Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
esitatud 30. jaanuaril 2025[1]

Kohtuasi C-783/23

Liège Airport Security
versus
État belge, keda esindab siseminister

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Cour de cassation (Belgia kassatsioonikohus))

Eelotsusemenetlus – Määrus (EÜ) nr 300/2008 – Transport – Lennutransport – Julgestus tsiviillennunduses – Artikkel 4 ja I lisa – Ühised põhistandardid – Artikkel 9 – Pädev asutus, kes vastutab ühiste põhistandardite koordineerimise ja järelevalve eest – Riiklike asutuste pädevused lennujaamas osutatavate erajulgestusteenuste kontrollimiseks – Ulatus

1. Ministre de l'Intérieur (Service Public Fédéral Intérieur) (siseminister (föderaalne siseasjade talitus), Belgia) karistas Liège'i lennujaamas (Belgia) julgestusülesannete eest vastutavat äriühingut ja kahte nimetatud äriühingu töötajat, kuna äriühingul puudus seadusega nõutav luba ja töötajatel puudusid isikut tõendavad dokumendid, mille nad oleksid pidanud ministeeriumilt taotlema.

2. Kuna nimetatud karistused vaidlustati kohtus, on asja viimase astmena lahendav kohus esitanud Euroopa Kohtule eelotsuseküsimuse määruse (EÜ) nr 300/2008 artikli 9 tõlgendamise kohta.[2] Kohus soovib eelkõige teada, kas määratud asutusele nimetatud sätte alusel antud pädevus välistab sellise sekkumise nagu see, mille käesoleval juhul teostas siseministeerium.

[1] Algkeel: hispaania.

[2] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. märtsi 2008. aasta määrus, mis käsitleb tsiviillennundusjulgestuse ühiseeskirju ja millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 2320/2002 (ELT 2008, L 97, lk 72), mida on muudetud komisjoni 8. jaanuari 2010. aasta määrusega (EL) nr 18/2010 (ELT 2010, L 7, lk 3).

I. Õiguslik raamistik

A. Rahvusvaheline õigus. 7. detsembri 1944. aasta Chicago rahvusvahelise tsiviillennunduse konventsiooni 17. lisa[3]

3. Peatükis 1 („Mõisted“) on sätestatud:

„Ebaseaduslik sekkumine. Teod või katsed, mille eesmärk on ohustada tsiviillennundusjulgestust, sealhulgas järgmist (loetelu ei ole ammendav):

– õhusõiduki kaaperdamine;

– kasutusel oleva õhusõiduki hävitamine;

– õhusõiduki pardal või lennuväljal pantvangide võtmine;

– vägivaldne sissetung õhusõiduki pardale, lennujaama või lennundusrajatise ruumidesse;

– relvade või ohtlike esemete (või ainete) kriminaalsetel eesmärkidel õhusõiduki pardale või lennujaama viimine;

– kasutusel oleva õhusõiduki kasutamine eesmärgiga surmata, tekitada raskeid kehavigastusi või raskeid kahjustusi varale või keskkonnale;

– valeteabe esitamine, mis ohustab lendava või maapeal oleva õhusõiduki ohutust või reisijate, meeskonna, maapealse personali ja üldsuse turvalisust lennujaamas või tsiviillennundusrajatise ruumides.

[…]“.

4. Peatüki 2 punkti 2.1.1 kohaselt:

„Kõigi lepinguosaliste riikide peamine eesmärk on reisijate, meeskonna, maapealse personali ja üldsuse turvalisus kõigis küsimustes, mis on seotud tsiviillennunduse kaitsmisega ebaseadusliku sekkumise eest.“

B. Liidu õigusnormid. Määrus nr 300/2008

5. Artiklis 1 („Eesmärgid“) on ette nähtud:

„1. Käesolevas määruses kehtestatakse ühiseeskirjad tsiviillennunduse kaitsmiseks ebaseadusliku sekkumise eest, mis ohustab tsiviillennundusjulgestust.

Samuti kehtestatakse kõnealuses määruses Chicago rahvusvahelise tsiviillennunduse konventsiooni 17. lisa ühise tõlgendamise alused.

[3] Chicagos 7. detsembril 1944 alla kirjutatud rahvusvahelise tsiviillennunduse konventsioon (United Nations Treaty Series, 15. kd, lk 102; edaspidi „Chicago konventsioon“). Kuigi Euroopa Liit ei ole Chicago konventsiooni ratifitseerinud, on ta Rahvusvahelise Tsiviillennunduse Organisatsiooni (ICAO) teatavates organites vaatleja. Liikmesriigid on Chicago konventsiooni osalisriigid ja ICAO liikmed. Konventsiooni 17. lisa võeti vastu 22. märtsil 1974.

2. Lõikes 1 sätestatud eesmärkide saavutamise vahendid on järgmised:

a) lennundusjulgestuse ühiseeskirjade ja ühiste põhistandardite kehtestamine;

b) nõuete täitmise järelevalve mehhanismid.

