til hinder for dets gyldighed.

44 Det fremgår imidlertid af nævnte kodeks' artikel 34, stk. 1 og 2, at et visum kan annulleres eller inddrages af de kompetente myndigheder i en anden medlemsstat end den medlemsstat, der har udstedt visummet.

45 En sådan ordning forudsætter en harmonisering af betingelserne for udstedelse af ensartet visum, som udelukker forskelle imellem medlemsstaterne for så vidt angår fastlæggelsen af begrundelser for at give afslag på sådanne visa.

46 I mangel af en sådan harmonisering er de kompetente myndigheder i en medlemsstat, hvis lovgivning fastsætter begrundelser for at give afslag, annullere og inddrage, der ikke er fastsat i visumkodeksen, forpligtet til at annullere ensartede visa, der er udstedt af en anden medlemsstat, under henvisning til en begrundelse, som de kompetente myndigheder i udstedelsesmedlemsstaten ikke kunne gøre gældende over for ansøgeren i forbindelse med behandlingen af visumansøgningen.

47 Gennemgangen af den sammenhæng, som visumkodeksens artikel 32, stk. 1, indgår i, lader således erkende, at medlemsstaternes kompetente myndigheder kun kan give afslag på et ensartet visum med henvisning til en af de begrundelser, der er fastsat i denne kodeks.

48 Hvad for det tredje angår de mål, der forfølges med nævnte kodeks, bemærkes, at de bekræfter denne fortolkning.

49 Det fremgår således af 28. betragtning til visumkodeksen og af dennes artikel 1, at denne kodeks bl.a. har til formål at indføre betingelser for udstedelse af ensartede visa, hvilket ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne og derfor bedre kan nås på EU-plan.

50 Den fortolkning, hvorefter visumkodeksen alene regulerer procedurerne for udstedelse af visa og forpligter medlemsstaterne til at meddele afslag på visa i visse specifikke tilfælde uden samtidig at fastsætte harmoniserede betingelser for udstedelse af visa, er således uforenelig med selve formålet med denne kodeks.

51 I øvrigt har Domstolen allerede fastslået, at visumkodeksen regulerer betingelserne for udstedelse, annullering og inddragelse af ensartede visa (jf. i denne retning dom af 10.4.2012, sag C-83/12 PPU, Vo, EU:C:2012:202, præmis 42).

52 Lettelsen af den lovlige rejseaktivitet, som der henvises til i tredje betragtning til visumkodeksen, kunne desuden bringes i fare, hvis en medlemsstat vilkårligt kunne beslutte at give afslag på et visum til en ansøger, som opfylder alle de betingelser for udstedelse, der er fastsat ved visumkodeksen, ved at tilføje en grund til at give afslag til de grunde, der er opregnet i denne kodeks' artikel 32, stk. 1, og artikel 35, stk. 6, også selv om EU-lovgiver ikke har antaget, at en sådan begrundelse gør det muligt at nægte tredjelandsstatsborgere et ensartet visum.

53 En medlemsstats indførelse af en sådan praksis ville desuden anspore visumansøgerne til fortrinsvis at henvende sig til andre medlemsstater for at få udstedt et ensartet visum. Det i 18. betragtning til visumkodeksen nævnte formål om at sikre en harmoniseret anvendelse af de retlige bestemmelser og undgå »visumshopping« er derfor ligeledes til hinder for en sådan fortolkning af denne kodeks' artikel 32, stk. 1.

54 Formålet om at undgå forskellig behandling af visumansøgerne, der ligeledes er nævnt i 18. betragtning, vil heller ikke kunne opnås, hvis kriterierne for udstedelse af et ensartet visum kunne variere, alt efter i hvilken medlemsstat visumansøgningen indgives.

55 Det følger af disse forskellige forhold, at de kompetente myndigheder kun kan meddele afslag på en ansøgning om ensartet visum, hvis en af de afslagsgrunde, der er opregnet i visumkodeksens artikel 32, stk. 1, og artikel 35, stk. 6, kan gøres gældende over for ansøgeren.

56 Det skal imidlertid bemærkes, at skønnet vedrørende visumansøgerens individuelle situation med henblik på at afgøre, om dennes ansøgning kommer i modstrid med en afslagsgrund, indebærer komplekse vurderinger, bl.a. på grundlag af denne ansøgers personlighed, dennes integration i

opholdslandet, sidstnævntes politiske, sociale og økonomiske situation og den eventuelle trussel, som denne ansøgers tilstedeværelse anses for at udgøre mod en af medlemsstaternes offentlige orden, indre sikkerhed, folkesundhed eller internationale forbindelser.

