ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

19 december 2013*

„Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht — Verordening (EG) nr. 810/2009 — Artikelen 21, lid 1, 32, lid 1, en 35, lid 6 — Procedures en voorwaarden voor de afgifte van eenvormige visa — Verplichting om visum af te geven — Beoordeling van risico van illegale immigratie — Voornemen van aanvrager om grondgebied van lidstaten te verlaten vóór geldigheid van aangevraagd visum verstrijkt — Redelijke twijfel — Beoordelingsmarge van bevoegde autoriteiten”

In zaak C-84/12,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Verwaltungsgericht Berlin (Duitsland) bij beslissing van 10 februari 2012, ingekomen bij het Hof op 17 februari 2012, in de procedure

Rahmanian Koushkaki

tegen

Bundesrepublik Deutschland,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, K. Lenaerts, vicepresident, A. Tizzano, L. Bay Larsen (rapporteur), T. von Danwitz, E. Juhász, A. Borg Barthet, C. G. Fernlund en J. L. da Cruz Vilaça, kamerpresidenten, A. Rosas, G. Arestis, J. Malenovský, A. Arabadjiev, E. Jarašiūnas en C. Vajda, rechters,

advocaat-generaal: P. Mengozzi,

griffier: M. Aleksejev, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 29 januari 2013,

gelet op de opmerkingen van:

— R. Koushkaki, vertegenwoordigd door T. Kaschubs-Saeedi, Rechtsanwältin,

— de Duitse regering, vertegenwoordigd door T. Henze en J. Möller als gemachtigden,

— de Belgische regering, vertegenwoordigd door T. Materne en C. Pochet als gemachtigden,

* Procestaal: Duits.

— de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek en J. Vláčil als gemachtigden,

— de Deense regering, vertegenwoordigd door C. Vang en M. Wolff als gemachtigden,

— de Estse regering, vertegenwoordigd door M. Linntam als gemachtigde,

— de Griekse regering, vertegenwoordigd door T. Papadopoulou als gemachtigde,

— de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. Bulterman en C. Wissels als gemachtigden,

— de Poolse regering, vertegenwoordigd door K. Pawłowska en M. Arciszewski als gemachtigden,

— de Zwitserse regering, vertegenwoordigd door D. Klingele als gemachtigde,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door W. Bogensberger en G. Wils als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 11 april 2013,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 21, lid 1, en 32 lid 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) (PB L 243, blz. 1).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen R. Koushkaki, Iraans staatsburger, en de Bundesrepublik Deutschland over een beslissing van de bevoegde autoriteiten van die lidstaat tot weigering om hem een visum af te geven voor een bezoek in Duitsland.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Schengengrenscode

3 Artikel 5, met het opschrift „Toegangsvoorwaarden voor onderdanen van derde landen”, van verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscode) (PB L 105, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 265/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 25 maart 2010 (PB L 85, blz. 1; hierna: „Schengengrenscode”), bepaalt in lid 1:

„Voor onderdanen van derde landen gelden de volgende toegangsvoorwaarden voor een verblijf van ten hoogste drie maanden per periode van zes maanden:

a) in het bezit zijn van één of meer geldige reisdocumenten of documenten die recht geven op grensoverschrijding;

b) indien vereist op grond van verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad van 15 maart 2001 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld [PB L 81, blz. 1], in het bezit zijn van een geldig visum, behalve indien zij houder zijn van een geldige verblijfstitel of een geldig visum voor verblijf van langere duur;

c) het doel van het voorgenomen verblijf en de verblijfsomstandigheden kunnen staven, alsmede beschikken over voldoende middelen van bestaan, zowel voor de duur van het voorgenomen verblijf als voor de terugreis naar het land van herkomst of voor de doorreis naar een derde land, waar de toegang is gewaarborgd, dan wel in staat zijn deze middelen rechtmatig te verwerven;

d) niet met het oog op weigering van toegang in het SIS [Schengeninformatiesysteem] gesignaleerd zijn;

e) niet worden beschouwd als een bedreiging van de openbare orde, de binnenlandse veiligheid, de volksgezondheid of de internationale betrekkingen van één van de lidstaten, en met name niet om dezelfde redenen met het oog op weigering van toegang gesignaleerd staan in de nationale databanken van de lidstaten."

VIS-verordening

4 Artikel 12, lid 2, van verordening (EG) nr. 767/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 betreffende het Visuminformatiesysteem (VIS) en de uitwisseling tussen de lidstaten van gegevens op het gebied van visa voor kort verblijf (VIS-verordening) (PB L 218, blz. 60), zoals gewijzigd bij de Visumcode (hierna: „VIS-verordening"), bepaalt dat de bevoegde autoriteit, wanneer een beslissing is genomen om een visum te weigeren, in het aanvraagdossier de reden voor de weigering van het visum vermeldt, gekozen uit een lijst die overeenkomt met die in het standaardformulier van bijlage VI bij de Visumcode.

Visumcode

5 De punten 3, 18 en 28 van de Visumcode luiden als volgt:

„(3) Met betrekking tot het visumbeleid is de totstandbrenging van een ‚gemeenschappelijk wetgevingsinstrumentarium', met name door de consolidering en ontwikkeling van het acquis (de relevante bepalingen van de Overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord van 14 juni 1985 [...] en de Gemeenschappelijke Visuminstructies [...]) één van de wezenlijke onderdelen van een ‚verdere ontwikkeling van het gemeenschappelijk visumbeleid door verdere harmonisatie van de nationale wetgeving en van de uitvoeringspraktijken van de plaatselijke consulaire vertegenwoordigingen, als onderdeel van een gelaagd systeem dat erop is gericht legaal reizen te bevorderen en illegale immigratie te bestrijden'[...]