6. Artikkel 2 („Kohaldamisala“) on sätestatud:

„1. Käesolevat määrust kohaldatakse:

a) kõikide liikmesriigi territooriumil asuvate lennujaamade või lennujaamade osade suhtes, mida ei kasutata üksnes sõjalisel otstarbel;

b) kõikide majandustegevuses osalejate, sealhulgas lennuettevõtjate suhtes, kes osutavad teenuseid punktis a osutatud lennujaamades;

c) kõikide üksuste suhtes, kes kohaldavad lennujaamas või lennujaamast väljaspool asuvates hoonetes lennundusjulgestusstandardeid ja kes punktis a osutatud lennujaamadele või nende kaudu pakuvad tooteid ja/või osutavad teenuseid.

[…]“.

7. Artiklis 3 („Mõisted“) on märgitud:

„Käesolevas määruses kasutatakse järgmisi mõisteid:

1) „tsiviillennundus“ – mis tahes tsiviilõhusõiduki poolt teostatav lennundustegevus, välja arvatud riiklike õhusõidukite teostatavad lennud, millele on osutatud Chicago rahvusvahelise tsiviillennunduse konventsiooni artiklis 3;

2) „lennundusjulgestus“ –meetmete ning inim- ja materiaalsete ressursside kogum, mille eesmärk on kaitsta tsiviillennundust ebaseadusliku sekkumise eest, mis ohustab tsiviillennundusjulgestust;

[…]

8) „läbivaatus“ – keelatud esemete tuvastamiseks ja/või leidmiseks ette nähtud tehniliste või muude vahendite kasutamine;

9) „julgestuskontrolli meetmed“ – selliste vahendite kasutamine, mille abil on võimalik ära hoida keelatud esemete kaasavõtmist;

10) „juurdepääsu kontroll“ –nende vahendite kasutamine, mille abil võidakse ära hoida isikute või sõidukite või mõlemate ilma loata sisenemist;

[…]“.

8. Artiklis 4 („Ühised põhistandardid“) on sätestatud:

„1. Ühised põhistandardid tsiviillennunduse kaitsmiseks tsiviillennunduse turvalisust ohustava ebaseadusliku sekkumise eest on sätestatud lisas.

Täiendavad ühised põhistandardid, mis ei ole käesoleva määruse jõustumise ajal veel määruses sätestatud, lisatakse lisasse EÜ asutamislepingu artiklis 251 sätestatud korras.

2. Üldmeetmed, mille eesmärk on muuta lõikes 1 osutatud ühiste põhistandardite vähem olulisi sätteid, neid täiendades, võetakse vastu vastavalt artikli 19 lõikes 3 osutatud kontrolliga regulatiivmenetlusele.

Need üldmeetmed käsitlevad järgmist:

a) läbivaatuse lubatud meetodid;

b) esemete kategooriad, mis võidakse keelustada;

c) juurdepääsu kontrolli puhul tingimused juurdepääsu lubamiseks lennualadele ja julgestuspiirangualadele;

d) sõidukite kontrolli ning õhusõidukite julgestuskontrolli ja julgestusotstarbelise läbiotsimise lubatud meetodid;

e) kolmandate riikide julgestusstandardite samaväärsuse tunnustamise kriteeriumid;

f) tingimused, mille alusel kohaldatakse lasti ja posti suhtes läbivaatust või muid julgestuskontrolli meetmeid, ning kokkuleppeliste esindajate, tuntud saatjate ja esindaja teenuseid kasutavate kaubasaatjate kinnitamise või määramise kord;

g) tingimused, mille alusel kohaldatakse lennuettevõtja posti ja lennuettevõtja saadetiste suhtes läbivaatust või muid julgestuskontrolli meetmeid;

h) tingimused, mille alusel kohaldatakse pardavarude ja lennujaama varude suhtes läbivaatust või muid julgestuskontrolli meetmeid, ning kokkuleppeliste tarnijate ja tuntud tarnijate kinnitamise või määramise kord;

i) julgestuspiirangualade kriitiliste osade määratlemise kriteeriumid;

j) personali töölevõtmise kriteeriumid ja väljaõppe meetodid;

k) tingimused, mis võivad olla julgestusalaste erinõuete kohaldamise või julgestuskontrolli meetmetest vabastamise aluseks; ning

l) mis tahes üldmeetmed, mille eesmärk on muuta, neid täiendades, lõikes 1 osutatud ühiste põhistandardite vähem olulisi sätteid, mis ei ole käesoleva määruse jõustumise ajal veel määruses sätestatud.

Eriti kiireloomulistel juhtudel võib komisjon kohaldada artikli 19 lõikes 4 osutatud kiirmenetlust.

3. Lõikes 1 osutatud ühiste põhistandardite ja lõikes 2 osutatud üldmeetmete rakendamise üksikasjalikud meetmed sätestatakse vastavalt artikli 19 lõikes 2 osutatud regulatiivmenetlusele.

