



Datum van
inontvangstneming

:

05/02/2025

Zaak C-862/24

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

13 december 2024

Verwijzende rechter:

Augstākā tiesa (Senāts) (hoogste rechterlijke instantie, Letland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

12 december 2024

Eiseres tot cassatie en verweerster in eerste aanleg:

Satiksmes ministrija (ministerie van Vervoer)

Verzoeker in eerste aanleg en verweerder in cassatie:

A

[OMISSIS] [procedurele formules]

Administratīvo lietu departaments (kamer voor bestuursrechtelijke geschillen)

Latvijas Republikas Senāts (hoogste rechterlijke instantie, Letland)

[OMISSIS] BESLISSING

Riga, 12 december 2024

Deze kamer, bestaande uit: [OMISSIS] [samenstelling van de kamer]

[OMISSIS] heeft zich gebogen over de vraag of aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) een verzoek om een prejudiciële beslissing moet worden voorgelegd in de door A aanhangig gemaakte bestuursrechtelijke zaak strekkende tot vaststelling van de onwettigheid van het besluit [OMISSIS] van het ministerie van Vervoer van 17 mei 2019, in cassatie ingeleid door het cassatieberoep dat het ministerie van Vervoer heeft ingesteld tegen het arrest van de Administratīvā apgabaltiesa (regionale rechter voor bestuursrechtelijke geschillen) van 28 mei 2021.

Voorgeschiedenis

Toepasselijke bepalingen

Recht van de Europese Unie

1. Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”): artikel 15, leden 1 en 2, artikel 52, lid 1, en artikel 54.

Verordening (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 20 februari 2008 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart, houdende de intrekking van richtlijn 91/670/EEG, verordening (EG) nr. 1592/2002 en richtlijn 2004/36/EG (hierna: „verordening nr. 216/2008”): artikel 2, lid 1.

Verordening (EU) nr. 1178/2011 van de Europese Commissie van 3 november 2011 tot vaststelling van technische eisen en administratieve procedures met betrekking tot de bemanning van burgerluchtvaartuigen, overeenkomstig verordening (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad (hierna: „verordening nr. 1178/2011”) [in de op de datum van ontvangst van het verzoek van A door het nationale Agentschap voor de burgerluchtvaart geldende versie, dat wil zeggen, met de wijzigingen die zijn ingevoerd door verordening (EU) 2016/539 van de Commissie van 6 april 2016 tot wijziging van verordening (EU) nr. 1178/2011 wat betreft opleidingen, tests en periodieke bekwaamheidsproeven voor piloten inzake prestatiegebaseerde navigatie]:

Overweging 1.

[Bijlage VI,] ARA.FCL.250 (Beperking, schorsing of intrekking van bewijzen van bevoegdheid, bevoegdverklaringen en certificaten), onder a).

[Bijlage VI,] ARA.GEN.355 (Bevindingen en handhavingsmaatregelen — Personen), onder e).

[Bijlage VI,] ARA.FCL.300 (Procedures voor onderzoek), onder f).

Lets recht

2. Likums „Par aviāciju” (Luchtvaartwet) (aangenomen op 5 oktober 1994; beschikbaar op: <https://likumi.lv/ta/id/57659-par-aviaciju>), artikel 6:

Punt 5, tweede alinea: „Het Agentschap voor de burgerluchtvaart [...] zorgt voor de certificering van en het toezicht op het burgerluchtvaartpersoneel, met inbegrip van de afgifte, verlenging, schorsing of intrekking van bewijzen van bevoegdheid voor bemanningsleden, luchtverkeersleiders, exploitanten van luchtverkeersinformatiediensten en technisch onderhoudspersoneel van burgerluchtvaartuigen.”

Vijfde alinea: „Het Agentschap voor de burgerluchtvaart kan bestuurshandelingen vaststellen met betrekking tot het opleggen van verboden of beperkingen op activiteiten in verband met de certificering van burgerluchtvaartpersoneel en instellingen voor de professionele ontwikkeling van burgerluchtvaartpersoneel, het gebruik van het luchtruim van de Republiek Letland of de exploitatie van burgerluchtvaartuigen, luchtvaartterreinen en andere burgerluchtvaartfaciliteiten en -apparatuur, teneinde de naleving van de in de wetgeving van de Europese Unie vastgestelde eisen inzake de veiligheid van de burgerluchtvaart en de betrouwbaarheid van luchtvaartuigen te waarborgen. De bestuurshandelingen van het Agentschap voor de burgerluchtvaart zijn onderworpen aan rechterlijke toetsing, zonder mogelijkheid om beroep in te stellen bij een hogere autoriteit. Het instellen van beroep tegen de bestuurshandeling schorst de tenuitvoerlegging ervan niet.”

Feiten

3. Verzoeker in eerste aanleg, A (hierna: „verzoeker”), heeft stappen ondernomen om het bewijs van bevoegdheid als privépiloot [hierna: „PPL(A)”] te verkrijgen.