[...]

(18) Plaatselijke Schengensamenwerking is van wezenlijk belang voor de geharmoniseerde toepassing van het gemeenschappelijk visumbeleid en voor een goede beoordeling van migratie- en/of veiligheidsrisico's. Vanwege de verschillen in plaatselijke omstandigheden dient de operationele toepassing van specifieke wettelijke bepalingen te worden beoordeeld door de diplomatieke en consulaire posten van de lidstaten per afzonderlijke locatie teneinde voor een geharmoniseerde toepassing van de wettelijke bepalingen te zorgen en ‚visumshoppen' en ongelijke behandeling van visumaanvragers te voorkomen.

[...]

(28) Aangezien de doelstelling van deze verordening, namelijk het vaststellen van de procedure en de voorwaarden 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 drie maanden binnen een periode van zes maanden, niet voldoende door de lidstaten kan worden verwezenlijkt en derhalve beter door de Gemeenschap kan worden verwezenlijkt, kan de Gemeenschap, overeenkomstig het in artikel [5 VEU] neergelegde subsidiariteitsbeginsel, maatregelen nemen. [...]"

6 Artikel 1, lid 1, van de Visumcode 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 drie maanden binnen een periode van zes maanden."

7 Artikel 4, leden 1 tot en met 4, van de Visumcode bepaalt welke autoriteiten bevoegd zijn om een beslissing te nemen over de visumaanvragen en kunnen worden betrokken bij de behandeling van die aanvragen en de beslissing erover.

8 Volgens artikel 14, lid 1, van die code wordt van aanvragers van een eenvormig visum verlangd dat zij verscheidene bewijsstukken verstrekken, en met name, ingevolge dat lid 1, sub d, informatie die het mogelijk maakt het voornemen van de aanvrager om het grondgebied van de lidstaten vóór het verstrijken van de geldigheid van het aangevraagde visum te verlaten, te beoordelen.

9 Artikel 21 van de Visumcode, met het opschrift „Controle van de voorwaarden voor binnenkomst en risicobeoordeling", bepaalt in de leden 1, 7 en 8:

„1. Bij het onderzoeken van aanvragen voor een eenvormig visum wordt nagegaan of de aanvrager aan de inreisvoorwaarden als omschreven in artikel 5, lid 1, sub a, c, d, en e, van de Schengengrenscode voldoet en wordt bijzondere aandacht geschonken aan de toetsing van de vraag of de aanvrager een risico van illegale immigratie of een risico voor de veiligheid van de lidstaten vertegenwoordigt, en met name, of de aanvrager het voornemen heeft het grondgebied van de lidstaten te verlaten vóór de geldigheidsduur van het aangevraagde visum verstrijkt.

[...]

7. Het onderzoek van een aanvraag wordt met name gebaseerd op de echtheid en betrouwbaarheid van de overgelegde documenten, alsmede op de geloofwaardigheid en de betrouwbaarheid van de verklaringen van de aanvrager.

8. Bij het onderzoeken van een aanvraag kunnen de consulaten de aanvrager in gerechtvaardigde gevallen voor een interview oproepen en kunnen zij om aanvullende documenten verzoeken."

10 Artikel 23, lid 4, van de Visumcode luidt als volgt:

„Tenzij de aanvraag ingetrokken is, wordt beslist:

a) een eenvormig visum af te geven overeenkomstig artikel 24;

b) een visum met territoriaal beperkte geldigheid af te geven overeenkomstig artikel 25;

c) een visum te weigeren overeenkomstig artikel 32;

[...]”

11 In artikel 32 van die code, „Weigering van een visum”, is in de leden 1, 2 en 5, bepaald:

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

a) indien de aanvrager:

i) een vals, nagemaakt of vervalst reisdocument heeft overgelegd;

ii) het doel en de omstandigheden van het voorgenomen verblijf niet heeft aangetoond;

iii) niet heeft aangetoond over voldoende middelen van bestaan te beschikken, zowel voor de duur van het voorgenomen verblijf als voor zijn terugreis naar het land van herkomst of verblijf, of voor doorreis naar een derde land waar hij met zekerheid zal worden toegelaten, of in de mogelijkheid te verkeren deze middelen legaal te verkrijgen;

iv) in de lopende periode van zes maanden reeds drie maanden op het grondgebied van de lidstaten heeft verbleven op grond van een eenvormig visum of een visum met territoriaal beperkte geldigheid;

v) ter fine van weigering van toegang in het SIS gesignaleerd staat;

vi) wordt beschouwd als een bedreiging van de openbare orde, de binnenlandse veiligheid, de volksgezondheid als omschreven in artikel 2, [punt] 19, van de Schengengrenscode, of de internationale betrekkingen van één van de lidstaten, en met name of hij om dezelfde redenen met het oog op weigering van toegang gesignaleerd staat in de nationale databanken van de lidstaten;

vii) in voorkomend geval, niet heeft aangetoond te beschikken over een toereikende en geldige medische reisverzekering,

of

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 voor het verstrijken van de geldigheid van het aangevraagde visum.

2. De afwijzende beslissing en de redenen voor de afwijzing van de aanvraag worden kenbaar gemaakt door middel van het standaardformulier van bijlage VI.

[...]

5. Informatie over geweigerde visa wordt in het VIS ingevoerd overeenkomstig artikel 12 van de VIS-verordening.”

12 Artikel 32, leden 2 en 3, van de Visumcode is ingevolge artikel 58, lid 5, eerste alinea, ervan van toepassing vanaf 5 april 2011.