[…]“.

9. Artiklis 6 („Liikmesriikide kohaldatavad rangemad meetmed“) on märgitud:

„1. Liikmesriigid võivad kohaldada artiklis 4 osutatud ühistest põhistandarditest rangemaid meetmeid. Seda tehes peavad nad tegutsema riskianalüüsi põhjal ja ühenduse õigust järgides. Rangemad meetmed käsitletava riski suhtes peavad olema asjakohased, objektiivsed, mittediskrimineerivad ja proportsionaalsed.

[…]“.

10. Artiklis 9 („Pädev asutus“) on sätestatud:

„Kui ühe liikmesriigi piires on tsiviillennundusjulgestusse kaasatud kaks või rohkem asutust, määrab liikmesriik ühe asutuse (edaspidi „pädev asutus”), kes vastutab artiklis 4 osutatud ühiste põhistandardite rakendamise koordineerimise ja järelevalve eest.“

11. I lisas on üksikasjalikult sätestatud „ühised põhistandardid tsiviillennunduse kaitsmiseks ebaseadusliku sekkumise eest (artikkel 4)“.

C. Belgia õigus

1. 2. oktoobri 2017. aasta seadus, millega reguleeritakse era- ja erijulgestussektorit (loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière)[4]

12. Artiklis 4 käsitletakse julgestusettevõtjana kõiki ettevõtjaid, kes pakuvad julgestusteenuseid või tegelevad julgestustoimingutega või nimetavad end julgestusettevõtjateks.

13. Artikli 16 kohaselt tohib julgestusteenuseid pakkuda või asutusesisese julgestusteenuse korraldada ainult siseministeeriumi eelneva loaga.

14. Artikli 76 lõikes 1 on nõutud, et julgestusülesandeid täitvatel isikutel peab olema siseministeeriumi väljastatud isikutunnistus.

15. Artiklis 208 on nähtud ette, et LSPP ja selle rakendusmääruste järgimise seireks on olemas inspektorid, kes kuuluvad avalik-õiguslike asutuste personali hulka.

16. Artikliga 210 tehakse inspektoritele ülesandeks koostada LSPP ja selle rakendusmääruste rikkumiste kohta protokollid.

17. Artikliga 216 antakse inspektoritele uurimisvolitused, et koguda teavet, mida nad peavad vajalikuks selleks, et tagada erajulgestust käsitlevate õigusaktide järgimine.

[4] 2. oktoobri 2017. aasta seadus, millega reguleeritakse era- ja erijulgestussektorit (Moniteur belge, 31.10.2017, lk 96776; edaspidi „LSPP“).

18. Artiklis 236 on nähtud ette, et LSPP või selle rakendusmääruste rikkumise eest saab karistusi rakendada ainult isikutele, kelle kohta on koostatud rikkumisprotokoll.

2. Vallooni piirkonna 23. juuni 1994. aasta dekreet (Décret walon du 23 juin 1994)[5]

19. Artikli 4*ter* lõikes 2 on ette nähtud:

– lennujaama avaliku julgestusteenuse ülesanded antakse lennujaama käitavatele kontsessionääridele vastavalt kontsessioonilepingus ja asjaomastes hanketingimustes sätestatud korrale ilma, et see piiraks lõike 2 kolmandas lõigus ja lõigetes 3–5 sätestatut;

– julgestusülesanded käesoleva artikli tähenduses on meetmete ning inim- ja materiaalsete ressursside kogum, mille eesmärk on kaitsta tsiviillennundust ebaseadusliku sekkumise eest; turvaülesanded on meetmete ning inim- ja materiaalsete ressursside kogum, mille eesmärk on tagada tsiviillennuliikluse ohutu kulgemine;

– asutus vastutab kontsessiooni nõuetekohase täitmise kontrollimise eest, eelkõige julgestus- ja turvaülesannete täitmise osas. Asutuse menetlusi kontsessiooni nõuetekohase täitmise kontrollimiseks on kirjeldatud kontsessioonilepingutes ja asjaomastes hanketingimustes.

20. Artikli 4*ter* lõikes 3 on ette nähtud, et iga lennujaama jaoks luuakse riigi osalusega aktsiaselts, mille kapitalist 49% kuulub lennujaama käitavale kontsessionäärile ja 51% Vallooni piirkonnale (Belgia). Liège-Bierset' lennujaama puhul delegeerib seda käitav ettevõte julgestusülesanded sellele aktsiaseltsile, mille nimi on Liège Airport-Security (edaspidi „LAS“).