Voor het behalen van een bewijs van bevoegdheid als privépiloot moet een aantal opeenvolgende fasen worden doorlopen: ten eerste moet een medisch certificaat van de desbetreffende klasse worden verkregen als voorwaarde voor de uitoefening van de bevoegdheden van leerling-piloot; vervolgens moet de kandidaat bij een erkende opleidingsorganisatie (hierna [in het Engels]: „ATO”) een theorie-examen en een vaardigheidstest met goed gevolg afleggen. De bevoegde autoriteit beoordeelt of de ingediende documenten aan de gestelde eisen voldoen.

3.1 Op 6 oktober 2017 heeft verzoeker het Agentschap voor de burgerluchtvaart (hierna: „Agentschap”) verzocht om een medisch certificaat, dat hij heeft ontvangen.

3.2 Op 6 december 2017 is bij het Agentschap het formulier voor de aanvraag van de vaardigheidstest/het bewijs van bekwaamheid van de examiner en de aanwijzing van de examiner van verzoeker ingediend, vergezeld van een certificaat van een Bulgaarse luchtvaartacademie van 5 december 2017, waaruit bleek dat verzoeker tussen 23 oktober en 5 december 2017 de modulaire vliegopleiding PPL(A) met goed gevolg had afgerond.

3.3 Op 16 december 2017 heeft het Agentschap langs elektronische weg van de examiner een ingevuld formulier ontvangen over de door verzoeker afgelegde vaardigheidstests voor de verkrijging van het PPL(A), samen met een kopie van het vluchtlogboek van het bemanningslid dat verzoeker begeleidde. Volgens de in dit document vermelde informatie vond het examen plaats op 12 december 2017 op het luchtvaartterrein van LERE (Spanje).

3.4 In de loop van de administratieve procedure heeft het Agentschap besloten om na te gaan of het opleidingscentrum dat verzoeker als opleidingsplaats had opgegeven (voormelde Bulgaarse luchtvaartacademie) toestemming had gekregen om instructievluchten uit te voeren buiten het Bulgaarse luchtruim. Op 17 januari 2018 heeft het Agentschap de Bulgaarse nationale luchtvaartautoriteit (de burgerluchtvaartautoriteit) om informatie verzocht. In het antwoord wordt aangegeven dat het opleidingsprogramma van de Bulgaarse luchtvaartacademie niet was erkend voor vliegopleidingen buiten Bulgarije en dat bij de inspectie in dat opleidingscentrum niet kon worden vastgesteld dat verzoeker daar instructie had gekregen.

Daarnaast heeft het Agentschap op 23 maart 2018 van een erkende technische onderhoudsdienst informatie ontvangen over de aantekeningen in de vluchtlogboeken van het luchtvaartuig waarin verzoeker vlieg instructie had gevolgd, deze informatie vergeleken met de aantekeningen in het pilotenvluchtlogboek van verzoeker en onregelmatigheden vastgesteld. Op basis van de verzamelde informatie heeft het Agentschap geconcludeerd dat de vliegopleiding van verzoeker in de periode van 23 oktober tot en met 5 december 2017 niet had plaatsgevonden zoals aangegeven in het pilotenvluchtlogboek.

3.5 Op 23 juli 2018 heeft het Agentschap verzoeker een brief gezonden. Daarin werd hem medegedeeld dat op 4 juni 2018 informatie was ontvangen over onregelmatigheden in de door de Bulgaarse luchtvaartacademie georganiseerde vliegopleiding en werd hem verzocht zich bij het Agentschap te melden om een en ander toe te lichten. Verzoeker heeft zich niet bij het Agentschap gemeld om nadere uitleg te geven.

3.6 Op 2 augustus 2018 heeft verzoeker bij het Agentschap een verzoek ingediend waarin hij zijn eerdere aanvraag voor een PPL(A) introk en zijn twijfels uitte over de bevoegdheid van het Agentschap om de door de Bulgaarse luchtvaartacademie georganiseerde vliegopleiding te beoordelen.

3.7 Op 17 augustus 2018 heeft het Agentschap een verslag uitgebracht over de niet-naleving van de vereisten van verordening nr. 1178/2011, vanwege het opleidingsproces van verzoeker voor de verkrijging van het PPL(A). Op 17 augustus 2018 heeft het Agentschap verzoeker in kennis gesteld van het bestaan van dat verslag en hem in een brief meegedeeld dat het een administratieve procedure had ingeleid tot nietigverklaring van de resultaten van de vaardigheidstest die verzoeker op 12 december 2017 had afgelegd voor de verkrijging van het PPL(A).

3.8 Op 7 november 2018 heeft het Agentschap een besluit genomen tot: 1) nietigverklaring van de resultaten van de door verzoeker afgelegde vaardigheidstest voor het behalen van het bewijs van bevoegdheid als privépiloot; 2) het opleggen van het verbod aan verzoeker, tot en met 7 november 2019, om de vaardigheidstest voor het behalen van het bewijs van bevoegdheid als privépiloot opnieuw af te leggen en het bewijs van bevoegdheid als privépiloot te verkrijgen;

3) inkennisstelling van de Europese Commissie, het Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart en haar lidstaten van het vastgestelde besluit.

