Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZ-BORDONE
od 30. siječnja 2025.[1]

Predmet C-783/23

Liège Airport Security
protiv
État belge, koji zastupa ministre de l'Intérieur

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Cour de cassation (Kasacijski sud, Belgija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Uredba (EZ) br. 300/2008 – Promet – Zračni prijevoz – Zaštita civilnog zračnog prometa – Članak 4. i prilog I. – Zajednički osnovni standardi – Članak 9. – Nadležno tijelo koje je odgovorno za usklađivanje i praćenje provedbe zajedničkih osnovnih standarda – Ovlasti nacionalnih tijela za nadzor nad uslugama privatne zaštitarske službe koja posluje u zračnoj luci – Doseg"

1. Ministère de l'Intérieur (Service Public Fédéral Intérieur) (Ministarstvo unutarnjih poslova (Savezna javna služba za unutarnje poslove), Belgija) sankcionirao je društvo zaduženo za izvršavanje zadaća zaštite zračne luke u Liègeu (Belgija) i dva njegova zaposlenika jer to društvo nije imalo zakonom propisano odobrenje, a zaposlenici nisu imali identifikacijske iskaznice koje su trebali zatražiti od samog Ministarstva.

2. Budući da je protiv tih sankcija podnesen pravni lijek, sud koji o njemu treba odlučiti u zadnjem stupnju Sudu upućuje zahtjev za prethodnu odluku koji se odnosi na tumačenje članka 9. Uredbe (EZ) br. 300/2008[2]. Osobito želi znati isključuje li se ovlašću koja je dodijeljena tijelu imenovanom na temelju navedene odredbe intervencija poput one koju je u ovom slučaju izvršilo Ministarstvo unutarnjih poslova.

[1] Izvorni jezik: španjolski

[2] Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2008. o zajedničkim pravilima u području zaštite civilnog zračnog prometa i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 2320/2002 (SL 2008., L 97, str. 72.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 13., str. 109.), kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EU) 18/2010 od 8. siječnja 2010. (SL 2010., L 7, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 10., str. 214.).

I. Pravni okvir

A. Međunarodno pravo. Prilog 17. Čikaškoj konvenciji o međunarodnom civilnom zrakoplovstvu od 7. prosinca 1944.[3]

3. U poglavlju 1. („Definicije”) utvrđuje se:

„Djela nezakonitog ometanja. Djela ili pokušaji namijenjeni ugrožavanju zaštite civilnog zračnog prometa koji uključuju sljedeće, pri čemu taj popis nije iscrpan:

– nezakonita otmica zrakoplova,

– uništenje zrakoplova u uporabi,

– uzimanje talaca u zrakoplovu ili u zračnim lukama,

– nasilni neovlašteni upad u zrakoplov, zračnu luku ili prostorije objekta zrakoplovstva,

– unošenje u zrakoplov ili zračnu luku oružja ili opasnih naprava (ili tvari) u svrhu počinjenja kaznenih djela,

– korištenje zrakoplova u uporabi s ciljem uzrokovanja smrti, nanošenja teških tjelesnih ozljeda ili uzrokovanja ozbiljne štete imovini ili okolišu,

– priopćavanje netočnih informacija kojim se ugrožava sigurnost zrakoplova u letu ili na zemlji, ili sigurnost putnika, posade, zemaljskog osoblja i javnosti u zračnoj luci ili prostorijama objekta civilnog zrakoplovstva.

[…].”

4. U skladu s poglavljem 2. točkom 2.1.1.:

„Glavni je cilj svih država ugovornica sigurnost putnika, posade, zemaljskog osoblja i javnosti općenito u svim pitanjima koja se odnose na zaštitu od djela nezakonitog ometanja civilnog zrakoplovstva.”

B. Pravo Unije. Uredba br. 300/2008

5. U skladu s člankom 1. („Ciljevi”):

„1. Ovom se Uredbom donose zajednička pravila zaštite civilnog zračnog prometa od djela nezakonitog ometanja koja ugrožavaju sigurnost civilnog zračnog prometa.

Uredba također pruža osnovu za zajedničko tumačenje Priloga 17. Čikaškoj konvenciji o međunarodnom civilnom zrakoplovstvu.

[3] Konvencija o međunarodnom civilnom zrakoplovstvu, potpisana u Chicagu 7. prosinca 1944. (Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, svezak 15., br. 102; u daljnjem tekstu: Čikaška konvencija). Iako Europska unija nije ratificirala Čikašku konvenciju, ima status promatrača u određenim tijelima Međunarodne organizacije civilnog zrakoplovstva (ICAO). Države članice su ugovorne strane Čikaške konvencije i članice ICAO-a. Prilog 17. toj konvenciji donesen je 22. ožujka 1974.

2. Načini postizanja ciljeva navedenih u stavku 1. su sljedeći:

(a) donošenje zajedničkih pravila i zajedničkih osnovnih standarda o zaštiti zračnog prometa;

(b) mehanizmi za praćenje njihove usklađenosti."