II. Asjaolud, põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

21. Eelotsusetaotluse esitanud kohus võtab asjaolud kokku järgmiselt[6]:

– Vallooni piirkond ja aktsiaselts Liège Airport asutasid riigi osalusega aktsiaseltsi LAS, et tagada julgestusülesannete täitmine Vallooni piirkonna 23. juuni 1994. aasta dekreedi artikli 4*ter* lõike 2 tähenduses;

– siseministeeriumi ametnikud käisid 16. märtsil 2018 Liège'i lennujaamas, et kontrollida LSPP täitmist. Ametnikud tuvastasid kontrolli käigus, et kaks töötajat täitsid erajulgestuse eriülesandeid: esimene töötaja kontrollis metallidetektori abil reisijate juurdepääsu lennuväljale, teine aga väitis, et kontrollib kontrollipunkte ja ametnikke;

– koostati kolm rikkumisprotokolli. Üks neist koostati äriühingule LAS selle eest, et see oli korraldanud ilma siseministri loata asutusesisese erajulgestusteenuse (LSPP artikli 16 esimese lõigu rikkumine) ning ülejäänud kaks protokolli koostati mõlema töötaja kohta, selle eest, et nad osutasid teenust ilma isikutunnistuseta (LSPP artikli 76 lõige 1).

[5] Vallooni piirkonna 23. juuni 1994. aasta dekreet Vallooni piirkonna lennujaamade ja lennuväljade rajamise ja käitamise kohta (décret wallon du 23 juin 1994 relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la Région wallonne) (Moniteur belge, 15.7.1994, lk 18666) redaktsioonis, mis on ratione temporis asjaolude suhtes kohaldatav ja mis võeti vastu 19. detsembri 2007. aasta dekreediga (Moniteur belge, 31.12.2007, lk 65947; edaspidi „Vallooni piirkonna 23. juuni 1994. aasta dekreet“).

[6] Eelotsusetaotluse II jaotis.

22. Siseminister määras 27. novembril 2020 äriühingule LAS trahvi 15 000 eurot. 11. märtsil 2021 määras minister mõlemale töötajale trahvi 500 eurot.

23. LAS kaebas siseministeeriumi otsused edasi tribunal de première instance francophone de Bruxelles'ile (Brüsseli prantsuskeelne esimese astme kohus, Belgia), väites, et Belgias vastutab tsiviillennundusjulgestuse ühiste põhistandardite rakendamise koordineerimise ja järelevalve eest määruse nr 300/2008 artikli 9 tähenduses direction générale du transport aérien (lennutranspordi peadirektoraat, edaspidi „DGTA")[7].

24. LASi hinnangul rikkus Belgia lennujaama julgestusteenuste siseministri kontrollile allutamisega määruse nr 300/2008 artiklit 9 ehk ei täitnud (selles sättes sisalduvat) ettekirjutust, et määrata tuleb ainult üks asutus.

25. Esimese astme kohus jättis 25. veebruari 2022. aasta otsusega äriühingu LAS kaebuse rahuldamata ning äriühing on selle otsuse peale esitanud kassatsioonkaebuse. Äriühing väidab kassatsioonkaebuses taaskord, et siseministeeriumil puudub pädevus lennujaama julgestustegevuste kontrollimiseks.

26. Neil asjaoludel esitas Cour de cassation (Belgia kassatsioonikohus) Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas […] määruse (EÜ) nr 300/2008 […] artiklit 9 tuleb tõlgendada nii, et selle sätte alusel määratud pädev asutus teostab järelevalvet artiklis 4 osutatud ühiste põhistandardite rakendamise üle, välistades kõik teised asutused, ainult siis, kui need standardid tulenevad lennundusjulgestust käsitlevatest erinormidest?"

III. Menetlus Euroopa Kohtus

27. Eelotsusetaotlus registreeriti Euroopa Kohtus 19. detsembril 2023.

28. Kirjalikud seisukohad on esitanud LAS, Belgia, Prantsuse ja Poola valitsus ning Euroopa Komisjon.

29. Kohtuistungi korraldamist ei peetud tingimata vajalikuks.

IV. Hinnang

A. Vaidluse piiritlemine

30. Belgias era- ja erijulgestussektorit reguleeriv õigusakt (LSPP) näeb ette, et mis tahes julgestusettevõtja, kes pakub julgestusteenuseid või tegeleb julgestustoimingutega või nimetab end julgestusettevõtjaks, peab saama siseministeeriumilt selleks eelneva loa.

31. LSPP näeb samuti ette, et nimetatud seaduse kohaldamisalasse jäävate tegevuste läbiviimise eest vastutavatel isikutel peab olema siseministeeriumi väljastatud isikutunnistus või tõend.

[7] Kuulub föderaalse liikuvuse ja transpordiministeeriumi alla.

32. LSPP sisaldab üldsätteid (horisontaalne akt), mida kohaldatakse kõigile era- või erijulgestusettevõtjatele[8] ning milles ei viidata konkreetselt lennujaamades osutatavatele julgestus- ja kontrolliülesannetele või -teenustele.