57 Sådanne komplekse vurderinger indebærer udarbejdelsen af prognoser over nævnte ansøgers forudsigelige adfærd og bør bl.a. være baseret på denne ansøgers omfattende kendskab til opholdslandet og på en gennemgang af forskellige dokumenter, hvis ægthed og rigtighed skal undersøges, og på ansøgerens udsagn, hvis troværdighed skal vurderes i henhold til visumkodeksens artikel 21, stk. 7.

58 I denne forbindelse bekræfter forskelligartetheden af den dokumentation, som de kompetente myndigheder kan henholde sig til, og som fremgår af en ikke-udtømmende liste i bilag II til denne kodeks, og de forskellige begrundelser, som disse myndigheder har til rådighed, herunder gennemførelsen af en samtale med ansøgeren som fastsat i nævnte kodeks' artikel 21, stk. 8, kompleksiteten i behandlingen af visumansøgninger.

59 Endelig bemærkes, at den behandling, som en medlemsstats kompetente myndigheder, der har fået forelagt en visumansøgning, foretager, skal være så meget desto mere grundig, som en eventuel udstedelse af et ensartet visum gør det muligt for ansøgeren at indrejse på medlemsstaternes område inden for de rammer, som er fastved ved Schengengrænsekodeksen.

60 Det følger heraf, at de kompetente myndigheder, der er opregnet i visumkodeksens artikel 4, stk. 1-4, i forbindelse med behandlingen af visumansøgninger råder over en vid skønsmargen med hensyn til betingelserne for anvendelse af denne kodeks' artikel 32, stk. 1, og artikel 35, stk. 6, samt vurderingen af de relevante omstændigheder med henblik på at afgøre, om de grunde, der er nævnt i disse bestemmelser, er til hinder for udstedelse af det visum, der ansøges om.

61 EU-lovgivers hensigt om at overlade nævnte myndigheder en vid skønsmargen følger endvidere af ordlyden af nævnte kodeks' artikel 21, stk. 1, og artikel 32, stk. 1, hvilke bestemmelser forpligter disse myndigheder til »at vurdere, om ansøgeren udgør en risiko for ulovlig indvandring«, »navnlig at lægge vægt på« visse aspekter af sidstnævntes situation og at afgøre, om der er »begrundet tvivl« om visse forhold.

62 Det følger heraf, at de kompetente myndigheder bl.a. råder over denne skønsmargen, når de vurderer, om der foreligger begrundet tvivl om ansøgerens hensigt om at forlade medlemsstaternes område inden udløbet af det visum, der ansøges om, med henblik på at afgøre, om den sidste af de i visumkodeksens artikel 32, stk. 1, litra b), fastsatte afslagsgrunde, skal gøres gældende over for denne ansøger.

63 Det følger af de ovenfor anførte betragtninger, at det andet spørgsmål skal besvares med, at visumkodeksens artikel 23, stk. 4, artikel 32, stk. 1, og artikel 35, stk. 6, skal fortolkes således, at en medlemsstats kompetente myndigheder efter behandlingen af en ansøgning om et ensartet visum kun kan meddele afslag på et sådant visum til en ansøger, hvis en af de afslagsgrunde, der er opregnet i disse bestemmelser, kan gøres gældende over for denne ansøger. Disse myndigheder råder i forbindelse med behandlingen af denne ansøgning over en vid skønsmargen med hensyn til betingelserne for anvendelse af disse bestemmelser og vurderingen af de relevante omstændigheder med henblik på at afgøre, om en af disse afslagsgrunde kan gøres gældende over for ansøgeren.

Det første spørgsmål

64 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om visumkodeksens artikel 32, stk. 1, sammenholdt med dennes artikel 21, stk. 1, skal fortolkes således, at det er en betingelse for, at en medlemsstats kompetente myndighed har pligt til at meddele et ensartet visum, at

disse sidstnævnte finder det godtgjort, at ansøgeren agter at forlade medlemsstaternes område inden udløbet af det visum, der ansøges om, eller om det er tilstrækkeligt, at der ikke næres begrundet tvivl om ansøgerens hensigt herom.