In het besluit wordt het volgende uiteengezet. Op basis van het verzamelde bewijsmateriaal is vastgesteld dat verzoeker geen enkele vliegopleiding bij een ATO heeft gevolgd [en] dat er geen vluchten zijn uitgevoerd met een door een ATO erkende instructeur, in overeenstemming met het oefenprogramma voor vlieg instructie, met de reikwijdte en volgens de procedures van de instructie. Daarnaast heeft het Agentschap ontdekt dat verzoeker de documenten van de vliegopleiding had vervalst, aangezien de vermelde vliegopleiding niet overeenstemde met de werkelijkheid. De handeling van verzoeker om zijn pilotenvluchtlogboek voor te leggen aan de door het Agentschap erkende examiner, als bewijs dat aan de eisen van de regelgeving was voldaan, moet dus worden beschouwd als het verstrekken van onjuiste gegevens en de vervalsing van documenten. Gelet op deze onregelmatigheden en om een mogelijk risico voor de betrouwbaarheid van burgerluchtvaartuigen te voorkomen, moeten de resultaten van de door verzoeker afgelegde vaardigheidstest voor het behalen van zijn bewijs van bevoegdheid als privépiloot nietig worden verklaard en moet hem gedurende een jaar worden verboden de vaardigheidstest voor het behalen van het bewijs van bevoegdheid als privépiloot opnieuw af te leggen en het bewijs van bevoegdheid als privépiloot te verkrijgen.

3.9 Verzoeker heeft administratief beroep ingesteld bij het ministerie van Vervoer. Bij besluit van 17 mei 2019 bevestigde het ministerie van Vervoer het besluit van het Agentschap.

4 Verzoeker heeft de Administratīvā rajona tiesa (bestuursrechter in eerste aanleg) verzocht om nietigverklaring van het besluit van het ministerie van Vervoer. In het verzoekschrift wordt gesteld dat het Agentschap, wanneer de vaardigheidstest of het examen niet met goed gevolg is afgelegd, enkel kan weigeren het bewijs van bevoegdheid als privépiloot af te geven. Het aan verzoeker opgelegde verbod om gedurende een bepaalde periode een bewijs van bevoegdheid als privépiloot te verkrijgen, is daarentegen, door de aard en de gevolgen ervan, een sanctie, waarvoor de bevoegde Letse autoriteit een administratieve of strafrechtelijke overtreding had moeten vaststellen. Voorts heeft verzoeker aangegeven dat het afleiden van een dergelijk verbod, naar analogie, uit verordening nr. 1178/2011 onverenigbaar is met de strekking en de systematiek van die verordening.

De Administratīvā rajona tiesa heeft het besluit van het ministerie van Vervoer onwettig verklaard voor zover daarbij het gedeelte van het besluit van het Agentschap wettig is bevonden waarin het verzoeker tot 7 november 2019 werd verboden om opnieuw een vaardigheidstest af te leggen voor het behalen van het bewijs van bevoegdheid als privépiloot en om het bewijs van bevoegdheid als privépiloot te verkrijgen.

5 [De Administratīvā apgabaltiesa], die kennisnam van de zaak nadat het ministerie van Vervoer hoger beroep had ingesteld, heeft de vordering van verzoeker gedeeltelijk toegewezen en het besluit van het ministerie van Vervoer onwettig verklaard voor zover het verzoeker gedurende een jaar verbod om opnieuw de vaardigheidstest af te leggen voor het behalen van het bewijs van bevoegdheid als privépiloot en het bewijs van bevoegdheid als privépiloot te verkrijgen.

5.1 [De Administratīvā apgabaltiesa] was van oordeel dat het Agentschap in het onderhavige geval had vastgesteld dat de bepalingen van verordening nr. 1178/2011 inzake de vereiste ervaring met betrekking tot de vliegopleiding niet waren nageleefd. Verzoeker had de examinerator een vals document met betrekking tot zijn vliegopleiding overgelegd en kreeg derhalve onterecht toestemming om de vaardigheidstest af te leggen. Om deze onregelmatigheden te verhelpen, heeft het Agentschap de resultaten van de vaardigheidstest nietig verklaard en zodoende de afgifte van het bewijs van bevoegdheid als privépiloot geweigerd.

Naast een verbod voor de duur van een jaar om de vaardigheidstest opnieuw af te leggen, heeft het Agentschap echter ook een sanctie opgelegd. Om de sanctie te rechtvaardigen, beriep het Agentschap zich ten onrechte op ARA.FCL.300, onder f), [van bijlage VI] bij verordening nr. 1178/2011, omdat die bepaling alleen van toepassing is op theorie-examens. De verordening voorziet niet in sancties die door de bevoegde autoriteit moeten worden toegepast wanneer deze vaststelt dat niet is voldaan aan de ervaringseisen om de vaardigheidstest voor het behalen van het bewijs van bevoegdheid opnieuw te kunnen afleggen.