33. Vallooni piirkonna 23. juuni 1994. aasta dekreedis on käsitletud üksikasjalikult selle piirkonna lennujaamade õiguslikku seisundit. Selle alusel:

– asutus vastutab kontsessiooni nõuetekohase täitmise kontrollimise eest, eelkõige julgestus- ja turvaülesannete täitmise osas;

– lennujaama julgestusülesanded antakse lennujaama käitavatele kontsessionääridele. Iga lennujaama jaoks luuakse riigi osalusega aktsiaselts, mille kapitalist 49% kuulub lennujaama käitavale kontsessionäärile ja 51% Vallooni piirkonnale (Belgia). Lennujaama käitavale kontsessionäärile antud julgestusülesanded tuleb delegeerida sellele aktsiaseltsile. Liège'i lennujaama puhul on selleks äriühing LAS.

34. Inimeste kontrollimist Belgia lennujaamades reguleeritakse ühiste põhistandarditega (määruse nr 300/2008 artikli 4 tähenduses), mille üle teostab järelevalvet DGTA, samas kui erajulgestusüksuseid käsitlevad üldised eeskirjad sisalduvad LSPP-s.

35. LAS on seisukohal, et selle tulemusena tekib pädevuste kattumine, mis ei ole määrusega nr 300/2008 kooskõlas, sest Belgia lennujaamades erajulgestusülesandeid täitvad julgestusettevõtjaid ja -töötajaid võib kontrollida nii DGTA kui ka siseministeerium.[9]

36. LASi teesiga ei ole nõus komisjon, Belgia valitsus ega ülejäänud eelotsusemenetlusse astunud valitsused.

37. Saan eelotsusetaotluse esitanud kohtu kirjeldatud asjaoludest lähtudes aru, et vaidluse lahendamisel tuleb piirduda sellega, kas a) siseministeerium tohib LSPP-d rakendades teostada teatavat kontrolli äriühingult LAS nõutava loa ja selle äriühingu töötajate tõendite üle või b) kas selline kontroll on ainult „pädeva asutuse" (DGTA) ülesanne, kes on määratud määruse nr 300/2008 artikli 9 kohaselt.

38. Selle üle ei vaielda, et äriühingule LAS kohaldatakse Belgia õigusnorme, mida kohaldatakse erajulgestusüksustele, hoolimata sellest, et äriühing on asutatud riigi osalusega aktsiaseltsina.

39. Kui oli selgunud, et eelotsusetaotlusega palutakse Euroopa Kohtul teha otsus selle kohta, kas LSPP on kooskõlas määrusega nr 300/2008, lisas äriühing LAS, et analüüsi tuleb laiendada probleemidele, mis tulenevad „Belgia õigusnormide hierarhiast, mille kohaselt on piirkonna dekreedid föderaalseadustega samal tasandil asuvad seadusandlikud meetmed".[10] Sellest eeldusest lähtudes kinnitab ta, et LSPP „ei ole Vallooni piirkonna 23. juuni 1994. aasta dekreedi suhtes ülimuslik".

[8] LSPP artiklis 3 viidatakse era- ja erijulgestustegevuse määratlemisel muu hulgas väga üldsõnaliselt staatilise vara valvamise, julgestuse ja üldsuse jälgimise mis tahes viisile, mille eesmärk on tagada sündmuste turvalisus ja nõuetekohane läbiviimine, ning julgestushoolduse ülesannetele üldsusele ligipääsetavates ja ligipääsmatutes kohtades.

[9] Äriühingu LAS kirjalike seisukohtade punktid 45 ja 46.

[10] Äriühingu LAS 15. juulil 2024 esitatud seisukoht, milles ta palub pidada istungi, et arutada suuliselt muu hulgas seda küsimust. Nagu juba mainitud, ei täitnud Euroopa Kohus seda palvet.

40. On ilmne, et Euroopa Kohus peab jääma liidu õiguse tõlgendamise juurde eelotsusetaotluse esitanud kohtu kirjeldatud õigusraamistikus ega ei saa sekkuda puhtriigisiseseid teemasid käsitlevatesse vaidlustesse nagu seda on äriühingu LAS tõstatatud küsimus.

B. Vastus eelotsuse küsimusele

41. Määruse nr 300/2008 põhjenduse 25 kohaselt on selle eesmärk „tsiviillennunduse [kaitsmine] ebaseaduslike sekkumiste eest ja aluse [loomine] Chicago konventsiooni 17. lisa ühiseks tõlgendamiseks“.

42. Määruse nr 300/2008 artikli 1 lõikes 1 seatakse eesmärk „[kaitsta tsiviillennundust] õigusvastaste tegude eest, mis ohustavad tsiviillennunduse turvalisust“. Sellised teod (või katsed) on loetletud nimetatud konventsiooni 17. lisa 1. peatükis, mis sisaldab näitlikku nimekirja.[11]

43. Määruse nr 300/2008 artikli 3 kohaselt on lennujulgestus „meetmete ning inim- ja materiaalsete ressursside kogum, mille eesmärk on kaitsta tsiviillennundust ebaseadusliku sekkumise eest, mis ohustab tsiviillennundusjulgestust“.[12]

44. Määruse nr 300/2008 artikli 1 lõikes 2 on täpsustatud määruse eesmärkide saavutamise vahendid. Ühest küljest on selleks „lennundusjulgestuse ühiseeskirjade ja ühiste põhistandardite kehtestamine“ ja teisest küljest „nõuete täitmise järelevalve mehhanismid“.