13 Artikel 34 van die code bepaalt:

„1. Een visum wordt nietig verklaard indien blijkt dat op het moment van afgifte niet aan de afgiftevoorwaarden voldaan was, met name indien er ernstige redenen bestaan om aan te nemen dat het visum op onrechtmatige wijze is verkregen. Een visum wordt in beginsel nietig verklaard door de bevoegde autoriteiten van de lidstaat die het heeft afgegeven. Een visum kan door de bevoegde autoriteiten van een andere lidstaat nietig worden verklaard [...].

2. Een visum wordt ingetrokken indien blijkt dat niet langer aan de afgiftevoorwaarden voldaan wordt. Een visum wordt in beginsel ingetrokken door de bevoegde autoriteiten van de lidstaat die het heeft afgegeven. Een visum kan door de bevoegde autoriteiten van een andere lidstaat worden ingetrokken [...].

[...]

6. De beslissing tot nietigverklaring of intrekking van een visum en de gronden waarop deze is gebaseerd, wordt aan de aanvrager kenbaar gemaakt door middel van het standaardformulier van bijlage VI.

[...]”

14 Artikel 35 van de Visumcode luidt als volgt:

„1. In uitzonderlijke gevallen kan een visum aan een grensdoorlaatpost worden afgegeven indien aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

[...]

b) de aanvrager is niet in de gelegenheid geweest om op voorhand een visum aan te vragen, en verstrekt, op verzoek, bewijsstukken ter staving van de onvoorziene en dringende redenen voor zijn binnenkomst, en

[...]

6. Behalve op de in artikel 32, lid 1, genoemde gronden voor visumweigering wordt een visum aan de grensdoorlaatpost geweigerd indien niet aan de voorwaarden van lid 1, onder b, van dit artikel is voldaan.

7. De bepalingen met betrekking tot motivering en kennisgeving van afwijzingen en het recht van beroep als omschreven in artikel 32, lid 3, en bijlage VI, zijn van toepassing.”

15 Bijlage II bij de Visumcode bevat een niet-limitatieve lijst van bewijsstukken die door de visumaanvragers volgens artikel 14 van die code dienen te worden verstrekt.

16 Bijlage VI bij die code bestaat uit een standaardformulier voor kennisgeving en motivering van het weigeren, nietig verklaren of intrekken van een visum. Dit formulier bestaat met name uit een reeks van elf vakjes die door de bevoegde autoriteiten moeten worden gebruikt om een besluit tot weigering, nietigverklaring of intrekking van een visum te motiveren.

Duits recht

17 § 6 van het Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz) (wet betreffende het verblijf, de beroepswerkzaamheid en de integratie van vreemdelingen op het grondgebied van de Bondsrepubliek) van 30 juli 2004 (BGBl. 2004 I, blz. 1950), bepaalt:

„(1) Aan een buitenlander kunnen op grond van [de Visumcode], de volgende visa worden verleend:

1. een visum voor de doorreis over of een voorgenomen verblijf op het grondgebied van de Schengenlanden van ten hoogste drie maanden binnen een periode van zes maanden vanaf de datum van de eerste binnenkomst (Schengenvisum).

[...]"

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

18 Koushkaki heeft op 7 november 2010 bij de Duitse ambassade in Teheran (Iran) een eenvormig visum aangevraagd.

19 Deze aanvraag werd afgewezen op grond dat Koushkaki niet had aangetoond over voldoende middelen van bestaan te beschikken, zowel voor de duur van het voorgenomen verblijf als ter garantie van zijn terugkeer naar zijn land van herkomst.

20 Nadat het bezwaar van Koushkaki tegen deze eerste afwijzende beslissing was afgewezen, heeft de Duitse ambassade te Teheran die beslissing op 5 januari 2011 vervangen en de visumaanvraag opnieuw afgewezen, op grond dat uit het onderzoek van alle omstandigheden grote twijfel naar voren kwam over het voornemen van de aanvrager om vóór het verstrijken van de geldigheid van het aangevraagde visum terug te keren naar zijn land van herkomst. In deze tweede afwijzende beslissing werd met name gesteld dat de economische worteling van Koushkaki in zijn land van herkomst niet was bewezen.

21 Op 8 februari 2011 heeft Koushkaki zich tot de verwijzende rechter gewend opdat zou worden vastgesteld dat de Bundesrepublik Deutschland gehouden is opnieuw te beslissen over zijn aanvraag en hem een eenvormig visum te verstrekken.

22 Volgens de verwijzende rechter voldoet verzoeker in het hoofdgeding aan de voorwaarden voor binnenkomst die zijn gesteld in artikel 5, lid 1, sub a, c en d, van de Schengengrenscode, waarnaar artikel 21, lid 1, van de Visumcode verwijst.

23 Volgens het Verwaltungsgericht Berlin is het enige geschilpunt de vraag of Koushkaki een bedreiging voor de openbare orde vormt in de zin van artikel 5, lid 1, sub e, van de Schengengrenscode, vanwege een eventueel risico van illegale immigratie. De verwijzende rechter vraagt zich in dit verband af of is voldaan aan de voorwaarde voor afgifte van een visum dat er geen gevaar voor de openbare orde bestaat, wanneer de overtuiging bestaat dat de aanvrager het grondgebied vóór het verstrijken van de geldigheid van het aangevraagde visum zal verlaten dan wel of het volstaat dat er geen redelijke twijfel bestaat over het voornemen van die aanvrager om dat grondgebied tijdig te verlaten.