5.2 [De Administratīvā apgabaltiesa] achtte de opvatting van het ministerie van Vervoer dat ARA.GEN.355, onder e) [van bijlage VI] bij verordening nr. 1178/2011 het Agentschap de bevoegdheid geeft passende besluiten te nemen om te voorkomen dat de niet-naleving voortduurt, niet gerechtvaardigd. [De Administratīvā apgabaltiesa] stelde dat de bepaling van die verordening over de vaststelling van de nodige handhavingsmaatregelen niet betekent dat de autoriteit willekeurig kan handelen. Overeenkomstig het legaliteitsbeginsel moeten de handelingen van de autoriteit in overeenstemming zijn met de wettelijke bepalingen. De door de verordening verleende bevoegdheid is derhalve beperkt tot de bevoegdheid van de lidstaat om te voorzien in de meest geschikte maatregelen op grond van de nationale wetgeving. Deze uitlegging van ARA.GEN.355, onder e), [van bijlage VI] bij verordening nr. 1178/2011 wordt eveneens bevestigd door de toelichting van het Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart in zijn document „Aanvaardbare wijzen van naleving. Deel FCL”.

Aangezien de nationale wetgeving niet voorziet in specifieke juridische gevolgen voor een kandidaat die voorafgaand aan de vaardigheidstest voor piloten valse informatie heeft verstrekt aan de examineratoren, heeft het Agentschap het beginsel van voorbehoud van de wet geschonden door het opnieuw afleggen van de

vaardigheidstest gedurende een jaar te verbieden. Het Agentschap heeft zijn besluit gebaseerd op een analogie en niet op een wettelijke bepaling die is vastgelegd in rechtshandelingen, en heeft derhalve de rechten van verzoeker op onrechtmatige wijze beperkt.

6 Het ministerie van Vervoer heeft tegen dit arrest cassatieberoep ingesteld. Ter ondersteuning van dat beroep zijn de volgende middelen aangevoerd:

6.1 De solovluchten die door verzoeker zijn uitgevoerd, zijn vluchten met een hoog risico. Het door de bevoegde nationale autoriteit voor een bepaalde periode opgelegde verbod om de vaardigheidstest opnieuw af te leggen is geen sanctie, maar een tijdelijke ontmoediging voor de kandidaat om deel te nemen aan de burgerluchtvaart, teneinde het hoge veiligheidsniveau in de burgerluchtvaart niet te ondermijnen.

Over het geheel genomen is het gedrag van verzoeker erop gericht de vastgestelde procedures te overtreden: hij werkte niet mee aan het onderzoek van het Agentschap, hij ontweek dit onderzoek, hij wilde de bij het Agentschap ingediende documenten intrekken om een soortgelijke procedure in Litouwen te starten, en hij staat onder toezicht van de bevoegde burgerluchtvaartautoriteit van Ierland, die hij onrechtmatig heeft nagelaten op de hoogte te stellen van het naar hem lopende onderzoek in Letland. Verzoeker overtrad tevens het door het Agentschap ingestelde tijdelijke verbod en zette zijn vluchten buiten het grondgebied van Letland voort om in Litouwen een bewijs van bevoegdheid als privépiloot te verkrijgen.

6.2 [De Administratīvā apgabaltiesa] heeft, door te concluderen dat het beginsel van voorbehoud van de wet niet in acht was genomen, de wettelijke bepalingen niet toegepast in overeenstemming met de strekking en het doel ervan. ARA.GEN.355 van verordening nr. 1178/2011 is opgenomen in bijlage VI, sectie III („Toezicht, certificering en handhaving”). Het doel van dit deel van de verordening is niet alleen algemene eisen vast te stellen voor de certificering van burgerluchtvaartpersoneel, maar met name regelingen te treffen voor de organisatie van het toezicht op dit gebied en onder meer te voorzien in de tenuitvoerlegging door de autoriteit van corrigerende maatregelen om te garanderen dat het veiligheidsniveau en de vluchtveiligheid niet in gevaar worden gebracht.

Het doel van ARA.GEN.355, onder e), is de verplichting vast te stellen voor de bevoegde autoriteit om te reageren wanneer een geval van niet-naleving wordt vastgesteld, door de nodige maatregelen te nemen om de niet-naleving te verhelpen en de veiligheid van de burgerluchtvaart te garanderen. Ofschoon deze wettelijke bepaling de juridische gevolgen niet concreet beschrijft, bestaat er een rechtsgrondslag voor het verbod, vanwege de specifieke aard daarvan, omdat het valt onder de algemene toezichtsbevoegdheden van het Agentschap en het recht om de nodige handhavingsmaatregelen uit te voeren.

6.3 De uitlegging door [de Administratīvā apgabaltiesa] is formalistisch (in plaats van te worden geleid door de strekking en het doel), onder meer omdat zij afbreuk doet aan het veiligheidsniveau van de burgerluchtvaart en de vliegveiligheid in gevaar brengt, door toe te staan dat een persoon in de burgerluchtvaart actief blijft die niet naar behoren is opgeleid om vluchten uit te voeren en ook niet volgens de vastgestelde eisen is opgeleid, die documenten heeft vervalst en willens en wetens valse informatie heeft verstrekt, die niet meewerkt met de toezichthoudende autoriteit, die zich aan het onderzoek onttrekt en die de bevelen van de toezichthoudende autoriteit niet opvolgt.

Het Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart verzet zich ook tegen frauduleuze praktijken bij zowel theorie-examens als de praktische vliegopleiding. Bij een systematische uitlegging zijn de gevolgen van frauduleus gedrag van een kandidaat zoals uiteengezet in de bepalingen van verordening nr. 1178/2011 betreffende het theorie-examen ook van toepassing op de vaardigheidstest. Een dergelijke tijdelijke beperking komt niet tot stand door analogie, maar door de uitlegging van de wettelijke bepalingen.