45. Määruse nr 300/2008 I lisas reguleeritud *ühised põhistandardid* mõjutavad tosinat konkreetset valdkonda.[13] Määrus lubab lisaks võtta *täiendavaid ühiseid põhistandardeid*, mida käsitletakse samuti määruse lisas, ja *üldmeetmeid*, mille eesmärk on muuta ühiste põhistandardite vähem olulisi sätteid.

46. Käesoleva eelotsusetaotluse kontekstis tuleb keskenduda määruse nr 300/2008 artiklile 9, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus palub tõlgendada. Artikkel käsitleb mehhanisme määruse materiaalõiguslike sätete täitmise tagamiseks.

47. Määruse nr 300/2008 artikkel 9 sisaldab kaht sätet „pädeva asutuse“ kohta, et koordineerida tsiviillennundusjulgestuse ühiste põhistandardite täitmist ja teostada selle üle järelevalvet.

– Ühest küljest tunnistatakse, et liikmesriigil on mitu asutust, kes on tsiviillennundusjulgestusse kaasatud.

– Teisest küljest kehtestatakse liikmesriigile kohustus määrata „[üks asutus] […], kes vastutab artiklis 4 osutatud ühiste põhistandardite rakendamise koordineerimise ja järelevalve eest“.

[11] Õhusõidukite kaaperdamine; kasutusel oleva õhusõiduki hävitamine; õhusõiduki pardal või lennuväljal pantvangide võtmine; vägivaldne sissetung õhusõiduki pardale, lennujaama või lennundusrajatise ruumidesse; relvade või ohtlike esemete (või ainete) kriminaalsetel eesmärkidel õhusõiduki pardale või lennujaama viimine; kasutusel oleva õhusõiduki kasutamine eesmärgiga surmata, tekitada raskeid kehavigastusi või raskeid kahjustusi varale või keskkonnale; valeteabe esitamine, mis ohustab lendava või maa peal oleva õhusõiduki ohutust või reisijate, meeskonna, maapealse personali ja üldsuse turvalisus lennujaamas või tsiviillennundusrajatise ruumides.

[12] See ei puuduta riiklike õhusõidukite teostatavaid lende, millele osutatakse Chicago rahvusvahelise tsiviillennunduse konventsiooni artiklis 3.

[13] Need kaksteist valdkonda on: 1) lennujaamade julgestus; 2) lennujaamade piiritletud alad; 3) õhusõidukite julgestus; 4) reisijad ja käsipagas; 5) registreeritud pagas; 6) last ja post; 7) lennuettevõtja post ja saadetised; 8) lennuettevõtja pardavarud; 9) lennujaama varud; 10) julgestusmeetmed lennu ajal; 11) personali tööle võtmine ja väljaõpe; 12) julgestusseadmed. Vastavalt määruse nr 300/2008 artikli 4 lõigetele 2 ja 3 kiideti heaks komisjoni 5. novembri 2015. aasta rakendusmäärus (EL) 2015/1998, millega nähakse ette lennundusjulgestuse ühiste põhistandardite rakendamise üksikasjalikud meetmed (ELT 2015, L 299, lk 1).

48. Sõnasõnalisest vaatepunktist tunnistab määruse nr 300/2008 artikkel 9 selgelt, et tsiviillennundusjulgestusse on kaasatud erinevad asutused. Olenemata sellest, kas asutusi on mitu või mitte, peab liikmesriik igal juhul määrama üheainsa asutuse, kes vastutab artiklis 4 osutatud ühiste põhistandardite rakendamise *koordineerimise* ja *järelevalve* eest.

49. Õiguslik kontekst viitab samuti sellele, et olemas võib olla mitu asutust, kelle tegevust koordineerib ja selle üle teostab järelevalvet pädev asutus. Seda peegeldab määruse nr 300/2008 põhjendus 12.

50. Ühiste põhistandardite rakendamise „koordineerimise ja järelevalve“ ülesannete enda kanda võtmine on seega määruse nr 300/2008 artikli 9 kohaselt ainsa pädeva asutuse ülesanne, kelle iga liikmesriik kindlaks määrab. Ei vähem, ega ka rohkem (välja arvatud juhul, nagu kohe välja toon, kui liikmesriik ei anna sellele asutusele muid ülesandeid).

51. Määruse nr 300/2008 artiklis 9 ei ole öeldud, et nimetatud asutusele antakse peale ülejäänud asutuste, kellele liikmesriik on andnud tsiviillennundusjulgestuse alased ülesanded, tegevuse koordineerimise ja selle üle järelevalve teostamise tingimata lisaülesandeid (näiteks täidesaatvad või kontrolliülesanded).