24 De verwijzende rechter vraagt zich voorts af welke rechtsgevolgen in voorkomend geval moeten worden verbonden aan de vaststelling dat is voldaan aan de voorwaarden van artikel 21, lid 1, van de Visumcode en dat er geen sprake is van een weigeringsgrond op basis van artikel 32, lid 1, van die code.

25 Daarop heeft het Verwaltungsgericht Berlin de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Wanneer de rechter verweerster ertoe verplicht een Schengenvisum aan verzoeker af te geven, moet hij dan overeenkomstig artikel 21, lid 1, van de Visumcode naar zijn overtuiging hebben vastgesteld dat verzoeker voornemens is het grondgebied van de lidstaten te verlaten voor het verstrijken van de geldigheidsduur van het aangevraagde visum of volstaat het dat de rechter, na onderzoek overeenkomstig artikel 32, lid 1, sub b, van de Visumcode, geen wegens bijzondere omstandigheden bestaande redelijke twijfel heeft over het voornemen dat verzoeker verklaart te hebben om het grondgebied van de lidstaten te verlaten voor het verstrijken van de geldigheidsduur van het aangevraagde visum?

2) Biedt de Visumcode een uit een gebonden bevoegdheid voortvloeiend recht op afgifte van een Schengenvisum wanneer is voldaan aan de voorwaarden voor binnenkomst van met name artikel 21, lid 1, van de Visumcode en geen grond bestaat voor weigering van het visum krachtens artikel 32, lid 1, ervan?

3) Verzet de Visumcode zich tegen een nationale regeling volgens welke op grond van [de Visumcode] een visum kan worden afgegeven aan een buitenlander voor de doorreis over het grondgebied van de Schengenlanden of voor een voorgenomen verblijf op dit grondgebied van ten hoogste drie maanden binnen een periode van zes maanden vanaf de datum van de eerste binnenkomst (Schengenvisum)?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Tweede vraag

26 Met zijn tweede vraag, die als eerste moet worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de bevoegde autoriteiten van een lidstaat mogen weigeren een eenvormig visum af te geven aan een aanvrager die de in artikel 21, lid 1, van de Visumcode gestelde voorwaarden voor binnenkomst vervult en aan wie geen van de in artikel 32, lid 1, van die code genoemde gronden om een visum te weigeren kan worden tegengeworpen. Hij wenst tevens te vernemen of deze autoriteiten bij het onderzoek van de aanvraag voor een eenvormig visum een zekere beoordelingsmarge hebben.

27 Vooraf moet worden beklemtoond dat artikel 21 van de Visumcode, blijkens het opschrift ervan, tot doel heeft algemene regels te geven voor de controle van de voorwaarden voor binnenkomst en voor de risicobeoordeling bij het onderzoek van een aanvraag voor een eenvormig visum.

28 Zo noemt artikel 21, lid 1, de elementen die moeten worden gecontroleerd of waaraan bijzondere aandacht moet worden geschonken voordat een beslissing over een aanvraag voor een eenvormig visum wordt genomen, zonder evenwel een nauwkeurige lijst van de voorwaarden voor afgifte van een dergelijk visum op te stellen. De andere leden van dit artikel bepalen nader welke methoden de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat moeten toepassen om de controle van de voorwaarden voor binnenkomst en risicobeoordeling op juiste wijze te verrichten, naargelang van de situaties waarmee zij worden geconfronteerd.

29 Voor deze uitleg is steun te vinden in de structuur van de Visumcode.

30 Dat artikel staat immers in titel III, hoofdstuk III van die code, dat de verschillende fasen van het onderzoek van een aanvraag voor een eenvormig visum regelt, en niet in hoofdstuk IV van die titel, dat blijkens artikel 23, lid 4, van de Visumcode de voorwaarden bevat waaronder de bevoegde autoriteiten een beslissing kunnen geven om al dan niet een eenvormig visum af te geven of om, in voorkomend geval, een visum met territoriaal beperkte geldigheid af te geven.

31 In artikel 32, lid 1, van de Visumcode is daarentegen een lijst vastgesteld van de gronden waarop een aanvraag voor een eenvormig visum moet worden afgewezen.

32 Uit het voorgaande vloeit voort dat terwijl artikel 21, lid 1, van de Visumcode de bevoegde autoriteiten verplicht bepaalde gegevens te controleren of bepaalde elementen te beoordelen, artikel 32, lid 1, van die code bepaalt welke gevolgen in het licht van de in laatstgenoemd artikel vermelde weigeringsgronden aan de uitkomst van die controle en die beoordeling moeten worden verbonden.

33 Bijgevolg moet voor de beantwoording van de tweede vraag van de verwijzende rechter worden bepaald of de bevoegde autoriteiten van een lidstaat mogen weigeren een eenvormig visum af te geven aan een aanvrager aan wie geen van de in artikel 32, lid 1, van de Visumcode genoemde gronden om een visum te weigeren kan worden tegengeworpen.

34 In dit verband volgt uit vaste rechtspraak van het Hof dat voor de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling niet enkel rekening moet worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context en de doelstellingen die de regeling waarvan zij deel uitmaakt, nastreeft (arresten van 12 februari 2009, Klarenberg, C-466/07, Jurispr. blz. I-803, punt 37, en 13 december 2012, Maatschap L.A. en D.A.B. Langestraat en P. Langestraat-Troost, C-11/12, punt 27).

35 Wat in de eerste plaats de bewoordingen van artikel 32, lid 1, van de Visumcode betreft, moet worden vastgesteld dat een visum volgens de bewoordingen van deze bepaling wordt geweigerd wanneer een van de in lid 1, sub a, van dat artikel genoemde omstandigheden zich voordoet of wanneer er redelijke twijfel bestaat over een van de in dat lid 1, sub b, genoemde elementen.