7 Het cassatieberoep bij de Senāts werd in de onderhavige zaak ingeleid om te beoordelen of er gronden waren voor het Agentschap om een persoon tijdelijk te verbieden de vaardigheidstest voor het PPL(A) opnieuw af te leggen en het PPL(A) te verkrijgen, in een situatie waarin die persoon valse informatie had overgelegd en een document had vervalst.

Om de hieronder uiteengezette redenen is deze kamer van oordeel dat, om in de onderhavige zaak arrest te kunnen wijzen, het Hof een prejudiciële beslissing moet geven over de uitlegging van het Unierecht.

In rechte

Redenen waarom er twijfels zijn over de uitlegging van het recht van de Europese Unie

8 Het behalen van het bewijs van bevoegdheid als privépiloot, dat door verordening nr. 1178/2011 wordt geregeld, geschiedt in twee stappen: een theorie-examen en een vaardigheidstest die aansluitend op het theorie-examen moet worden afgelegd.

De rechtsvraag die in de onderhavige zaak aan de orde is, betreft uitsluitend de fase van de vaardigheidstest voor het examen voor privépiloot, waarin de kandidaat de overtreding heeft begaan.

9 Noch verordening nr. 216/2008, noch verordening nr. 1178/2011, de verordening tot uitvoering van verordening nr. 216/2008, voorziet concreet in de gevolgen voor de kandidaat indien hij, bij het afleggen van de vaardigheidstest, de examinerator valse informatie heeft verstrekt over de opleiding en opgedane vliegervaring, dat wil zeggen, indien hij door frauduleus gedrag het bewijs van bevoegdheid als privépiloot wil verkrijgen. Het is derhalve de taak van de

bevoegde nationale burgerluchtvaartautoriteit om passende handhavingsmaatregelen vast te stellen in geval van vervalsing van het bewijs van bevoegdheid of de vluchtlogboeken.

Het Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart, dat overeenkomstig artikel 2, lid 3, onder c), van verordening nr. 216/2008 is opgericht om de doelstellingen van de verordening te verwezenlijken, stelt, met betrekking tot ARA.GEN.355, onder e), dat het aan het nationaal agentschap voor de burgerluchtvaart is om te beslissen welke handhavingsmaatregelen evenredig zijn aan de ernst van de vastgestelde overtreding.

Bovendien is, overeenkomstig artikel 2, lid 3, onder d), van verordening nr. 216/2008, de uniforme uitvoering van alle noodzakelijke besluiten door de luchtvaartautoriteiten van de lidstaten en door het Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart, in het kader van hun respectievelijke bevoegdheden, het middel om de doelstellingen van die verordening te verwezenlijken.

Om de bevoegde nationale luchtvaartautoriteit in staat te stellen passende handhavingsmaatregelen vast te stellen die in overeenstemming zijn met de doelstellingen van bovengenoemde wetgeving van de Europese Unie, moet die wetgeving worden uitgelegd. De Senāts concludeert dat het Hof tot op heden geen zaken van deze aard in zijn rechtspraak heeft behandeld.

10 Het doel van verordening nr. 216/2008, zoals blijkt uit artikel 2, lid 1 daarvan, is de vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van de burgerluchtvaart en de instandhouding van een hoog uniform veiligheidsniveau op dat gebied. De verordening is van toepassing op activiteiten die onder de burgerluchtvaart vallen. Ook verordening nr. 1178/2011 tot vaststelling van technische eisen en administratieve procedures met betrekking tot de bemanning van burgerluchtvaartuigen maakt deel uit van regelgeving die tot doel heeft de veiligheid van de burgerluchtvaart te garanderen, zoals blijkt uit overweging 1 van die verordening. Concluderend kan worden gesteld dat het doel van de twee verordeningen die op het onderhavige geval van toepassing zijn, hetzelfde is: een hoog veiligheidsniveau in de burgerluchtvaart.

Welnu, deze doelstelling houdt in dat elke kandidaat echte vliegervaring moet opdoen door een aanzienlijk aantal opleidingsuren onder reële omstandigheden in een luchtvaartuig te volbrengen [arrest Hof van 18 november 2021, *État belge* (Vliegopleiding), C-413/20, EU:C:2021:938, punten 43 en 44].

Het ministerie van Vervoer heeft bij de Senāts het rapport ingediend van een ambtenaar van het Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart, waarin wordt gesteld dat de vliegopleiding als zodanig niet minder streng moet worden beoordeeld dan, conform het bepaalde in ARA.FCL.300, onder f), fraude bij het theorie-examen. De vervalsing van de vliegopleiding, enzovoort, houdt rechtstreeks verband met de veiligheid van de luchtvaart en als

deze vervalsing niet adequaat wordt aangepakt, kunnen de gevolgen zeer ernstig zijn (e-mail van 11 juni 2021 van O, specialist op het gebied van bewijzen van bevoegdheid voor bemanningsleden van het Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart, aan P, hoofd van de afdeling Opleiding en Toetsing van het Agentschap, met als onderwerp „Uw vraag over de vervalsing van vlieg instructie en de vervalsing van gegevens in het pilotenvluchtlogboek” [*OMISSIS*]).