6. Člankom 2. („Područje primjene") određuje se:

„1. Ova Uredba primjenjuje se na sljedeće:

(a) sve zračne luke ili dijelove zračnih luka koje se nalaze na području države članice, a koje se ne koriste isključivo u vojne svrhe;

(b) sve operatore, uključujući zračne prijevoznike, koji pružaju usluge u zračnim lukama navedenima u točki (a);

(c) sve subjekte koji primjenjuju standarde zaštite zračnog prometa, a koji djeluju unutar ili izvan prostora zračne luke i koji osiguravaju robu i/ili usluge zračnim lukama navedenima u točki (a) ili kroz njih.

[…]."

7. U članku 3. („Definicije") ističe se:

„Za potrebe ove Uredbe:

1. ‚civilno zrakoplovstvo' znači svaka zračna operacija koju obavlja civilni zrakoplov, osim operacija koje obavljaju državni zrakoplovi iz članka 3. Čikaške konvencije o međunarodnom civilnom zrakoplovstvu;

2. ‚zaštita zračnog prometa' znači kombinacija mjera i ljudskih i materijalnih resursa namijenjenih zaštiti civilnog zračnog prometa od djela nezakonitog ometanja koja ugrožavaju zaštitu civilnog zračnog prometa;

[…]

8. ‚zaštitni pregled' znači primjena tehničkih ili drugih sredstava za otkrivanje i/ili opažanje zabranjenih predmeta;

9. ‚zaštitna kontrola' znači primjena sredstava pomoću kojih je moguće spriječiti unos zabranjenih predmeta;

10. ‚kontrola pristupa' znači primjena sredstava pomoću kojih je moguće spriječiti ulazak neovlaštenih osoba ili neovlaštenih vozila, ili ulazak i jednih i drugih;

[…]."

8. Člankom 4. („Zajednički osnovni standardi”) propisuje se:

„1. Zajednički osnovni standardi za zaštitu civilnog zračnog prometa od djela nezakonitog ometanja, koja ugrožavaju sigurnost civilnog zračnog prometa, utvrđeni su u Prilogu.

Dodatne zajedničke osnovne standarde koji u trenutku stupanja na snagu ove Uredbe nisu predviđeni potrebno je dodati Prilogu u skladu s postupkom utvrđenim u članku 251. Ugovora.

2. Opće mjere, čija je svrha dopunjavanjem izmijeniti elemente zajedničkih osnovnih standarda iz stavka 1. koji nisu ključni, usvajaju se u skladu s regulatornim postupkom uz pregled iz članka 19. stavka 3.

Te opće mjere odnose se na:

(a) dopuštene metode zaštitnog pregleda;

(b) kategorije predmeta koji se mogu zabraniti;

(c) kontrolu pristupa, koja se odobrava štićenom području zračne luke i zaštitno ograničenim područjima;

(d) dopuštene metode za pregled vozila, zaštitne provjere zrakoplova i zaštitni pregled zrakoplova;

(e) kriterije za priznavanje istovrijednosti standarda zaštite trećih zemalja;

(f) uvjete pod kojima se pregledavaju teret i pošta, odnosno pod kojima se podvrgavaju drugim zaštitnim kontrolama te postupak za odobravanje ili imenovanje reguliranih agenata, poznatih pošiljatelja i stalnih pošiljatelja;

(g) uvjete pod kojima se pregledava pošta zračnog prijevoznika i materijali zračnog prijevoznika, odnosno pod kojima se podvrgavaju drugim zaštitnim kontrolama;

(h) uvjete pod kojima se pregledavaju zalihe za opskrbu tijekom leta i zalihe za opskrbu zračne luke, odnosno pod kojima se podvrgavaju drugim zaštitnim kontrolama te postupak za odobravanje ili imenovanje reguliranih dobavljača i poznatih dobavljača;

(i) kriterije za definiranje kritičnih zona zaštitno ograničenog područja;

(j) kriterije za zapošljavanje osoblja i metode njegova osposobljavanja;

(k) uvjete pod kojima se mogu primjenjivati posebni zaštitni postupci, odnosno izuzeća od zaštitnih kontrola;

(l) svaku opću mjeru čija je svrha dopunjavanjem izmijeniti elemente zajedničkih osnovnih standarda iz stavka 1. koji nisu ključni, a koja nije bila predviđena u trenutku stupanja na snagu ove Uredbe.

U hitnim slučajevima Komisija može primijeniti hitni postupak iz članka 19. stavka 4.

3. Podrobne mjere za provedbu zajedničkih osnovnih standarda iz stavka 1. i opće mjere iz stavka 2. utvrđuju se u skladu s regulatornim postupkom iz članka 19. stavka 2.

[…].”

9. Članak 6. („Mjere više razine zaštite”) glasi kako slijedi:

„1. Države članice mogu primijeniti mjere više razine zaštite od zajedničkih osnovnih standarda iz članka 4. U tom slučaju, one postupaju na temelju procjene rizika i u skladu sa zakonodavstvom Zajednice. Te mjere moraju biti odgovarajuće, objektivne, nediskriminirajuće i razmjerne riziku zbog kojeg se poduzimaju.