36 Op basis van de bewoordingen op zich van dat artikel 32, lid 1, kan echter niet worden bepaald of de lijst van weigeringsgronden daarin uitputtend is dan wel of, integendeel, de bevoegde autoriteiten van de lidstaten mogen weigeren een eenvormig visum af te geven onder aanvoering van een niet in de Visumcode opgenomen grond.

37 Wat in de tweede plaats de context betreft waarin artikel 32, lid 1, van de Visumcode past, moet erop worden gewezen dat artikel 23, lid 4, sub c, daarvan preciseert dat een beslissing om een visum te weigeren wordt genomen „overeenkomstig artikel 32” van deze code, wat impliceert dat beslissingen tot weigering om een eenvormig visum af te geven, moeten worden vastgesteld binnen het kader van dat artikel 32.

38 Dat artikel 32 van de Visumcode een lijst geeft van precieze gronden op basis waarvan een beslissing tot weigering van een visum wordt genomen, maar in lid 2 bepaalt dat de redenen voor deze beslissing kenbaar moeten worden gemaakt aan de aanvrager door middel van het standaardformulier van bijlage VI bij de Visumcode, vormt een gegeven dat pleit voor de uitlegging dat de lijst van de in dat lid 1 van deze bepaling genoemde weigeringsgronden uitputtend is.

39 Het standaardformulier van die bijlage VI bevat overigens tien vakjes die de bevoegde autoriteiten aankruisen om de aanvrager kennis te geven van de reden voor de weigeringsbeslissing jegens hem. De eerste negen vakjes komen elk overeen met een van de in artikel 32, lid 1, van de Visumcode genoemde weigeringsgronden. Het tiende vakje verwijst naar de weigeringsgrond die specifiek is opgenomen in artikel 35, lid 6, van deze code, juncto lid 1, sub b, van dat artikel, waarin is bepaald dat een visumaanvraag die zonder rechtvaardiging aan de buitengrenzen wordt ingediend, wordt afgewezen.

40 Bovendien verplicht artikel 32, lid 5, van die code de lidstaten om informatie over geweigerde visa in het visuminformatiesysteem (VIS) in te voeren overeenkomstig artikel 12 van de VIS-verordening.

41 Uit artikel 12, lid 2, van de VIS-verordening volgt dat de bevoegde autoriteit die het visum heeft geweigerd, bij deze registratie in het VIS de aan de aanvrager tegengeworpen reden(en) voor de weigering van het visum moet toevoegen aan het aanvraagdossier. Deze bepaling bevat een lijst van redenen voor weigering waaruit de in het VIS geregistreerde reden(en) moet(en) worden gekozen. Deze lijst komt overeen met die in de artikelen 32, lid 1, en 35, lid 6, van de Visumcode, die is overgenomen in het standaardformulier van bijlage VI daarbij.

42 Voor zover verder artikel 34, lid 6, van de Visumcode bepaalt dat ook de beslissingen tot nietigverklaring of intrekking aan de aanvrager kenbaar worden gemaakt door middel van het standaardformulier van bijlage VI bij deze code, blijkt dat de bevoegde autoriteit aan de hand van de gronden voor weigering in de artikelen 32, lid 1, en 35, lid 6, van die code, die zijn overgenomen in bijlage VI daarbij, aan de aanvrager wiens visum is nietig verklaard of ingetrokken, moet meedelen welke voorwaarde voor afgifte van het visum niet of niet meer is vervuld.

43 Voorts impliceert de uit artikel 34 van de Visumcode voortvloeiende overeenstemming tussen de gronden voor weigering van een visum en de gronden die de nietigverklaring of de intrekking ervan rechtvaardigen, dat, wanneer wordt aanvaard dat een lidstaat mag bepalen dat zijn bevoegde autoriteiten een visum moeten weigeren om een reden die niet in die code is vermeld, tevens zou moeten worden aanvaard dat die lidstaat bepaalt dat die autoriteiten visa moeten nietig verklaren of intrekken om een soortgelijke reden, zodat de coherentie wordt gewaarborgd van een systeem waarin het feit dat een voorwaarde voor afgifte van een visum niet is vervuld, in de weg staat aan de geldigheid ervan.

44 Blijkens artikel 34, leden 1 en 2, van die code kan een visum echter nietig worden verklaard of ingetrokken door de bevoegde autoriteiten van een andere lidstaat dan die welke het visum heeft afgegeven.

45 Een dergelijk systeem veronderstelt een harmonisatie van de voorwaarden voor afgifte van eenvormige visa, die uitsluit dat er tussen de lidstaten verschillen bestaan met betrekking tot de vaststelling van de gronden voor weigering van dergelijke visa.

46 Zonder een dergelijke harmonisatie zouden de bevoegde autoriteiten van een lidstaat waarvan de wettelijke regeling gronden voor weigering, nietigverklaring en intrekking kent die niet zijn voorzien in de Visumcode, immers gehouden zijn door een andere lidstaat afgegeven eenvormige visa nietig te verklaren op basis van een grond die de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van afgifte bij de behandeling van zijn visumaanvraag niet aan de aanvrager konden tegenwerpen.

47 Het onderzoek van de context waarin artikel 32, lid 1, van de Visumcode past, wijst er dus op dat de bevoegde autoriteiten van de lidstaten niet op grond van een andere reden dan die welke in die code zijn voorzien kunnen weigeren een eenvormig visum af te geven.