Het theorie-examen toont alleen de theoretische kennis van de kandidaat over de geëxamineerde onderdelen, en de opgedane vliegervaring en de vaardigheidstest tonen de bekwaamheid van de kandidaat voor het verkrijgen van het betreffende bewijs van bevoegdheid en de bevoegdverklaring als piloot, evenals zijn of haar bekwaamheid om veilige vluchten uit te voeren.

Aangezien de veiligheid van de burgerluchtvaart het voornaamste doel is dat met de vaardigheidstest van piloten wordt nagestreefd en het juist de praktische vaardigheden zijn die het werkelijke niveau van vliegvaardigheid van de piloot aantonen, is er geen grond om een dergelijke test en de gevolgen ervan minder streng te behandelen dan een theorie-examen waarbij alleen de theoretische kennis op het gebied van de luchtvaart wordt getoetst.

Derhalve zou er grond zijn om te concluderen dat, om het doel van de verordening te bereiken en gelet op het feit dat de uitlegging van de regels van het Unierecht een nuttig effect moet hebben, bij de toepassing van ARA.GEN.355, onder e), [van bijlage VI] bij verordening nr. 1178/2011, de nationale luchtvaartautoriteit alle passende handhavingsmaatregelen moet nemen overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel om de vastgestelde niet-nakoming te verhelpen, met inbegrip van, indien nodig, de maatregel om de betrokkene gedurende een bepaalde periode te verbieden om opnieuw een vaardigheidstest af te leggen.

11 Tegelijkertijd bepaalt artikel 52, lid 1, van het Handvest dat beperkingen op de uitoefening van de rechten en vrijheden bij wet moeten worden gesteld.

De onderhavige zaak heeft gevolgen voor de vrijheid om een beroep uit te oefenen en de vrijheid om zich te vestigen van een persoon die deze vrijheden wenst uit te oefenen door het behalen van een bewijs van bevoegdheid als privépiloot voor het luchtvervoer van personen. Deze vrijheden worden beschermd door artikel 15, leden 1 en 2, van het Handvest.

De beperking van het recht van een persoon op grond van artikel 52 van het Handvest en het rechtszekerheidsbeginsel, in het onderhavige geval het verbod voor verzoeker om gedurende een bepaalde periode (termijn) opnieuw een vaardigheidstest af te leggen, moet rechtstreeks voortvloeien uit een specifieke bepaling van verordening nr. 216/2008 of verordening nr. 1178/2011. Zoals reeds vermeld, voorzien de bepalingen van deze verordeningen met betrekking tot de vaardigheidstest, in tegenstelling tot de procedure voor het theorie-examen [ARA.FCL.300, onder f)], niet uitdrukkelijk in het recht van de bevoegde autoriteit om een kandidaat gedurende ten minste één jaar te verbieden het examen

af te leggen indien tijdens het examen bewijzen van oneerlijk gedrag van de kandidaat zijn verzameld.

Om die reden heeft de Administratīvā apgabaltiesa geconcludeerd dat in het onderhavige geval de beperking van de rechten en vrijheden van verzoeker niet bij wet is voorzien, maar naar analogie wordt toegepast en derhalve onverenigbaar is met het beginsel van voorbehoud van de wet.

Ook deze kamer ziet een probleem in de vaststelling van de beperking van de rechten en vrijheden van verzoeker naar analogie, die duidelijk onverenigbaar zou zijn met artikel 52, lid 1, van het Handvest en met het rechtszekerheidsbeginsel.

12 Die vereisten kunnen evenwel niet aldus worden opgevat dat zij zich ertegen verzetten dat de Uniewetgever een abstract juridisch begrip gebruikt bij de vaststelling van een norm, of verlangen dat een dergelijke abstracte norm de verschillende concrete gevallen noemt waarop die norm kan worden toegepast, aangezien al die gevallen niet vooraf door de wetgever kunnen worden bepaald (arrest Hof van 16 februari 2022, Polen/Parlement en Raad, C-157/21, EU:C:2022:98, punten 319 en 320).

Bijgevolg is het feit dat een wetgevingshandeling een beoordelingsbevoegdheid toekent aan de autoriteiten die zijn belast met de uitvoering ervan op zich niet in strijd met het vereiste van voorzienbaarheid, mits de strekking en de wijze van uitoefening van een dergelijke bevoegdheid, gelet op het betrokken rechtmatige doel, voldoende duidelijk zijn omschreven om adequate bescherming te bieden tegen willekeur (*ibidem*, punt 321 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

In ARA.GEN.355, onder e), [van bijlage VI] bij verordening nr. 1178/2011, die de bevoegde nationale autoriteit in het onderhavige geval heeft toegepast, is het abstracte juridische begrip „nemen van de nodige handhavingsmaatregelen” opgenomen. Dit concept zal moeten worden geconcretiseerd (ingevuld) door de bevoegde autoriteit in geval van toepassing van deze bepaling van de verordening.