[…].”

10. Člankom 9. („Nadležno tijelo”) propisuje se:

„Kada su u jednoj državi članici dva ili više tijela zadužena za zaštitu civilnog zračnog prometa, ta država članica imenuje jedno tijelo (dalje u tekstu: ‚nadležno tijelo’) koje je odgovorno za usklađivanje i praćenje provedbe zajedničkih osnovnih standarda iz članka 4.”

11. U prilogu I. detaljno se opisuju „zajednički osnovni standardi za zaštitu civilnog zračnog prometa od djela nezakonitog ometanja (članak 4.)”.

C. Belgijsko pravo

1. Loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière[4]

12. U članku 4. zaštitarsko društvo znači sva društva koja nude ili obavljaju zaštitarske djelatnosti ili se predstavljaju kao takva.

13. Na temelju članka 16., nitko ne smije pružati usluge zaštite ili organizirati unutarnju zaštitarsku službu a da za to nije prethodno ishodio odobrenje Ministarstva unutarnjih poslova.

14. Člankom 76. stavkom 1. zahtijeva se da osobe zadužene za izvršavanje zadaća zaštite budu nositelji identifikacijskih iskaznica koje izdaje Ministarstvo unutarnjih poslova.

15. Člankom 208. predviđa se postojanje inspektora, članova osoblja javnih službi, koji nadziru poštovanje LSPP-a i njegovih provedbenih uredbi.

16. Člankom 210. inspektorima se povjerava zadaća sastavljanja zapisnika u kojima se utvrđuju povrede LSPP-a i njegovih provedbenih uredbi.

17. Člankom 216. inspektorima se dodjeljuju istražne ovlasti kako bi prikupili informacije koje smatraju potrebnima za osiguravanje poštovanja pravnih pravila o privatnoj zaštiti.

18. Člankom 236. propisuje se da se sankcije zbog povrede LSPP-a i njegovih provedbenih uredbi mogu izreći samo osobama na koje se odnosi zapisnik o povredi.

[4] Zakon od 2. listopada 2017. o privatnoj i posebnoj zaštiti (Moniteur belge od 31. listopada 2017., str. 96776.; u daljnjem tekstu: LSPP)

2. Décret walon du 23 juin 1994[5]

19. Člankom 4.*ter* stavkom 2. određuje se:

– Zadaće pružanja javne usluge u području zaštite zračne luke povjeravaju se poduzetnicima koji su nositelji koncesije za upravljanje zračnim lukama, u skladu s uvjetima predviđenima u ugovoru o koncesiji i odgovarajućim specifikacijama, ne dovodeći u pitanje odredbe trećeg podstavka tog stavka 2. i stavaka 3. do 5.

– Za potrebe ovog članka, zadaće povezane sa sigurnošću znače kombinaciju mjera i ljudskih i materijalnih resursa namijenjenih zaštiti civilnog zračnog prometa od djela nezakonitog ometanja; zadaće zaštite znače kombinaciju mjera i ljudskih i materijalnih resursa namijenjenih osiguravanju sigurnog odvijanja civilnog zračnog prometa.

– Uprava je odgovorna za nadzor nad pravilnim izvršavanjem koncesije, osobito kad je riječ o izvršavanju zadaća povezanih sa sigurnošću i zaštitom. Postupci uprave u svrhu nadzora nad pravilnim izvršavanjem koncesije opisuju se u ugovorima o koncesiji i odgovarajućim specifikacijama.

20. Člankom 4.*ter* stavkom 3. predviđa se da za svaku zračnu luku treba osnovati dioničko društvo javnog prava, čijeg je 49 % kapitala u vlasništvu poduzetnika koncesionara zaduženog za upravljanje zračnom lukom i 51 % u vlasništvu Régiona wallonne (Valonska regija, Belgija). Društvo koje upravlja zračnom lukom Liège-Bierset zadaće zaštite povjerava takvom dioničkom društvu, nazvanom Liège Airport-Security (u daljnjem tekstu: LAS).

II. Činjenice, spor i prethodno pitanje

21. Sud koji je uputio zahtjev činjenice sažima[6] na sljedeći način:

– Valonska regija i dioničko društvo Liège Airport osnovali su dioničko društvo javnog prava LAS kako bi osigurali izvršavanje zadaća zaštite, u smislu članka 4.*ter* stavka 2. Valonske odluke od 23. lipnja 1994.

– Službenici Ministarstva unutarnjih poslova došli su 16. ožujka 2018. u zračnu luku u Liègeu kako bi ondje provjerili poštuje li se LSPP. U okviru te provjere utvrdili su da dva zaposlenika obavljaju djelatnosti koje su obuhvaćene posebnim zadaćama privatne zaštitarske službe: prvi zaposlenik nadzirao je pristup putnika uzletno-sletnim stazama s pomoću detektora metala, a drugi je izjavio da provjerava kontrolne postaje i nadzorne službenike.