48 Wat in de derde plaats de doelstellingen betreft die met deze code worden nagestreefd, moet worden vastgesteld dat zij deze uitlegging staven.

49 Blijkens punt 28 van de considerans van de Visumcode en artikel 1, lid 1, daarvan beoogt deze code immers met name de voorwaarden voor de afgifte van eenvormige visa vast te stellen, hetgeen niet voldoende door de lidstaten kan worden verwezenlijkt en derhalve beter door de Unie kan worden verwezenlijkt.

50 De uitlegging volgens welke de Visumcode ertoe beperkt blijft de procedures voor visumafgifte te regelen en de lidstaten te verplichten visumafgifte in een aantal nauwkeurig bepaalde situaties te weigeren, zonder evenwel geharmoniseerde voorwaarden voor visumafgifte vast te stellen, is dus onverenigbaar met de doelstelling van deze code.

51 Overigens heeft het Hof reeds geoordeeld dat de Visumcode de voorwaarden voor afgifte, nietigverklaring of intrekking van eenvormige visa regelt (zie in die zin arrest van 10 april 2012, Vo, C-83/12 PPU, punt 42).

52 Bovendien zou de bevordering van het legaal reizen, waarvan punt 3 van de considerans van de Visumcode gewag maakt, in het gedrang komen indien een lidstaat op discretionaire wijze zou kunnen beslissen om te weigeren een visum af te geven aan een aanvrager die alle in de Visumcode vastgestelde afgiftevoorwaarden vervult, door een grond voor weigering toe te voegen aan de in de artikelen 32, lid 1, en 35, lid 6, van deze code genoemde gronden, terwijl de Uniewetgever niet van mening was dat derdelanders op basis van een dergelijke grond konden worden belet een eenvormig visum te verkrijgen.

53 Voorts zou de invoering van een dergelijke praktijk door een lidstaat visumaanvragers ertoe aanzetten zich in eerste instantie tot andere lidstaten te wenden om een eenvormig visum te verkrijgen. De in punt 18 van de considerans van de Visumcode genoemde doelstelling, te weten een geharmoniseerde toepassing van de wettelijke bepalingen te garanderen en „visumshoppen" te voorkomen, verzet zich dus eveneens tegen een dergelijke uitlegging van artikel 32, lid 1, van die code.

54 Zo zou ook de doelstelling om ongelijke behandeling van visumaanvragers te voorkomen, die eveneens in dat punt 18 van de considerans is genoemd, niet kunnen worden bereikt indien de criteria voor afgifte van een eenvormig visum zouden kunnen variëren naargelang van de lidstaat waarin de visumaanvraag is ingediend.

55 Uit een en ander volgt dat de bevoegde autoriteiten een aanvraag voor een eenvormig visum slechts kunnen afwijzen in de gevallen waarin aan de aanvrager een van de in artikelen 32, lid 1, en 35, lid 6, van de Visumcode genoemde de weigeringsgronden kan worden tegengeworpen.

56 Evenwel moet worden beklemtoond dat de beoordeling van de individuele situatie van de visumaanvrager, om te bepalen of zijn aanvraag niet afstuit op een weigeringsgrond, complexe evaluaties impliceert, gebaseerd op met name de persoon van de aanvrager, zijn integratie in het land waarin hij woont, zijn politieke, sociale en economische situatie, alsmede de eventuele bedreiging die de komst van die aanvrager zou vormen voor de openbare orde, de binnenlandse veiligheid, de volksgezondheid of de internationale betrekkingen van een van de lidstaten.

57 Dergelijke complexe evaluaties impliceren dat prognoses worden gemaakt over het voorzienbare gedrag van die aanvrager en moeten met name berusten op een uitgebreide kennis van het land waarin die aanvrager woont en op een analyse van verscheidene documenten, waarvan de echtheid en de geloofwaardigheid van de inhoud moeten worden gecontroleerd, en van verklaringen van de aanvrager, waarvan de betrouwbaarheid moet worden beoordeeld, als bepaald in artikel 21, lid 7, van de Visumcode.

58 In dit verband wordt de complexiteit van het onderzoek van de visumaanvragen bevestigd door de verscheidenheid van de bewijsstukken waarop de bevoegde autoriteiten zich kunnen baseren, waaronder een niet-limitatieve lijst in bijlage II bij deze code, en door de veelvoud van de middelen waarover deze autoriteiten beschikken, daaronder begrepen het houden van een interview met de aanvrager als voorzien in artikel 21, lid 8, van die code.

59 Ten slotte dient erop te worden gewezen dat het onderzoek door de bevoegde autoriteiten van de lidstaat waarin aan visumaanvraag is ingediend, des te minutieuzer dient te zijn, daar de eventuele afgifte van een eenvormig visum de aanvrager, binnen de door de Schengengrenscode gestelde grenzen, toestaat het grondgebied van de lidstaten binnen te komen.

60 Uit het voorgaande volgt dat de in artikel 4, leden 1 tot en met 4, van de Visumcode genoemde bevoegde autoriteiten bij het onderzoek van de visumaanvragen over een ruime beoordelingsmarge beschikken die betrekking heeft op de toepassingsvoorwaarden van de artikelen 32, lid 1, en 35, lid 6, van deze code, alsmede op de beoordeling van de relevante feiten, teneinde te bepalen of de in die bepalingen genoemde gronden in de weg staan aan de afgifte van het gevraagde visum.

