



Datum van inontvangstneming : 27/02/2017

**Zaak C-476/16****Verzoek om een prejudiciële beslissing****Datum van indiening:**

30 augustus 2016

**Verwijzende rechter:**

Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture – Uprava zračnog prometa, elektroničkih komunikacija i pošte (Kroatië)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

26 augustus 2016

**Verzoekende partij:**

Hrvatska agencija za civilno zrakoplovstvo

**Verwerende partijen:**

Air Serbia A.D. Beograd

Dane Kondić, directeur van Air Serbia A.D. Beograd

---

[OMISSIS]

*I. Overeenkomstig artikel 19, lid 3, onder b), van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), artikel 23 bis van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en artikel 105 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof verzoeken wij het Hof van Justitie van de Europese Unie om de versnelde prejudiciële procedure toe te passen voor de beantwoording van een prejudiciële vraag in verband met titel V van het VWEU, die de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht betreft. Deze vraag luidt als volgt:*

- 1 „Is de praktijk die inhoudt dat een luchtvaartmaatschappij uit een land dat partij is bij de ECAA-Overeenkomst op grond van één vervoersbewijs waarop twee verschillende vluchtnummers staan vermeld commerciële passagiersvluchten verricht vanuit een lidstaat van de Europese Unie, via haar thuisstaat (waar de passagiers overstappen op een ander vliegtuig van dezelfde maatschappij en ook de bagage naar dat andere vliegtuig wordt

**overgeladen), naar een lidstaat van de Europese Unie of een derde land, in overeenstemming met het Unierecht in het algemeen en met artikel 3, lid 1, onder a), i), van protocol VI dat is opgenomen in bijlage V bij de Multilaterale Overeenkomst betreffende de totstandbrenging van een Europese Gemeenschappelijke Luchtvaartruimte in het bijzonder?” [Or. 2]**

## **II. Feiten**

- 2 Bij het Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture (Kroatische ministerie van Maritieme Zaken, Vervoer en Infrastructuur) is overeenkomstig artikel 163, lid 3, van de Zakon o zračnomu prometu (wet op het luchtvervoer, Narodne novine, nrs. 69/09, 84/11, 54/13, 127/13, 92/14) een correctionele procedure op het gebied van het luchtvervoer aanhangig gemaakt. Het ministerie past in deze procedure de procedurele voorschriften van de Prekršajni zakon (wet inzake overtredingen, Narodne novine, nrs. 107/07, 39/13, 157/13, 110/15) toe, en subsidiair ook de voorschriften van de Zakon o kaznenomu postupku (wet op de strafprocedure, Narodne novine, nrs. 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14).
- 3 Het Hrvatska agencija za civilno zrakoplovstvo (Kroatische agentschap voor de burgerluchtvaart), dat gevestigd is te [OMISSIS] Zagreb [OMISSIS] en bevoegd is om op grond van artikel 109, lid 1, punt 3, van de wet inzake overtredingen en artikel 5, lid 7, punt 16, van de wet op het luchtvervoer, in hun onderlinge samenhang gelezen, inbreuken te vervolgen, heeft bij het Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture (ministerie van Maritieme Zaken, Vervoer en Infrastructuur) schriftelijke aanklachten ingediend [OMISSIS], die bij besluit van dit ministerie [OMISSIS] zijn gevoegd voor de correctionele behandeling.
- 4 Deze schriftelijke aanklachten zijn gericht tegen de rechtspersoon Air Serbia A.D. Beograd, waarvan de zetel zich in [OMISSIS] Belgrado [OMISSIS] bevindt, en tegen de aansprakelijke persoon, te weten Dane Kondić, de algemeen directeur van Air Serbia A.D. Beograd [OMISSIS].
- 5 Verzoeker verwijt de beschuldigten dat de luchtvaartmaatschappij Air Serbia A.D. Beograd tijdens de aan de orde zijnde periode commercieel luchtvervoer van passagiers vanuit Zagreb naar bestemmingen binnen de Europese Unie en derde landen heeft verricht via Belgrado (het overstappunt) en aldus op onrechtmatige wijze heeft gebruikgemaakt van verkeersrechten die zij krachtens de Multilaterale Overeenkomst betreffende de totstandbrenging van een Europese gemeenschappelijke luchtvaartruimte (hierna: „ECAA-Overeenkomst”) niet mocht gebruiken tijdens de eerste overgangperiode, zoals is gepreciseerd in artikel 3, lid 1, onder a), i), van protocol VI dat is opgenomen in bijlage V bij de ECAA-Overeenkomst. Dit artikel bepaalt dat tijdens de eerste overgangperiode de communautaire luchtvaartmaatschappijen en luchtvaartmaatschappijen die een vergunning hebben gekregen in de Republiek Servië onbeperkte verkeersrechten