– Sastavljena su tri zapisnika o povredi. Jedan se zapisnik odnosio na društvo LAS jer je organiziralo unutarnju zaštitarsku službu a da za to nije dobilo odobrenje Ministarstva unutarnjih poslova (povreda članka 16. prvog stavka LSPP-a), a druga su se dva zapisnika odnosila na svakog zaposlenika zasebno jer su pružali usluge, a nisu imali identifikacijsku iskaznicu (članak 76. stavak 1. LSPP-a).

[5] Relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la Région wallonne (Valonska odluka od 23. lipnja 1994. o osnivanju zračnih luka i aerodroma koji su u vlasništvu Valonske regije te o njihovu upravljanju) (Moniteur belge od 15. srpnja 1994., str. 18666.), u verziji primjenjivoj ratione temporis na činjenice, uveden Odlukom od 19. prosinca 2007. (Moniteur belge od 31. prosinca 2007., str. 65947.), u daljnjem tekstu: Valonska odluka od 23. lipnja 1994..

[6] Točka II. odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku

22. Ministarstvo unutarnjih poslova je društvu LAS 27. studenoga 2020. izreklo novčanu kaznu u iznosu od 15 000 eura. Svakom od dvojice zaposlenika izreklo je 11. ožujka 2021. novčanu kaznu u iznosu od 500 eura.

23. Društvo LAS podnijelo je tužbu protiv odluka Ministarstva unutarnjih poslova tribunalu de première instance francophone de Bruxelles (Prvostupanjski sud u Bruxellesu za postupke na francuskom jeziku, Belgija) te je pritom tvrdilo da je u Belgiji direction générale du transport aérien (Glavna uprava za zračni prijevoz, Belgija; u daljnjem tekstu: DGTA)[7] tijelo koje je odgovorno za usklađivanje i praćenje provedbe zajedničkih osnovnih standarda u području zaštite civilnog zračnog prometa, u smislu članka 9. Uredbe br. 300/2008.

24. Prema mišljenju društva LAS, Belgija je, time što je odredila da usluge sigurnosti zračne luke nadzire Ministarstvo unutarnjih poslova, povrijedila članak 9. Uredbe br. 300/2008, odnosno nije poštovala obvezu (sadržanu u toj odredbi) imenovanja jedinstvenog nadležnog tijela.

25. Prvostupanjski sud odbio je tužbu društva LAS presudom od 25. veljače 2022., protiv koje je to društvo podnijelo žalbu u kasacijskom postupku. U njoj ponovno tvrdi da Ministarstvo unutarnjih poslova nije nadležno za nadzor nad djelatnostima zaštite zračne luke.

26. U tim je okolnostima Cour de cassation (Kasacijski sud, Belgija) uputio Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Treba li članak 9. Uredbe br. 300/2008 […] tumačiti na način da nadležno tijelo imenovano na temelju te odredbe osigurava praćenje provedbe zajedničkih osnovnih standarda iz članka 4., isključujući sva druga tijela, samo kad ti standardi proizlaze iz posebnih propisa o zaštiti civilnog zračnog prometa?”

III. Postupak pred Sudom

27. Tajništvo Suda zaprimilo je zahtjev za prethodnu odluku 19. prosinca 2023.

28. Pisana očitovanja podnijeli su društvo LAS, belgijska, francuska i poljska vlada te Europska komisija.

29. Sud je odlučio da nije potrebno održati raspravu.

IV. Ocjena

A. Razgraničenje spora

30. Pravnim pravilom kojim se uređuje privatna i posebna zaštita u Belgiji (LSPP) obvezuje se sva zaštitarska društva koja nude ili obavljaju zaštitarske djelatnosti ili se predstavljaju kao takva da ishode prethodno odobrenje Ministarstva unutarnjih poslova.

[7] Koja djeluje u okviru Servicea Public Fédéral Mobilité et Transport (Savezno ministarstvo za mobilnost i promet, Belgija).

31. Osim toga, LSPP-om se osobe zadužene za obavljanje djelatnosti obuhvaćenih područjem primjene tog zakona obvezuje da imaju identifikacijsku iskaznicu ili ispravu koju izdaje Ministarstvo unutarnjih poslova.

32. LSPP sadržava (horizontalno) opće uređenje koje se primjenjuje na sva privatna ili posebna zaštitarska društva [8], pri čemu se u njemu ne upućuje konkretno na zaštitarske i nadzorne zadaće ili usluge koje se pružaju u zračnoj luci.

33. U Valonskoj odluci od 23. lipnja 1994. detaljno se opisuje pravni sustav koji se primjenjuje na zračne luke u toj regiji. Na temelju te odluke:

– Uprava je odgovorna za nadzor nad pravilnim izvršavanjem koncesije, osobito kad je riječ o izvršavanju zadaća povezanih sa sigurnošću i zaštitom.