In het document dat door het Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart is gepubliceerd onder de titel „Aanvaardbare wijzen van naleving. Deel FCL” is een uitlegging opgenomen van ARA.GEN.355, onder e), [van bijlage VI] bij verordening nr.1178/2011, te weten, dat het soort handhavingsmaatregelen afhangt van de toepasselijke nationale regelgeving en bijvoorbeeld boetes of een verbod om functies uit te oefenen kan omvatten. Deze omstandigheid wordt ook vermeld in het door het ministerie van Vervoer overgelegde rapport van een ambtenaar van het Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart, namelijk dat er in dit verband geen specifiek onderscheid bestaat tussen sanctie en preventieve maatregel (e-mail van 11 juni 2021 van O, specialist op het gebied van bewijzen van bevoegdheid voor bemanningsleden van het Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart, aan P, hoofd van de afdeling Opleiding en Toetsing van het Agentschap, met als

onderwerp „Uw vraag over de vervalsing van de vlieginstructie en de vervalsing van gegevens in het pilotenvluchtlogboek” [*OMISSIS*]).

Uit het document van het Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart met de titel „Aanvaardbare wijzen van naleving. Deel FCL”, concludeerde de Administratīvā apgabaltiesa dat het tijdelijke verbod op het opnieuw afleggen van de vaardigheidstest als privépiloot alleen kan worden toegepast als de nationale wetgeving uitdrukkelijk in een dergelijk tijdelijk verbod voorziet. Anders wordt, naar oordeel [van de Administratīvā apgabaltiesa], het beginsel van voorbehoud van de wet geschonden, dat wil zeggen dat een maatregel die de rechten van een persoon beperkt, uitdrukkelijk in een wettelijke bepaling moet zijn opgenomen.

Deze kamer wijst erop dat, aangezien de verordening een rechtstreeks toepasselijke rechtshandeling van het Unierecht is, de bevoegde autoriteit ook ARA.GEN.355, onder e), [van bijlage VI] bij verordening nr. 1178/2011 rechtstreeks moet toepassen. De bevoegdheid van de autoriteit om bestuurshandelingen vast te stellen met betrekking tot het opleggen van verboden of beperkingen op activiteiten die verband houden met de certificering van burgerluchtvaartpersoneel en instellingen voor de professionele ontwikkeling van het burgerluchtvaartpersoneel, teneinde de naleving te waarborgen van de in de regelgeving van de Europese Unie vastgestelde eisen inzake de veiligheid van de burgerluchtvaart en de betrouwbaarheid van de vluchten van luchtvaartuigen, is aan het Agentschap toegekend bij nationale wetgeving, te weten artikel 6, tweede alinea, punt 5, en artikel 6, vijfde alinea, van de Luchtvaartwet. Dit zou betekenen dat de bevoegde autoriteit bevoegd zou zijn om de noodzakelijke beperkingen vast te stellen om niet-nalevingen tegen te gaan en de doelstelling van verordening nr. 1178/2011, namelijk het waarborgen van de veiligheid van de burgerluchtvaart, te verwezenlijken.

Tegelijkertijd geeft de toelichting in het document van het Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart met betrekking tot ARA.GEN.355, onder e), [van bijlage VI] bij verordening nr. 1178/2011 geen duidelijk antwoord op de vraag of het in het document genoemde begrip „verbod om functies uit te oefenen” ook het tijdelijke verbod omvat om opnieuw de vaardigheidstest af te leggen voor het behalen van het bewijs van bevoegdheid als privépiloot (zoals in het geval van het theorie-examen), indien de bevoegde autoriteit krachtens het nationale recht bevoegd is om bestuurshandelingen vast te stellen met betrekking tot het opleggen van verboden of beperkingen.

In deze context is de twijfel over de vraag in hoeverre ARA.GEN.355, onder e), [van bijlage VI] bij verordening nr. 1178/2011 moet worden geïnterpreteerd, gerechtvaardigd indien de nationale wetgeving niet voorziet in een specifiek tijdelijk verbod op het afleggen van een vaardigheidstest voor het behalen van het bewijs van bevoegdheid als privépiloot. Te weten of een dergelijke beperking, met inachtneming van artikel 51, lid 1, van het Handvest en het rechtszekerheidsbeginsel, rechtstreeks kan voortvloeien uit een bepaling van deze

verordening of, naar analogie, uit ARA.FCL.300, onder f), [van bijlage VI bij die verordening]. Evenmin is in het kader van verordening nr. 1178/2011 duidelijk waarom het tijdelijke verbod om de vaardigheidstest opnieuw af te leggen slechts geldt indien wordt aangetoond dat een kandidaat heeft gespiekt, in het geval van het theorie-examen, en niet wanneer de oneerlijke handeling van de kandidaat tijdens de vaardigheidstest wordt bewezen.

13 Voorts is deze kamer van oordeel dat de wens om een bewijs van bevoegdheid als piloot te verkrijgen op basis van een vervalst document, met inbegrip van de vervalsing van aantekeningen in het vluchtlogboek, een significante overtreding vormt die door de betrokkene is begaan.