mogen uitoefenen tussen elke plaats in de Republiek Servië en elke plaats in een EG-lidstaat. Verzoeker voegt eraan toe dat dit concreet betekent dat tijdens de eerste overgangperiode de rechten van de zogenaamde derde en vierde vrijheid, namelijk de exploitatie van luchtverbindingen tussen de Republiek Kroatië en de Republiek Servië, onbeperkt mogen worden uitgeoefend. Verzoeker betoogt dat de beschuldigten op de hierboven beschreven wijze inbreuk hebben gemaakt op artikel 27, lid 2, van de wet op het luchtvervoer en artikel 3, lid 1, a), i), van protocol VI dat is opgenomen in bijlage V bij de ECAA-Overeenkomst, in hun onderlinge samenhang gelezen. Die overtreding wordt overeenkomstig artikel 151, lid 1, punt 2, van de wet op het luchtvervoer bestraft met een geldboete tussen 30 000 en 150 000 HRK voor rechtspersonen en een boete tussen 5 000 en 15 000 HRK voor de aansprakelijke persoon. **[Or. 3]**

- 6 De beschuldigten zetten in hun verweerschrift in wezen het volgende uiteen:
- (a) Air Serbia mag individuele vluchten vanuit Servië naar iedere bestemming in de Europese Unie aanbieden en de ECAA-Overeenkomst bevat op dit punt geen regels, verbodsbepalingen of beperkingen;
  - (b) krachtens de luchtvervoersovereenkomsten tussen de Republiek Servië en derde landen (te weten landen die geen lid zijn van de Europese Unie), biedt Air Serbia eveneens heen- en terugvluchten aan tussen Belgrado en bestemmingen in derde landen;
  - (c) het verschil tussen de verkeersrechten waarop aanspraak kan worden gemaakt tijdens de tweede overgangperiode en die waarop aanspraak kan worden gemaakt tijdens de eerste overgangperiode ligt eenvoudigweg hierin dat de vervoerder in die tweede periode de bedoelde rechten mag uitoefenen tussen verschillende lidstaten van de Unie, zonder dat nog ergens in de Republiek Servië een tussenstop hoeft te worden gemaakt;
  - (d) telkens passagiers van Air Serbia een overstap maken in Belgrado, is sprake van twee individuele en afzonderlijke vluchten, en het vervoer wordt steeds verricht in het kader van onderscheiden vluchten van Air Serbia die elk een eigen vluchtnummer hebben [OMISSIS];
  - (e) iedere passagier moet in Belgrado overstappen en voortreizen met een ander vliegtuig, en die tweede vlucht heeft een ander vluchtnummer;
  - (f) voor elk van deze vluchten wordt een afzonderlijke instapkaart afgegeven;
  - (g) de toepasselijke luchthavenbelastingen worden in Belgrado geïnd voor de passagiers die het traject Zagreb-Belgrado afleggen en vervolgens naar een andere bestemming doorreizen;

- (h) de passagiers die het traject Zagreb-Belgrado afleggen kunnen hun aansluitende vlucht naar een derde bestemming missen indien de vlucht van Zagreb naar Belgrado om een of andere reden vertraging heeft.