– Zadaće zaštite zračne luke povjeravaju se poduzetnicima koji su nositelji koncesije za upravljanje zračnim lukama. Za svaku zračnu luku treba osnovati dioničko društvo, čijeg je 49 % kapitala u vlasništvu poduzetnika koncesionara zaduženog za upravljanje zračnom lukom i 51 % u vlasništvu Valonske regije. Zadaće zaštite povjerene društvu koncesionaru koje upravlja zračnom lukom treba delegirati takvom dioničkom društvu. U zračnoj luci u Liègeu, društvu LAS.

34. Kontrola osoba u belgijskim zračnim lukama uređuje se zajedničkim osnovnim standardima (u smislu članka 4. Uredbe br. 300/2008), koje nadzire DGTA, dok je opće uređenje subjekata koji pružaju usluge privatne zaštitarske službe sadržano u LSPP-u.

35. Slijedom toga, prema mišljenju društva LAS, dolazi do preklapanja nadležnosti koje nije u skladu s Uredbom br. 300/2008, s obzirom na to da nadzor nad zaštitarskim društvima i službenicima koji obavljaju zadaće privatne zaštitarske službe u belgijskim zračnim lukama mogu izvršavati DGTA i Ministarstvo unutarnjih poslova [9].

36. Tezi društva LAS protive se Komisija, belgijska vlada i ostale vlade koje su sudjelovale u prethodnom postupku.

37. S obzirom na činjenice koje opisuje sud koji je uputio zahtjev, smatram da u okviru spora prije svega treba riješiti: (a) može li Ministarstvo unutarnjih poslova u skladu s LSPP-om izvršavati određeni nadzor nad odobrenjem koje se zahtijeva od društva LAS i nad identifikacijskim iskaznicama njegovih zaposlenika ili (b) izvršava li taj nadzor isključivo „nadležno tijelo” (DGTA) imenovano u skladu s člankom 9. Uredbe br. 300/2008.

38. Predmet rasprave nije to što društvo LAS, iako je osnovano kao dioničko društvo javnog prava, mora poštovati belgijska pravna pravila koja se primjenjuju na subjekte koji pružaju usluge privatne zaštitarske službe.

[8] Kad se u članku 3. LSPP-a utvrđuju djelatnosti koje su obuhvaćene posebnim zadaćama privatne zaštitarske službe, u njemu se, među ostalim i vrlo široko, upućuje na sve oblike statičnog čuvanja imovine, nadzora i praćenja javnosti s ciljem osiguravanja sigurnosti i urednog odvijanja događaja, kao i na zadaće održavanja sigurnosti na javno dostupnim mjestima i onima koja to nisu.

[9] Točke 45. i 46. pisanih očitovanja društva LAS

39. Društvo LAS, nakon što je navelo da zahtjevom za prethodnu odluku od Sud traži da odluči o usklađenosti LSPP-a s Uredbom br. 300/2008, dodaje da analizu treba proširiti na probleme koji proizlaze iz „belgijske hijerarhije pravnih pravila [u kojoj] regionalne odluke imaju zakonodavnu snagu, na istoj razini kao i savezni zakoni” [10]. Na temelju te pretpostavke tvrdi da LSPP „nije nadređen Valonskoj odluci od 23. lipnja 1994.”.

40. Lako se može shvatiti da Sud pravo Unije treba tumačiti u odnosu na pravni okvir koji navodi sud koji je uputio zahtjev i da se ne treba upuštati u raspravu isključivo u pogledu nacionalnog pravnog poretka, poput one koju je pokrenulo društvo LAS.

B. Odgovor na prethodno pitanje

41. U skladu s njezinom uvodnom izjavom 25., cilj je Uredbe br. 300/2008 „zaštita civilnog zračnog prometa od djela nezakonitog ometanja i pružanje osnove za zajedničko tumačenje Priloga 17. Čikaškoj konvenciji o međunarodnom civilnom zrakoplovstvu”.

42. Člankom 1. stavkom 1. Uredbe br. 300/2008 propisuje se cilj „zaštite civilnog zračnog prometa od djela nezakonitog ometanja koja ugrožavaju sigurnost civilnog zračnog prometa”. Ta se djela (ili pokušaji) navode u poglavlju 1. Priloga 17. navedenoj konvenciji, koje sadržava popis koji služi kao primjer [11].

43. U skladu s člankom 3. Uredbe br. 300/2008, zaštita zračnog prometa definira se kao „kombinacija mjera i ljudskih i materijalnih resursa namijenjenih zaštiti civilnog zračnog prometa od djela nezakonitog ometanja koja ugrožavaju zaštitu civilnog zračnog prometa”, pri čemu civilno zrakoplovstvo znači „svaka zračna operacija koju obavlja civilni zrakoplov” [12].

44. U članku 1. stavku 2. Uredbe br. 300/2008 definiraju se načini postizanja ciljeva te uredbe. S jedne strane, riječ je o „donošenj[u] zajedničkih pravila i zajedničkih osnovnih standarda o zaštiti zračnog prometa” i, s druge strane, o „mehanizmi[ma] za praćenje njihove usklađenosti”.