52. Vastupidisele seisukohale asumine oleks samaväärne mingisuguse „kõrgeima asutuse“ loomisega, dubleerides teiste spetsialiseeritud riiklike asutuste pädevust või isegi neid asendades. [14]

53. Lennujaamades võivad puutuda kokku mitmete asutuste või ametiasutuste tegevused, millele kohaldatakse valdkondlikke tegevuseeskirju. Kordan, et miski ei takista liikmesriikidel andmast neile eriülesandeid, seda ka lennujaama julgestuse valdkonnas, mille koordineerimine ja järelevalve on „pädeva asutuse“ ülesanne, kui tegemist on määruse nr 300/2008 artiklis 4 käsitletud ühiste põhistandardite rakendamisega.

54. Määruse nr 300/2008 kohaldamisala on tegelikult väga lai: vastavalt määruse põhjendusele 6 ja artikli 2 lõikele 1, hõlmab see liikmesriigi territooriumil asuvaid tsiviillennundust teenindavaid lennujaamasid, sellistes lennujaamades teenuseid osutavaid majandustegevuses osalejaid ja sellistele lennujaamadele või selliste lennujaamade kaudu tooteid pakkuvaid ja/või teenuseid osutavaid üksuseid.

55. On loogiline, et määruse nr 300/2008 laia esemelist kohaldamisala arvestades piirdutakse selles „[põhimõtete sätestamisega] meetmete kohta, mis tuleks võtta tsiviillennunduse kaitsmiseks ebaseadusliku sekkumise eest, vältides sealjuures nende rakendamiseks vajalikesse tehnilistesse ja menetluslikesse üksikasjadesse laskumist.“ [15]

56. Samamoodi:

– määruse nr 300/2008 artiklis 1 koostoimes artikliga 4 piirdutakse eesmärgiga kehtestada lennujulgestuse valdkonnas ühised põhistandardid. Nende rakendamise tehnilised ja menetluslikud aspektid jäetakse liikmesriigi seadusandja otsustada nii, et määruses nr 300/2008 ei otsustata ette ära kõiki lennujulgestuse süsteemi korralduslikke üksikasju;

[14] Poola valitsuse kirjalikud seisukohad, punktid 17 ja 18.

[15] Määruse nr 300/2008 põhjenduses 5 on rõhutatud „suurema paindlikkuse [saavutamist] selliste julgestusmeetmete ja menetluste vastuvõtmisel, mille eesmärk on vastata riskianalüüside arengule ja võimaldada uue tehnoloogia kasutuselevõttu“.

– määruse nr 300/2008 artikliga 6 lubatakse liikmesriikidel kohaldada artiklis 4 osutatud ühistest põhistandarditest rangemaid meetmeid;

– määruse nr 300/2008 artiklis 10 nähakse ette, et riigisiseses tsiviillennunduse julgestusprogrammis määratletakse artiklis 4 osutatud ühiste põhistandardite rakendamisega seotud kohustused.

57. Euroopa Kohtule esitatud teabe kohaselt vastavad äriühingu LAS ja selle töötajate läbiviidud julgestusülesanded mõne määruse nr 300/2008 artiklis 4 ja I lisas ette nähtud ühise põhistandardi rakendamisele.

58. See asjaolu ei tähenda siiski tingimata, et määruse nr 300/2008 artikli 9 kohaselt määratud „pädev asutus“ võtab enda kanda *kõik* erajulgestusettevõtjate ja -töötajate tegevused seotud ülesanded. Nagu öeldud, piiritleb see artikkel sellise asutuse pädevused sõnaselgelt ühiste põhistandardite rakendamise koordineerimise ja järelevalvega.

59. Liikmesriigi pädevuses on muidugi lisada nendele pädevustele muid pädevusi nii, et määruse nr 300/2008 artiklis 9 osutatud asutus täidab ülesandeid, mis lähevad selles sättes käsitletust kaugemale. Niisugusel juhul reguleerivad seda, kes ja kuidas neid ülesandeid täitma peavad, riigisisesed normid, mitte määrus nr 300/2008.

60. Euroopa Kohus peab tõlgendama määrust nr 300/2008, mitte riigisiseseid õigusnorme. Samuti ei ole Euroopa Kohtu ülesanne teha otsust selle kohta, kuidas pädevused on selles küsimuses liikmesriigi sees jaotatud. Selle üle, millised riikliku või piirkondliku tasandi asutused või organid ühed või teised pädevused enda kanda võtavad (järgides igal juhul määruse nr 300/2008 artiklis 9 osutatud koordineerimise ja järelevalve pädevusi), peab otsustama eelotsusetaotluse esitanud kohus.

61. Eelkõige ei takista ükski määruse nr 300/2008 säte Belgial teha siseministeeriumi ülesandeks uurida, kas erajulgestusüksustel on riigisisestes valdkondlikes õigusnormides nõutud load või kas selliste üksuste töötajatel on olemas nimetatud ministeeriumi väljastatud kohustuslik tõend.