### III. Toepasselijke bepalingen

- 7 Verzoeker heeft in de correctionele procedure de briefwisseling (in de vorm van e-mails) tussen een van zijn eigen vertegenwoordigers en de Europese Commissie overgelegd als bewijs. De vertegenwoordigster van verzoeker heeft aan de Europese Commissie een vraag gesteld over de vervoerders van de Europese Gemeenschappelijke Luchtvaartruimte (hierna: „ECAA”) die regelmatige vluchten van Kroatië naar bestemmingen in andere lidstaten van de Europese Unie en derde landen aanbieden via een basis in een land dat partij is bij de ECAA-Overeenkomst, hetgeen de uitoefening vormt van de rechten van de zogenoemde „zesde luchtvaartvrijheid”, die in de overeenkomsten doorgaans niet worden vermeld. De vertegenwoordigster van verzoeker stelt dat de vervoerders van de ECAA tijdens de eerste overgangperiode de derde en de vierde luchtvaartvrijheid op onbeperkte wijze mogen uitoefenen, te weten het recht om passagiers te vervoeren van Kroatië naar het land van de betrokken vervoerder. Zij voegt eraan toe dat het vervoer van passagiers met één enkel ticket – via het land van de vervoerder – naar bijvoorbeeld Parijs, in werkelijkheid sterke gelijkenissen vertoont met de vijfde luchtvaartvrijheid, aangezien de vervoerders krachtens de vijfde en de zesde luchtvaartvrijheid diensten in een „land C” mogen aanbieden, hetzij vanaf hetzij via het grondgebied van de landen A en B. Verzoekers vertegenwoordigster stelt dat de uitlegging volgens welke de vervoerders van de ECAA in de eerste overgangperiode het recht hebben om de zesde luchtvaartvrijheid onmiddellijk uit te oefenen, hun **[Or. 4]** ruimere rechten zou toekennen dan die welke hun worden verleend in het kader van de vijfde luchtvaartvrijheid, terwijl zij de rechten die in het kader van die vijfde luchtvaartvrijheid worden verleend slechts kunnen uitoefenen wanneer zij de rechten uit de tweede overgangperiode genieten, aangezien zij dan niet enkel het recht zullen hebben om passagiers te vervoeren vanuit twee andere landen op basis van één enkel biljet, maar ook het recht om dit via hun thuisluchthaven te doen. Het antwoord van de bevoegde ambtenaar van de Europese Commissie op de vraag van verzoekers vertegenwoordigster luidt dat hij het eens is met de analyse volgens welke de rechten van de zesde luchtvaartvrijheid niet worden verleend tijdens de eerste overgangperiode van de ECAA.
- 8 In hun verweerschrift merken de beschuldigen op dat verordening (EG) nr. 1008/2008 volgens bijlage I bij de ECAA-Overeenkomst integraal deel uitmaakt van de ECAA-Overeenkomst en dat de term „vlucht” in artikel 2, punt 5, van die verordening wordt gedefinieerd als „vertrek van een bepaalde luchthaven naar een bepaalde luchthaven van bestemming”. De beschuldigen zijn van mening dat in het Europese regelgevingskader nog andere elementen te vinden zijn die deze definitie van het begrip vlucht schragen. Verordening (EG) nr. 216/2008 (hierna: „basisverordening”), waarin gemeenschappelijke regels op

het gebied van de burgerluchtvaart worden vastgesteld, wordt vermeld in bijlage I bij de ECAA-Overeenkomst en is bijgevolg bindend voor de Republiek Kroatië en de Republiek Servië voor zover zij betrekking heeft op de ECAA-Overeenkomst. In de basisverordening is aangegeven dat verordening (EG) nr. 1178/2011 de technische eisen en administratieve procedures met betrekking tot de bemanning van burgerluchtvaartuigen vaststelt, en in deel FCL, FCL.010, van bijlage I bij die laatste verordening wordt bevestigd dat „vliegtijd” betekent „de totale tijd vanaf het moment dat een vliegtuig zich voor het eerst in beweging zet met het doel om op te stijgen tot aan het moment dat het aan het eind van de vlucht uiteindelijk tot stilstand komt”. Verordening (EG) nr. 261/2004 wordt vermeld in bijlage I bij de ECAA-Overeenkomst en betreft verzoeken om compensatie van passagiers. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft de definitie van het begrip „vlucht” in de context van die verordening onderzocht. In zijn arrest van 10 juli 2008, *Emirates Airlines* (C-173/07, EU:C:2008:400), heeft het verklaard dat de term „vlucht” in de zin van de laatstgenoemde verordening aldus moet worden uitgelegd „dat deze in wezen bestaat in een luchtvervoerhandeling – en dus in zekere zin een ‚onderdeel’ van dit vervoer vormt – die wordt uitgevoerd door een luchtvaartmaatschappij die het traject ervan vaststelt”. In ditzelfde arrest wordt ook gepreciseerd wat het verschil is tussen „vlucht” en „reis”, en geeft het Hof aan dat „een reis heen en retour niet als één en dezelfde vlucht kan worden beschouwd. [...] Dat de passagiers slechts één enkele boeking maken, heeft geen invloed op de onafhankelijkheid van de twee vluchten.”

#### **IV. Communautair kader van de zaak**

- 9 Aangezien de Republiek Kroatië gehouden is het Unierecht toe te passen, rijst de vraag hoe artikel 3, lid 1, onder a), i), van protocol VI dat is opgenomen in bijlage V bij de Multilaterale Overeenkomst betreffende de totstandbrenging van een Europese Gemeenschappelijke Luchtvaartruimte moet worden uitgelegd, gelet op de definitie van het begrip vlucht in verordening (EG) nr. 1008/2008 en de definitie van het begrip vliegtijd in verordening (EG) nr. 1178/2011, alsook op hetgeen het Hof in zijn – door de beschuldigten aangevoerde – arrest van 10 juli 2008, *Emirates Airlines* (C-173/07, EU:C:2008:400), heeft verklaard in verband met de definitie van het begrip vlucht en de toepassing van verordening (EG) nr. 261/2004.
- 10 Tevens rijst de vraag naar de toepassing van de regels betreffende de rechten die „luchtvrijheden” worden genoemd en waarnaar verzoeker verwijst. Het oordeel van het Hof van Justitie van de Europese Unie omtrent de toepassing van de vervoersvrijheden is in casu cruciaal.
- 11 Aangezien in het kader van de nationale correctionele en strafprocedure het legaliteitsbeginsel ter zake van strafbare feiten en straffen [Nullum crimen nulla poena sine lege (scripta, stricta, certa et praevia)] in acht moet worden genomen en de bevoegde minister niet geheel zeker is hoe het toepasselijke recht moet