45. *Zajednički osnovni standardi* uređeni prilogom I. Uredbi br. 300/2008 utječu na 12 posebnih područja [13]. Uredbom se usto dopušta donošenje *dodatnih osnovnih standarda*, koji se također navode u prilogu Uredbi, i *općih mjera*, čija je svrha izmijeniti elemente zajedničkih osnovnih standarda koji nisu ključni.

46. Za potrebe ovog prethodnog postupka, pozornost treba usmjeriti na članak 9. Uredbe br. 300/2008, čije tumačenje traži sud koji je uputio zahtjev. Njegov je sadržaj obuhvaćen mehanizmima za ostvarivanje provedbe materijalnih odredbi same Uredbe.

[10] Dopis društva LAS od 15. srpnja 2024. u kojem traži održavanje rasprave kako bi se usmeno raspravilo, među ostalim, o tom pitanju. Kao što je to već navedeno, Sud nije prihvatio taj zahtjev.

[11] Nezakonita otmica zrakoplova; uništenje zrakoplova u uporabi; uzimanje talaca u zrakoplovu ili u zračnim lukama; nasilni neovlašteni upad u zrakoplov, zračnu luku ili prostorije objekta zrakoplovstva; unošenje u zrakoplov ili zračnu luku oružja ili opasnih naprava (ili tvari) u svrhu počinjenja kaznenih djela; korištenje zrakoplova u uporabi s ciljem uzrokovanja smrti, nanošenja teških tjelesnih ozljeda ili uzrokovanja ozbiljne štete imovini ili okolišu; priopćavanje netočnih informacija kojim se ugrožava sigurnost zrakoplova u letu ili na zemlji, ili sigurnost putnika, posade, zemaljskog osoblja i javnosti u zračnoj luci ili prostorijama objekta civilnog zrakoplovstva.

[12] Isključuju se operacije koje obavljaju državni zrakoplovi iz članka 3. Čikaške konvencije o međunarodnom civilnom zrakoplovstvu.

[13] Tih 12 područja odnosi se na: 1. zaštitu zračne luke; 2. demarkirane zone zračnih luka; 3. zaštitu zrakoplova; 4. putnike i ručnu prtljagu; 5. predanu prtljagu; 6. teret i poštu; 7. kompanijsku poštu i kompanijske materijale; 8. zalihe za opskrbu tijekom leta; 9. zalihe za opskrbu zračne luke; 10. mjere zaštite tijekom leta; 11. zapošljavanje i osposobljavanje osoblja te 12. zaštitnu opremu. U skladu s člankom 4. stavcima 2. i 3. Uredbe br. 300/2008 donesena je Provedbena uredba Komisije (EU) 2015/1998 od 5. studenoga 2015. o utvrđivanju detaljnih mjera za provedbu zajedničkih osnovnih standarda iz područja zaštite zračnog prometa (SL 2015., L 299, str. 1.).

47. Članak 9. Uredbe br. 300/2008 sadržava dvije odredbe o „nadležnom tijelu” za usklađivanje i praćenje provedbe zajedničkih osnovnih standarda u području zaštite civilnog zračnog prometa:

– S jedne strane, njime se dopušta da u državi članici dva ili više tijela budu zadužena za zaštitu civilnog zračnog prometa.

– S druge strane, državi članici nalaže se obveza da imenuje „jedno tijelo […] koje je odgovorno za usklađivanje i praćenje provedbe zajedničkih osnovnih standarda iz članka 4.”.

48. S gledišta doslovnog tumačenja, člankom 9. Uredbe br. 300/2008 nedvosmisleno se dopušta preplitanje različitih tijela zaduženih za zaštitu civilnog zračnog prometa. Neovisno o tome postoji li više tijela koja su za to zadužena, država članica u svakom slučaju treba imenovati jedno tijelo odgovorno za *usklađivanje i praćenje* provedbe zajedničkih osnovnih standarda iz članka 4.

49. Iz pravnog okvira također proizlazi da je dopušteno postojanje više tijela, čije djelovanje usklađuje i prati nadležno tijelo. To se ističe u uvodnoj izjavi 12. Uredbe br. 300/2008.

50. Stoga zadaće „usklađivanja i praćenja” provedbe zajedničkih osnovnih standarda, u skladu s člankom 9. Uredbe br. 300/2008, preuzima jedno nadležno tijelo koje imenuje svaka država. Ni manje ni više (osim ako, kao što ću to odmah navesti, država članica tom tijelu povjeri druge zadaće).

51. Na temelju članka 9. Uredbe br. 300/2008 tom se tijelu ne povjeravaju nužno dodatne zadaće (primjerice, izvršne ili nadzorne funkcije) koje se razlikuju od zadaća usklađivanja i praćenja djelovanja drugih tijela kojima je država članica povjerila zadaće zaštite civilnog zračnog prometa.

52. Prihvaćanje suprotnog stajališta značilo bi da se stvara određena vrsta „vrhovnog tijela” i da se udvostručuje nadležnost drugih specijaliziranih nacionalnih tijela ili da ih se čak zamjenjuje [14].