61 De bedoeling van de Uniewetgever om die autoriteiten een beoordelingsmarge te laten, volgt overigens uit de bewoordingen van de artikelen 21, lid 1, en 32, lid 1, van die code. Deze bepalingen verplichten die autoriteiten een „toetsing [te verrichten]van de vraag of de aanvrager een risico van illegale immigratie" vertegenwoordigt, „bijzondere aandacht" te schenken aan bepaalde aspecten van diens situatie, en te bepalen of er „redelijke twijfel" bestaat over bepaalde aspecten.

62 Daaruit volgt dat de bevoegde autoriteiten over deze beoordelingsmarge beschikken met name wanneer zij beoordelen of er redelijke twijfel bestaat over het voornemen van de aanvrager om het grondgebied van de lidstaten vóór het verstrijken van de geldigheid van het visum te verlaten, teneinde te bepalen of aan deze aanvrager de laatste in artikel 32, lid 1, sub b, van de Visumcode genoemde weigeringsgrond dient te worden tegengeworpen.

63 Uit het voorgaande volgt dat op de tweede vraag dient te worden geantwoord dat de artikelen 23, lid 4, 32, lid 1, en 35, lid 6, van de Visumcode in die zin moeten worden uitgelegd dat de bevoegde autoriteiten van een lidstaat, na een onderzoek van een aanvraag voor een eenvormig visum, de afgifte van een dergelijk visum aan een aanvrager alleen kunnen weigeren in de gevallen waarin een van de in die bepalingen genoemde gronden voor weigering van een visum aan die aanvrager kan worden tegengeworpen. Deze autoriteiten beschikken bij het onderzoek van die aanvraag over een ruime beoordelingsmarge met betrekking tot de toepassingsvoorwaarden van deze bepalingen en de beoordeling van de relevante feiten, om te bepalen of een van die weigeringsgronden aan de aanvrager kan worden tegengeworpen.

Eerste vraag

64 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 32, lid 1, van de Visumcode, juncto artikel 21, lid 1, daarvan, in die zin moet worden uitgelegd dat de verplichting van de bevoegde autoriteiten van een lidstaat om een eenvormig visum af te geven, veronderstelt dat die autoriteiten de overtuiging hebben dat de aanvrager voornemens is het grondgebied van de lidstaten te verlaten vóór het verstrijken van de geldigheidsduur van het aangevraagde visum dan wel dat het volstaat dat er geen redelijke twijfel bestaat over zijn voornemen daartoe.

65 Uit het antwoord op de tweede vraag volgt dat de bevoegde autoriteiten als bedoeld in artikel 4, leden 1 tot en met 4, van de Visumcode alleen in de gevallen waarin een van de in de artikelen 32, lid 1, en 35, lid 6, van deze code genoemde weigeringsgronden aan de aanvrager kan worden tegengeworpen, kunnen weigeren een eenvormig visum af te geven.

66 Onder die weigeringsgronden dient onderscheid te worden gemaakt tussen de grond in artikel 32, lid 1, sub a-vi, van die code, die erop berust dat de aanvrager een bedreiging van de openbare orde, de binnenlandse veiligheid of de volksgezondheid van een van de lidstaten kan vertegenwoordigen, en de grond in genoemd artikel 32, lid 1, sub b, dat de aanvrager mogelijkerwijs niet het voornemen heeft om het grondgebied van de lidstaten vóór het verstrijken van de geldigheid van het aangevraagde visum te verlaten.

67 Wat deze laatste grond voor weigering van een visum betreft, bepaalt artikel 32, lid 1, sub b, van de Visumcode met name dat het visum wordt geweigerd 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.

68 Het is dus geenszins vereist dat de bevoegde autoriteiten, om te bepalen of zij gehouden zijn een visum af te geven, zekerheid verkrijgen over het voornemen van de aanvrager om het grondgebied van de lidstaten vóór het verstrijken van de geldigheid van het aangevraagde visum te verlaten. Zij dienen daarentegen te bepalen of er redelijke twijfel over dat voornemen bestaat.

69 Daartoe moeten de bevoegde autoriteiten een individueel onderzoek van de visumaanvraag verrichten waarin, zoals de advocaat-generaal in punt 35 van zijn conclusie heeft opgemerkt, rekening wordt gehouden met, enerzijds, de algemene situatie in het land waarin de aanvrager woont en, anderzijds, zijn persoonlijke omstandigheden, met name zijn gezins-, sociale en economische situatie, het eventuele bestaan van eerdere legale of illegale verblijven in een van de lidstaten alsmede zijn banden in het land waarin hij woont en in de lidstaten.

70 In dit verband zal, zoals artikel 21, lid 1, van de Visumcode preciseert, bijzondere aandacht moeten worden geschonken aan het risico van illegale immigratie, dat, indien daarvan sprake is, de bevoegde autoriteiten ertoe moet brengen het visum te weigeren met een beroep op het bestaan van redelijke twijfel over het voornemen van de aanvrager om het grondgebied van de lidstaten vóór het verstrijken van de geldigheid van het aangevraagde visum te verlaten.

71 Bovendien staat het krachtens artikel 14, lid 1, sub d, van de Visumcode aan de aanvrager om bij zijn aanvraag voor een eenvormig visum de informatie te verstrekken aan de hand waarvan zijn voornemen om het grondgebied van de lidstaten vóór het verstrijken van de geldigheid van het aangevraagde visum te verlaten, kan worden beoordeeld.

72 Daaruit volgt dat het aan de visumaanvrager staat om de informatie te verstrekken, waarvan de geloofwaardigheid moet worden aangetoond met relevante en betrouwbare bewijzen, die de twijfel kunnen wegnemen over zijn voornemen om het grondgebied van de lidstaten vóór het verstrijken van de geldigheid van het aangevraagde visum te verlaten, welke twijfel met name kan rijzen door de algemene situatie in het land waarin hij woont of door het bestaan van algemeen bekende migratiestromen tussen dat land en de lidstaten.