62. Äriühing LAS võrdsustab oma kirjalikes seisukohtades[16] siseministeeriumi pädevused DGTA-le antud koordineerimise ja järelevalve teostamise ülesannetega, et anda mõista, et LSPP kord on määruse nr 300/2008 artikliga 9 vastuolus.

63. Minu hinnangul ei ole need pädevused samaväärsed ega üksteisega vastuolus.

– Siseministeeriumi pädevused hõlmavad niisugusel juhul nagu kõnealuses kohtuasjas ainult üldtingimuste kontrollimist, mida peavad Belgias täitma kõik erijulgestusüksused, olenemata nende konkreetsest tegutsemisvaldkonnast.

– Vastavalt määruse nr 300/2008 artiklile 9 määratud asutuse (DGTA) pädevused piirduvad selle artiklis 4 osutatud ühiste põhistandardite rakendamise koordineerimise ja järelevalvega. DGTA ülesanne ei ole väljastada lennujaamades teenuseid osutavatele erajulgestusüksustele üldlubasid, mida neilt riigisiseste õigusnormide kohaselt nõutakse.

[16] Punktid 56, 87, 101 ja 102.

64. Olen seega komisjoni ja kõigi käesolevasse menetlusse astunud valitsustega samal seisukohal ja leian, et siseministeeriumile eespool kirjeldatud tingimustes antud pädevus kontrollida erajulgestusüksuseid ei avalda mõju vastavalt määruse nr 300/2008 artiklile 9 määratud ametile kuuluvatele järelevalve ja koordineerimise ülesannetele.

65. Eelotsusetaotlusest ja eelotsusemenetlusest tuleneb, et siseministeeriumile antakse LSPPga õigus kontrollida erajulgestust käsitlevate sätete täitmist, mille järgimine on selle tegevusega tegelemiseks vältimatu tingimus.

66. Siseministeeriumi luba on erajulgestuse ülesannete täitmiseks vältimatu (eel)tingimus, mis on nõutud olenemata sellest, millises ruumilises ulatuses eraõiguslikud isikud nimetatud ülesandeid täidavad. Sellest küljest vaadatuna pole mingit tähtsust, kas tegemist on lennujaama või mõne muu avalikku või erasfääri kuuluva hoonega.

67. Selle kontrollimine, kas konkreetsel juhul järgitakse sätteid, millega reguleeritakse erajulgestusüksustelt nõutavaid lubasid või nende töötajatelt nõutavaid tõendeid, võib jääda valdkondliku asutuse (käesoleval juhul siseministeeriumi) pädevuste piiresse ega pea tingimata jääma määruse nr 300/2008 artiklis 9 osutatud asutuse pädevuste hulka, kui just mõni riigisisene õigusnorm ei sätesta vastupidist.

68. Rõhutan, et seejuures ei ole oluline, kas erajulgestusüksused tegutsevad lennujaamas või mis tahes muus ruumis: see asjaolu ei muuda neile kohaldatavat lubade korda. Nimetatud korra sätestab liikmesriigi seadusandja, kes võtab arvesse iga liikmesriigi (riiklike või piirkondlike) asutuste ja organite vahel pädevuste jagamise süsteemi.

69. Siseministeeriumi poolt läbi viidud kontrolli eesmärk ei olnud tuvastada, kas käesoleval juhul täidavad äriühing LAS ja selle töötajad oma lennujaama julgestusega seotud ülesandeid sisuliselt õigesti: see piirdus kontrollimisega, kas äriühingul LAS ja tema töötajatel on nende ülesannete täitmiseks olemas (eelnev kohustuslik) luba ja vajalikud tõendid.

70. Kokkuvõttes leian, et sellise asutuse läbi viidud kontroll nagu seda on siseministeerium, ei mõjuta kuidagi määruse nr 300/2008 artiklis 9 sätestatut ega artikliga „pädevale asutusele“ antud koordineerimise ja järelevalve pädevusi.

V. Ettepanek

71. Esitatut arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Cour de cassationile (Belgia kassatsioonikohus) järgmiselt:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. märtsi 2008. aasta määruse (EÜ) nr 300/2008, mis käsitleb tsiviillennundusjulgestuse ühiseeskirju ja millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 2320/2002, artiklit 9

tuleb tõlgendada nii, et

sellega ei ole vastuolus see, kui erajulgestusüksuseid reguleerivate õigusnormide täitmist kontrollib nimetatud üksustelt nõutavate lubade ja nende töötajatelt nõutavate tõendite osas asutus, kes ei ole määruse nr 300/2008 artiklis 4 osutatud ühiste põhistandardite rakendamise koordineerimise ja järelevalve eest vastutama määratud „pädev asutus“.

Selle puhul ei ole oluline, et erajulgestusüksuste osutatud teenuseid teostatakse lennujaamas.