53. U zračnim lukama mogu se preplitati djelatnosti mnogobrojnih tijela ili tijela javne vlasti na koja se primjenjuju vlastita sektorska operativna pravila. Ponavljam da se ničime države članice ne sprečava da im povjere posebne zadaće, također u području sigurnosti zračnih luka, za čije je usklađivanje i praćenje zaduženo „nadležno tijelo” ako je riječ o provedbi zajedničkih osnovnih standarda iz članka 4. Uredbe br. 300/2008.

54. Naime, područje primjene Uredbe br. 300/2008 vrlo je široko: u skladu s njezinom uvodnom izjavom 6. i njezinim člankom 2. stavkom 1., ona se primjenjuje na zračne luke koje služe civilnom zračnom prometu i koje se nalaze na području države članice, na operatore koji pružaju usluge u takvim zračnim lukama i na subjekte koji tim zračnim lukama ili kroz te zračne luke osiguravaju robu i/ili usluge.

55. Logično je da se, s obzirom na to široko materijalno područje primjene, Uredbom br. 300/2008 samo „propis[uju] osnovna načela o tome što je potrebno učiniti kako bi se civilni zračni promet zaštitio od djela nezakonitog ometanja ne ulazeći pritom u tehničke i postupovne podrobnosti u vezi s načinom njihove provedbe” [15].

[14] Točke 17. i 18. pisanih očitovanja poljske vlade

[15] Uvodna izjava 5. Uredbe br. 300/2008 u kojoj se ističe „potreb[a] za većom fleksibilnošću prilikom usvajanja mjera zaštite i postupaka koji odgovaraju novonastalim procjenama rizika i kako bi se omogućilo uvođenje novih tehnologija”.

56. U istom smislu:

– U članku 1. Uredbe br. 300/2008, u vezi s njezinim člankom 4., samo se upućuje na cilj utvrđivanja zajedničkih osnovnih standarda o zaštiti zračnog prometa. Tehnički i postupovni aspekti njihove primjene u nadležnosti su nacionalnog zakonodavca te se u Uredbi br. 300/2008 ne utvrđuju svi detalji organizacije sustava za zaštitu zračnog prometa.

– Člankom 6. Uredbe br. 300/2008 državama članicama dopušta se da primijene mjere više razine zaštite od zajedničkih osnovnih standarda iz članka 4.

– Člankom 10. Uredbe br. 300/2008 nalaže se da se u nacionalnom programu zaštite civilnog zračnog prometa definiraju odgovornosti za provedbu zajedničkih osnovnih standarda iz članka 4.

57. Prema informacijama stavljenima na raspolaganje Sudu, zadaće zaštite koje obavljaju društvo LAS i njegovi zaposlenici odgovaraju provedbi nekog od zajedničkih osnovnih standarda iz članka 4. Uredbe br. 300/2008 i priloga I. toj uredbi.

58. Međutim, ta okolnost ne dovodi do toga da „nadležno tijelo” imenovano na temelju članka 9. Uredbe br. 300/2008 preuzima *sve* zadaće povezane s djelatnošću privatnih zaštitarskih društava i službenika. Kao što sam to već istaknuo, u tom se članku nadležnosti tog tijela izričito ograničavaju na usklađivanje i praćenje provedbe zajedničkih osnovnih standarda.

59. Naravno da je država članica ovlaštena proširiti popis nadležnosti tako da tijelo na koje se odnosi članak 9. Uredbe br. 300/2008 obavlja zadaće koje nadilaze one navedene u toj odredbi. U tom se slučaju nacionalnim pravnim pravilima, a ne Uredbom br. 300/2008, utvrđuje tko i kako treba obavljati takve zadaće.

60. Sud treba tumačiti Uredbu br. 300/2008, a ne nacionalna pravna pravila. Nije dužan ni odlučivati o unutarnjoj podjeli nadležnosti svake države članice u tom području. Sud koji je uputio zahtjev treba razjasniti koja tijela javne vlasti ili tijela na različitim državnim ili poddržavnim razinama preuzimaju jedne ili druge ovlasti (pri čemu u svakom slučaju treba poštovati ovlasti usklađivanja i praćenja koje ima tijelo na koje se upućuje u članku 9. Uredbe br. 300/2008).

61. Konkretno, nijednom se odredbom Uredbe br. 300/2008 Belgiju ne sprečava da svojem Ministarstvu unutarnjih poslova povjeri zadaću ispitivanja imaju li subjekti koji pružaju usluge privatne zaštitarske službe odobrenja koja se zahtijevaju nacionalnim sektorskim zakonodavstvom ili imaju li zaposlenici tih subjekata obveznu identifikacijsku iskaznicu koju izdaje to ministarstvo.

62. Društvo LAS u svojim pisanim očitovanjima [16] izjednačuje ovlasti koje izvršava Ministarstvo unutarnjih poslova i zadaće usklađivanja i praćenja povjerene DGTA-u kako bi iznijelo ideju da postoji neusklađenost između sustava LSPP-a i članka 9. Uredbe br. 300/2008.