Volgens een algemeen beginsel van het Unierecht kunnen justitiabelen zich echter niet door middel van fraude of misbruik beroepen op het Unierecht. Het algemene beginsel van verbod van misbruik moet bijgevolg worden tegengeworpen aan een persoon die zich beroept op bepaalde Unierechtelijke regels die in een voordeel voorzien, op een wijze die niet in overeenstemming is met de doelstellingen van deze regels (arrest Hof van 29 juli 2024, Perle, C-14/23, EU:C:2024:647, lid 37 en 39). Justitiabelen kunnen zich door middel van fraude of misbruik niet beroepen op het Unierecht, daar het beginsel dat fraude en misbruik van recht verboden zijn, een algemeen beginsel van Unierecht vormt dat justitiabelen dienen na te leven. De weigering of intrekking van een recht wegens misbruik of fraude is louter het gevolg van de vaststelling dat de objectieve voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om dat recht te verkrijgen, in geval van fraude in werkelijkheid niet zijn vervuld [arrest Hof van 14 maart 2019, Y. Z. e.a. (Fraude bij gezinshereniging), C-557/17, EU:C:2019:203, lid 62 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

Bijgevolg kan niemand specifieke rechten doen gelden door middel van frauduleuze of onrechtmatige praktijken en als een persoon zich schuldig heeft gemaakt aan dergelijk gedrag, moet hij zich ervan bewust zijn dat dit niet door de vingers kan worden gezien.

Zodra ARA.GEN.355, onder e), [van bijlage VI] bij verordening nr. 1178/2011 de autoriteit het recht verleent om de nodige handhavingsmaatregelen te nemen en, in het kader van het theorie-examen, ARA.FCL.300, onder f), [van die bijlage VI] ten gevolge van frauduleus gedrag derhalve voorziet in een verbod van ten minste één jaar, om opnieuw de toets af te leggen, zou het bijgevolg niet gerechtvaardigd zijn om dezelfde handhavingsmaatregelen niet uit te breiden tot de vaardigheidstest, vanuit een systematisch oogpunt en ter waarborging van de doelstellingen van de verordening, zijnde een hoog en uniform veiligheidsniveau van de burgerluchtvaart op alle gebieden van de examens en vaardigheidstests, en om het nuttig effect van het Unierecht te bewerkstelligen. De huidige uitlegging van de wettelijke bepalingen is verenigbaar met het beginsel van het verbod van misbruik.

14 Kortom, deze kamer heeft twijfels over de uitlegging van de regels van het Unierecht. Derhalve moeten er prejudiciële vragen worden voorgelegd aan het Hof.

De behandeling van de onderhavige zaak moet worden geschorst totdat het Hof over die prejudiciële vragen uitspraak heeft gedaan.

Dispositief

Krachtens artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie [*OMISSIS*],

beslist deze kamer

het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

1. Indien wordt bewezen dat de kandidaat zich schuldig heeft gemaakt aan frauduleus gedrag door de examinerator tijdens de vaardigheidstest valse documenten betreffende de opgedane praktische instructie over te leggen, is de nationale luchtvaartautoriteit dan bevoegd, krachtens ARA.GEN.355, onder e), [van bijlage VI] bij verordening (EU) nr. 1178/2011 van de Europese Commissie van 3 november 2011 tot vaststelling van technische eisen en administratieve procedures met betrekking tot de bemanning van burgerluchtvaartuigen, overeenkomstig verordening (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad, om de betrokkene tijdelijk te verbieden de vaardigheidstest voor het behalen van het bewijs van bevoegdheid als privépiloot opnieuw af te leggen en het bewijs van bevoegdheid als privépiloot te verkrijgen?

2. Moet de toelichting bij ARA.GEN.355, onder e), [van bijlage VI] bij verordening (EU) nr. 1178/2011 van de Europese Commissie van 3 november 2011 tot vaststelling van technische eisen en administratieve procedures met betrekking tot de bemanning van burgerluchtvaartuigen, overeenkomstig verordening (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad, zoals uiteengezet in het document dat door het Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart is gepubliceerd onder de titel „Aanvaardbare wijzen van naleving. Deel FCL”, namelijk dat het soort handhavingsmaatregelen afhankelijk is van het toepasselijke nationale recht en bijvoorbeeld een verbod om functies uit te oefenen kan omvatten, aldus worden uitgelegd dat het de bevoegde autoriteit is toegestaan om passende beperkingen vast te stellen [afgeleid van ARA.FCL.300, onder f)] waarmee de doelstellingen van die verordening worden verwezenlijkt, indien de nationale wetgeving niet voorziet in een specifiek tijdelijk verbod op het afleggen van een vaardigheidstest voor het behalen van het bewijs van bevoegdheid als privépiloot?

3. Is het in overeenstemming met het rechtszekerheidsbeginsel en artikel 52, lid 1, van het Handvest om ARA.FCL.300, onder f) [van bijlage VI] bij verordening (EU) nr. 1178/2011 van de Europese Commissie van 3 november 2011 tot vaststelling van technische eisen en administratieve procedures met

betrekking tot de bemanning van burgerluchtvaartuigen, overeenkomstig verordening (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad, aldus uit te leggen dat het onder die letter vastgestelde tijdelijke verbod op het afleggen van het theorie-examen kan worden uitgebreid tot de vaardigheidstoets?

De procedure wordt geschorst totdat het Hof uitspraak heeft gedaan.

Deze beslissing is onherroepelijk.

[*OMISSIS*]