65 Det følger af svaret på det andet spørgsmål, at de kompetente myndigheder, som fastsat i visumkodeksens artikel 4, stk. 1-4, kun kan meddele afslag på udstedelsen af et ensartet visum, når en af de afslagsgrunde, der er opregnet i denne kodeks' artikel 32, stk. 1, og artikel 35, stk. 6, kan gøres gældende over for ansøgeren.

66 Blandt disse afslagsgrunde skal der sondres mellem den begrundelse, der er baseret på truslen mod en af medlemsstaternes offentlige orden, indre sikkerhed eller folkesundhed, som ansøgeren kan udgøre, der er fastsat i nævnte kodeks' artikel 32, stk. 1, litra a), nr. vi), og begrundelsen vedrørende ansøgerens eventuelt manglende hensigt om at forlade medlemsstaternes område inden udløbet af det visum, der ansøges om, der er fastsat i samme artikels stk. 1, litra b).

67 Hvad angår sidstnævnte begrundelse for afslag på visum fastsætter visumkodeksens artikel 32, stk. 1, litra b), bl.a., at der gives afslag på visum, hvis der er begrundet tvivl om ansøgerens hensigt om at forlade medlemsstaternes område inden udløbet af det visum, der ansøges om.

68 Det er derfor på ingen måde et krav, at de kompetente myndigheder med henblik på at afgøre, om de er forpligtet til at udstede et visum, får vished for, om ansøgeren har til hensigt at forlade medlemsstaternes område inden udløbet af det visum, der ansøges om. Derimod påhviler det dem at afgøre, om der næres begrundet tvivl om denne hensigt.

69 Med henblik herpå skal de kompetente myndigheder foretage en individuel behandling af visumansøgningen, der, som generaladvokaten har anført i punkt 35 i forslaget til afgørelse, tager hensyn til dels den generelle situation i ansøgerens opholdsland, dels sidstnævntes egne forhold, herunder dennes familiemæssige, sociale og økonomiske situation, eventuelle tidligere lovlige eller ulovlige ophold i en af medlemsstaterne samt ansøgerens tilknytning til opholdslandet og til medlemsstaterne.

70 I denne forbindelse skal der, som præciseret i visumkodeksens artikel 21, stk. 1, navnlig lægges vægt på den risiko for ulovlig indvandring, der, når den fastslås, bør foranledige, at de kompetente myndigheder giver afslag på visummet under henvisning til, at der næres begrundet tvivl om ansøgerens hensigt om at forlade medlemsstaternes område inden udløbet af det visum, der ansøges om.

71 Det skal desuden bemærkes, at det i henhold til visumkodeksens artikel 14, stk. 1, litra d), påhviler ansøgeren ved ansøgning om et ensartet visum at fremlægge forskellig dokumentation, der giver mulighed for at vurdere, om ansøgeren har til hensigt at forlade medlemsstaternes område inden udløbet af det visum, der ansøges om.

72 Det følger heraf, at det tilkommer ansøgeren at fremlægge oplysninger, hvis troværdighed skal godtgøres ved hjælp af relevant og pålidelig dokumentation, der kan fjerne tvivl om ansøgerens hensigt om at forlade medlemsstaternes område inden udløbet af det visum, der ansøges om, som bl.a. den generelle situation i opholdslandet eller velkendte migrationsstrømme mellem dette land og medlemsstaterne kan give anledning til.

73 Henset til det ovenstående skal det første spørgsmål besvares med, at visumkodeksens artikel 32, stk. 1, sammenholdt med dennes artikel 21, stk. 1, skal fortolkes således, at det er en betingelse for, at en medlemsstats kompetente myndigheder har pligt til at meddele et ensartet visum, at der, henset til den generelle situation i ansøgerens opholdsland og sidstnævntes egne forhold, der er fastlagt ud fra de oplysninger, som sidstnævnte har fremlagt, ikke næres begrundet tvivl om ansøgerens hensigt om at forlade medlemsstaternes område inden udløbet af det visum, der ansøges om.

Det tredje spørgsmål

74 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om visumkodeksen skal fortolkes således, at den er til hinder for en bestemmelse i en medlemsstats lovgivning, som den i hovedsagen omhandlede, der fastsætter, at de kompetente myndigheder har de fornødne beføjelser til at meddele et ensartet visum til ansøgeren, når betingelserne for udstedelse, der er fastsat i denne kodeks, er opfyldt, uden udtrykkeligt at være forpligtet til at udstede dette visum.