63. Prema mojem mišljenju, jedne i druge ovlasti nisu ni istovjetne ni proturječne.

[16] Točke 56., 87., 101. i 102.

– Ovlasti koje izvršava Ministarstvo unutarnjih poslova odnose se, u slučaju poput ovog, na običnu provjeru općih uvjeta koje u Belgiji trebaju poštovati svi subjekti koji pružaju usluge privatne zaštitarske službe, neovisno o njihovu konkretnom području djelovanja.

– Ovlasti koje ima tijelo (DGTA) imenovano na temelju članka 9. Uredbe br. 300/2008 ograničene su na usklađivanje i praćenje provedbe zajedničkih osnovnih standarda iz članka 4. Kad je riječ o subjektima koji usluge privatne zaštitarske službe pružaju u zračnim lukama, DGTA nije nadležan izdavati opća odobrenja koja se od svakog od njih zahtijevaju nacionalnim zakonodavstvom.

64. Stoga se slažem s Komisijom i sa svim vladama koje su sudjelovale u ovom postupku da nema razloga da nadzor koji Ministarstvo unutarnjih poslova, kako je već navedeno, izvršava nad subjektima koji pružaju usluge privatne zaštitarske službe zadire u zadaće nadzora i praćenja koje ima tijelo imenovano u skladu s člankom 9. Uredbe br. 300/2008.

65. Kao što to proizlazi iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku i tijeka prethodnog postupka, Ministarstvo unutarnjih poslova ovlašteno je na temelju LSPP-a provjeravati jesu li provedene odredbe o privatnoj zaštiti čije je poštovanje nužan preduvjet za obavljanje te djelatnosti.

66. Kad je riječ o nužnom (i prethodnom) uvjetu za obavljanje zadaća privatne zaštite, odobrenje Ministarstva unutarnjih poslova potrebno je neovisno o prostoru u kojem privatni subjekti obavljaju te zadaće. S tog gledišta uopće nije važno je li riječ o zračnoj luci ili nekom drugom privatnom ili javnom objektu.

67. Provjera jesu li u konkretnom slučaju provedene odredbe kojima se uređuju odobrenja koja se zahtijevaju od subjekata koji pružaju usluge privatne zaštitarske službe ili identifikacijske iskaznice njihovih zaposlenika može, ako ne postoji nacionalno pravno pravilo kojim se predviđa drukčije, biti dio skupa nadležnosti nekog sektorskog tijela (u ovom slučaju Ministarstva unutarnjih poslova), a ne nužno tijela na koje se odnosi članak 9. Uredbe br. 300/2008.

68. Ustrajem na tome da u tu svrhu nije važno djeluju li subjekti koji pružaju usluge privatne zaštitarske službe u zračnoj luci ili bilo kojem drugom prostoru: takva okolnost ne izmjenjuje sustav odobrenja koji se primjenjuje na njih. Taj sustav utvrđuje nacionalni zakonodavac uzimajući u obzir sustav podjele nadležnosti u svakoj državi članici među vlastitim (državnim ili poddržavnim) tijelima ili tijelima javne vlasti.

69. Cilj provjere koju je izvršilo Ministarstvo unutarnjih poslova nije bio ocijeniti jesu li u ovom predmetu društvo LAS i njegovi zaposlenici materijalno točno obavljali svoje zadaće osiguravanja zaštite zračne luke: svodila se samo na provjeru imaju li društvo LAS i njegovi zaposlenici (prethodno i obvezno) odobrenje i identifikacijske iskaznice za obavljanje tih zadaća.

70. Ukratko smatram da nadzor koji je provelo tijelo poput Ministarstva unutarnjih poslova uopće ne utječe na odredbe članka 9. Uredbe br. 300/2008 niti se njime zadire u ovlasti usklađivanja i praćenja dodijeljene „nadležnom tijelu” koje se navodi u tom članku.

V. Zaključak

71. S obzirom na prethodno navedeno, predlažem Sudu da Couru de cassation (Kasacijski sud, Belgija) odgovori na sljedeći način:

„Članak 9. Uredbe (EZ) br. 300/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2008. o zajedničkim pravilima u području zaštite civilnog zračnog prometa i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 2320/2002,

treba tumačiti na način da mu se:

ne protivi to da nadzor nad poštovanjem pravnih pravila kojima se uređuju subjekti koji pružaju usluge privatne zaštitarske službe, kad je riječ o odobrenjima koja se zahtijevaju od tih subjekata i identifikacijskim iskaznicama njihovih zaposlenika u skladu s nacionalnim zakonodavstvom, izvršava tijelo koje nije ‚nadležno tijelo' imenovano kao odgovorno za usklađivanje i praćenje provedbe zajedničkih osnovnih standarda iz članka 4. Uredbe br. 300/2008.

U tu svrhu nije važno da subjekti koji pružaju usluge privatne zaštitarske službe tu djelatnost obavljaju u zračnoj luci."