73 Gelet op het voorgaande dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat artikel 32, lid 1, van de Visumcode, juncto artikel 21, lid 1, daarvan, in die zin moet worden uitgelegd dat de verplichting van de bevoegde autoriteiten van een lidstaat om een eenvormig visum af te geven veronderstelt dat er, in het licht van de algemene situatie in het land waarin de aanvrager woont en zijn persoonlijke omstandigheden, die zijn aangetoond op basis van de door de aanvrager verstrekte informatie, geen redelijke twijfel bestaat over het voornemen van de aanvrager om het grondgebied van de lidstaten vóór het verstrijken van de geldigheid van het aangevraagde visum te verlaten.

Derde vraag

74 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de Visumcode in die zin moet worden uitgelegd dat deze zich verzet tegen een regeling van een lidstaat, zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, waarin is bepaald dat de bevoegde autoriteiten, wanneer de in deze code gestelde voorwaarden voor afgifte zijn vervuld, een visum mogen afgeven, maar niet is gepreciseerd dat zij gehouden zijn dat visum af te geven.

75 In dit verband staat het volgens vaste rechtspraak van het Hof aan de nationale rechter om het nationale recht, zo veel mogelijk, in overeenstemming met de eisen van het Unierecht uit te leggen (zie in die zin arresten van 7 januari 2004, X, C-60/02, Jurispr. blz. I-651, punt 59, en 11 januari 2007, ITC, C-208/05, Jurispr. blz. I-181, punt 68).

76 Het beginsel van een aan het Unierecht conforme uitlegging van het nationale recht – dat inherent is aan het systeem van de Verdragen, aangezien het de nationale rechter in staat stelt binnen het kader van zijn bevoegdheden de volle werking van het Unierecht bij de beslechting van het bij hem aanhangige geschil te verzekeren – vereist dat de nationale rechter het volledige nationale recht in beschouwing neemt om te beoordelen in hoeverre dit zodanig kan worden toegepast dat het niet leidt tot een resultaat dat in strijd is met het Unierecht (arrest van 16 december 2010, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, C-239/09, Jurispr. blz. I-13083, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

77 Daaruit volgt dat, gelet op het antwoord op de tweede vraag, het aan de verwijzende rechter staat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde bepaling van nationaal recht, overeenkomstig de artikelen 23, lid 4, 32, lid 1, en 35, lid 6, van de Visumcode zo veel mogelijk in die zin uit te leggen dat de bevoegde autoriteiten alleen in de gevallen waarin aan de aanvrager een van de in die artikelen genoemde gronden voor weigering van een visum kan worden tegengeworpen, mogen weigeren een eenvormig visum af te geven.

78 Gelet op een en ander dient op de derde vraag te worden geantwoord dat de Visumcode in die zin moet worden uitgelegd dat deze zich niet verzet tegen een regeling van een lidstaat, zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, waarin is bepaald dat de bevoegde autoriteiten, wanneer de in die code gestelde voorwaarden voor afgifte zijn vervuld, de bevoegdheid hebben om aan de aanvrager een eenvormig visum af te geven, maar waarin niet is bepaald dat zij gehouden zijn dat visum af te geven, mits een dergelijke regeling conform de artikelen 23, lid 4, 32, lid 1, en 35, lid 6, van die code kan worden uitgelegd.

Kosten

79 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie 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:

1) **De artikelen 23, lid 4, 32, lid 1, en 35, lid 6, van verordening (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (Visumcode) moeten in die zin worden uitgelegd dat de bevoegde autoriteiten van een lidstaat, na een onderzoek van een aanvraag voor een eenvormig visum, de afgifte van een dergelijk visum aan een aanvrager alleen kunnen weigeren in de gevallen waarin aan die aanvrager een van de in die bepalingen genoemde gronden voor weigering van een visum kan worden tegengeworpen. Deze autoriteiten beschikken bij het onderzoek van die aanvraag over een ruime beoordelingsmarge met betrekking tot de toepassingsvoorwaarden van deze bepalingen en de beoordeling van de relevante feiten, om te bepalen of een van die weigeringsgronden aan de aanvrager kan worden tegengeworpen.**

2) **Artikel 32, lid 1, van verordening nr. 810/2009, juncto artikel 21, lid 1, daarvan, moet in die zin worden uitgelegd dat de verplichting van de bevoegde autoriteiten van een lidstaat om een eenvormig visum af te geven veronderstelt dat er, in het licht van de algemene situatie in het land waarin de aanvrager woont en zijn persoonlijke omstandigheden, die zijn**

aangetoond op basis van de door de aanvrager verstrekte informatie, geen redelijke twijfel bestaat over het voornemen van de aanvrager om het grondgebied van de lidstaten vóór het verstrijken van de geldigheid van het aangevraagde visum te verlaten.

3) **Verordening nr. 810/2009 moet in die zin worden uitgelegd dat zij zich niet verzet tegen een regeling van een lidstaat zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, waarin is bepaald dat de bevoegde autoriteiten, wanneer de in die verordening gestelde voorwaarden voor afgifte zijn vervuld, de bevoegdheid hebben om aan de aanvrager een eenvormig visum af te geven, maar waarin niet is bepaald dat zij gehouden zijn dat visum af te geven, mits een dergelijke regeling conform de artikelen 23, lid 4, 32, lid 1, en 35, lid 6, van die verordening kan worden uitgelegd.**

ondertekeningen