worden uitgelegd, dient de onderhavige prejudiciële vraag te worden gesteld, in het bijzonder om te vermijden dat in de onderhavige zaak een beslissing ten gronde zou worden gegeven die in strijd is met het Unierecht. **[Or. 5]**

## V. Conclusie

- 12 Aangezien in de Republiek Kroatië in het kader van correctionele procedures op het gebied van de burgerluchtvaart geen relevante rechtspraak bestaat omtrent de toegelichte kwestie en de beslechting van het onderhavige geding afhangt van de uitlegging van het toepasselijke Unierecht, rijst de vraag of de hierboven beschreven praktijk van een luchtvaartmaatschappij uit een land dat partij is bij de ECAA-Overeenkomst – namelijk op grond van één vervoersbewijs waarop twee verschillende vluchtnummers staan vermeld commerciële passagiersvluchten verrichten vanuit een lidstaat van de Unie, via de thuisstaat van de maatschappij (waar de passagiers overstappen op een ander vliegtuig van dezelfde maatschappij en ook de bagage naar dat andere vliegtuig wordt overgeladen), naar een lidstaat van de Unie of een derde land – in overeenstemming is met artikel 3, lid 1, onder a), i), van protocol VI dat is opgenomen in bijlage V bij de Multilaterale Overeenkomst betreffende de totstandbrenging van een Europese Gemeenschappelijke Luchtvaartruimte, waarin met betrekking tot de eerste overgangsperiode het volgende is opgemerkt:

„[C]ommunautaire luchtvaartmaatschappijen en luchtvaartmaatschappijen die een vergunning hebben gekregen in de Republiek Servië [mogen] onbeperkte verkeersrechten uitoefenen tussen elke plaats in de Republiek Servië en elke plaats in een EG-lidstaat”.

- 13 Subsidiair rijst de vraag of artikel 3, onder b), iii), van protocol VI dat is opgenomen in bijlage V bij de Multilaterale Overeenkomst betreffende de totstandbrenging van een Europese Gemeenschappelijke Luchtvaartruimte van toepassing is op de hierboven beschreven praktijk van de luchtvaartmaatschappij. Dat voorschrift bepaalt met betrekking tot de tweede overgangsperiode:

„[L]uchtvaartmaatschappijen die een vergunning hebben gekregen in de Republiek Servië [mogen] onbeperkte verkeersrechten uitoefenen tussen plaatsen in verschillende EG-lidstaten en [zij] mogen [...] op elke plaats van vliegtuig wisselen, op voorwaarde dat de vlucht onderdeel is van een dienst die een plaats in Servië aandoet.”

- 14 Ter beantwoording van deze vragen moet rekening worden gehouden met het feit dat de Republiek Servië zich thans in de eerste overgangsperiode bevindt.
- 15 In punt 2, lid 1, onder b), van bijlage IV bij de Multilaterale Overeenkomst betreffende de totstandbrenging van een Europese Gemeenschappelijke Luchtvaartruimte (ECAA-Overeenkomst) [OMISSIS] is bepaald:

„[E]en rechterlijke instantie van die overeenkomstsluitende partij kan het Hof van Justitie verzoeken om een prejudiciële uitspraak over een vraag betreffende de geldigheid of de uitlegging van een besluit als bedoeld in artikel 16, lid 2, die wordt opgeworpen in een bij haar aanhangig gemaakte zaak, indien die rechterlijke instantie een beslissing op dit punt noodzakelijk acht voor het wijzen van haar vonnis”.

Overeenkomstig deze bepaling verzoekt het Ministerstvo pomorstva, prometa i infrastrukture (ministerie van Maritieme Zaken, Vervoer en Infrastructuur) het Hof van Justitie van de Europese Unie om een prejudiciële beslissing over de gestelde vraag. **[Or. 6]**

[OMISSIS]

Bijlagen:

1. Verzoek om een versnelde procedure.
2. Gewaarmerkte vertaling van de correspondentie tussen verzoeker en de Europese Commissie.
3. Gewaarmerkte vertaling van het verweerschrift van de beschuldigten.