75 I denne forbindelse bemærkes, at det ifølge Domstolens faste praksis tilkommer den nationale domstol i videst muligt omfang at fortolke den nationale lovgivning i overensstemmelse med EU-retten (jf. i denne retning dom af 7.1.2004, sag C-60/02, X, Sml. I, s. 651, præmis 59, og af 11.1.2007, sag C-208/05, ITC, Sml. I, s. 181, præmis 68).

76 Princippet om, at national ret skal fortolkes i overensstemmelse med EU-retten – hvilket princip er iboende selve traktaternes system, idet det gør det muligt for den nationale ret inden for rammerne af sin kompetence at sikre sig EU-rettens fulde virkning, når den afgør den tvist, der er indbragt for den – kræver, at den nationale domstol tager den nationale lovgivning i dens helhed i betragtning for at vurdere, i hvilket omfang denne lovgivning kan anvendes således, at den ikke fører til et resultat, der er i strid med EU-retten (dom af 16.12.2010, sag C-239/09, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, Sml. I, s. 13083, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).

77 Det følger heraf, at det, henset til besvarelsen af det andet spørgsmål, påhviler den forelæggende ret i videst muligt omfang at fortolke den i hovedsagen omhandlede nationale bestemmelse i overensstemmelse med visumkodeksens artikel 23, stk. 4, artikel 32, stk. 1, og artikel 35, stk. 6, således, at de kompetente myndigheder kun kan nægte at meddele afslag på udstedelsen af et ensartet visum, hvis en af de afslagsgrunde, der er fastsat i disse artikler, kan gøres gældende over for denne ansøger.

78 Henset til det ovenstående skal det tredje spørgsmål besvares med, at visumkodeksen skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en bestemmelse i en medlemsstats lovgivning, som den i hovedsagen omhandlede, der fastsætter, at de kompetente myndigheder har de fornødne beføjelser til at meddele et ensartet visum til ansøgeren, når betingelserne for udstedelse, der er fastsat i denne kodeks, er opfyldt, uden udtrykkeligt at være forpligtet til at udstede dette visum, såfremt en sådan bestemmelse kan fortolkes i overensstemmelse med nævnte kodeks' artikel 23, stk. 4, artikel 32, stk. 1, og artikel 35, stk. 6.

Sagens omkostninger

79 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

1) **Artikel 23, stk. 4, artikel 32, stk. 1, og artikel 35, stk. 6, i Europa-Parlamentet og Rådets forordning (EF) nr. 810/2009 af 13. juli 2009 om en fællesskabskodeks for visa (visumkodeks) skal fortolkes således, at en medlemsstats kompetente myndigheder efter behandlingen af en ansøgning om et ensartet visum kun kan meddele afslag på et sådant visum til en ansøger, hvis en af de afslagsgrunde, der er opregnet i disse bestemmelser, kan gøres gældende over for denne ansøger. Disse myndigheder råder i forbindelse med**

behandlingen af denne ansøgning over en vid skønsmargen med hensyn til betingelserne for anvendelse af disse bestemmelser og vurderingen af de relevante omstændigheder med henblik på at afgøre, om en af disse afslagsgrunde kan gøres gældende over for ansøgeren.

2) **Artikel 32, stk. 1, i forordning nr. 810/2009, sammenholdt med dennes artikel 21, stk. 1, skal fortolkes således, at det er en betingelse for, at en medlemsstats kompetente myndigheder har pligt til at meddele et ensartet visum, at der, henset til den generelle situation i ansøgerens opholdsland og sidstnævntes egne forhold, der er fastlagt ud fra de oplysninger, som sidstnævnte har fremlagt, ikke næres begrundet tvivl om ansøgerens hensigt om at forlade medlemsstaternes område inden udløbet af det visum, der ansøges om.**

3) **Forordning nr. 810/2009 skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en bestemmelse i en medlemsstats lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der fastsætter, at de kompetente myndigheder har de fornødne beføjelser til at meddele et ensartet visum til ansøgeren, når betingelserne for udstedelse, der er fastsat i denne kodeks, er opfyldt, uden udtrykkeligt at være forpligtet til at udstede dette visum, såfremt en sådan bestemmelse kan fortolkes i overensstemmelse med nævnte kodeks' artikel 23, stk. 4, artikel 32, stk. 1, og artikel 35, stk. 6.**

Underskrifter