GENERALINIO ADVOKATO
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA IŠVADA,
pateikta 2025 m. sausio 30 d.[1]

Byla C-783/23

Liège Airport Security
prieš
État belge, atstovaujamą *ministre de l'Intérieur*

(*Cour de cassation* (Kasacinis Teismas, Belgija) prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Procesas dėl prejudicinio sprendimo priėmimo – Reglamentas (EB) Nr. 300/2008 – Transportas – Oro transportas – Civilinės aviacijos saugumas – 4 straipsnis ir I priedas – Bendrieji pagrindiniai standartai – 9 straipsnis – Atitinkama institucija, atsakinga už bendrųjų pagrindinių standartų koordinavimą ir stebėseną – Nacionalinių institucijų įgaliojimai kontroliuoti oro uoste veikiančias privačias saugos tarnybas – Taikymo sritis“

1. *Ministère de l'Intérieur* (*Service Public Fédéral Intérieur*) (Vidaus reikalų ministerija (Federalinė vidaus reikalų tarnyba), Belgija) nubaudė bendrovę, kuriai pavesta vykdyti su saugumu susijusias užduotis Lježo oro uoste (Belgija), ir du jos darbuotojus, motyvuodamas tuo, kad ši bendrovė neturėjo teisės aktuose reikalaujamo leidimo, o jos darbuotojai – tapatybę patvirtinančio įgaliojimo, kurio turėjo prašyti pačios ministerijos.

2. Pateikus skundą dėl šių baudų, galutinės instancijos teismas, turintis priimti sprendimą dėl jo, Teisingumo Teismui pateikė prejudicinį klausimą dėl Reglamento (EB) Nr. 300/2008[2] 9 straipsnio aiškinimo. Konkrečiai kalbant, jis nori žinoti, ar naudojantis pagal šią nuostatą paskirtai institucijai suteikta kompetencija draudžiama imtis tokių veiksmų, kokių nagrinėjamoje byloje ėmėsi Vidaus reikalų ministerija.

[1] Originalo kalba: ispanų.

[2] 2008 m. kovo 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas dėl civilinės aviacijos saugumo bendrųjų taisyklių ir panaikinantis Reglamentą (EB) Nr. 2320/2002 (OL L 97, 2008, p. 72), su pakeitimais, padarytais 2010 m. sausio 8 d. Komisijos reglamentu (ES) Nr. 18/2010 (OL L 7, 2010, p. 3).

I. Teisinis pagrindas

A. Tarptautinė teisė. 1944 m. gruodžio 7 d. Čikagos tarptautinės civilinės aviacijos konvencijos 17 priedas[3]

3. 1 skyriuje („Apibrėžtys“) nurodyta:

„Neteisėti veiksmai. Veiksmai, kuriais siekiama pakenkti civilinės aviacijos saugumui, arba bandymai jam pakenkti, įskaitant toliau nurodytus veiksmus, bet jais neapsiribojant:

– neteisėtas orlaivio užgrobimas,

– eksploatuojamo orlaivio sunaikinimas,

– įkaitų paėmimas orlaiviuose arba aerodromuose,

– įsibrovimas jėga į orlaivį, oro uostą ar patalpas, kuriose yra oro navigacijos įrenginių,

– ginklų ar pavojingų prietaisų (arba medžiagų) įnešimas į orlaivį ar oro uostą nusikalstamais tikslais,

– eksploatuojamo orlaivio naudojimas siekiant sukelti mirtį, padaryti sunkų kūno sužalojimą arba didelę žalą turtui ar aplinkai,

– melagingos informacijos, dėl kurios kyla pavojus skrendančio ar ant žemės stovinčio orlaivio saugumui arba keleivių, įgulos, antžeminio personalo ir visuomenės saugumui oro uoste ar civilinės aviacijos objekto teritorijoje, pateikimas.

<…>“

4. 2 skyriaus 2.1.1 punkte nustatyta:

„Kiekviena susitariančioji valstybė, spręsdama visus klausimus, susijusius su apsauga nuo neteisėtų veiksmų civilinės aviacijos srityje, visų pirma siekia užtikrinti keleivių, įgulos, antžeminio personalo ir plačiosios visuomenės saugumą.“

B. Sąjungos teisė. Reglamentas Nr. 300/2008

5. 1 straipsnyje („Tikslai“) numatyta:

„1. Šiuo reglamentu nustatomos civilinės aviacijos apsaugos nuo neteisėtų veiksmų, kurie kelia pavojų civilinės aviacijos saugumui, bendrosios taisyklės.

Juo taip pat nustatomas Čikagos tarptautinės civilinės aviacijos konvencijos 17 priedo vienodo aiškinimo pagrindas.

[3] 1944 m. gruodžio 7 d. Čikagoje pasirašyta Tarptautinės civilinės aviacijos konvencija (Jungtinių Tautų sutarčių rinkinys, 15 t., Nr. 102; toliau – Čikagos konvencija). Nors Europos Sąjunga Čikagos konvencijos neratifikavo, ji turi stebėtojos statusą tam tikruose Tarptautinės civilinės aviacijos organizacijos (ICAO) organuose. Valstybės narės yra Čikagos konvencijos susitariančiosios valstybės ir ICAO narės. Šios konvencijos 17 priedas buvo priimtas 1974 m. kovo 22 d.

2. Priemonės 1 dalyje nurodytiems tikslams pasiekti yra šios:

a) bendrųjų aviacijos saugumo taisyklių ir standartų nustatymas;

b) jų laikymosi stebėsenos mechanizmai.“

6. 2 straipsnyje („Taikymo sritis“) nustatyta:

„1. Šis reglamentas taikomas:

a) visiems oro uostams arba oro uostų dalims, esantiems valstybės narės teritorijoje ir naudojamiems ne tik išimtinai kariniams tikslams;

b) visiems operatoriams, įskaitant oro vežėjus, teikiantiems paslaugas a punkte nurodytuose oro uostuose[;]

c) visiems subjektams, taikantiems aviacijos saugumo standartus ir dirbantiems oro uosto patalpose ar už jų ribų ir tiekiantiems prekes ir (arba) teikiantiems paslaugas a punkte nurodytuose oro uostuose arba per juos.

<…>“

7. 3 straipsnyje „Apibrėžimai“ nurodyta:

„Šiame reglamente:

1) civilinė aviacija – bet kokia oro susisiekimo veikla, kurią vykdo civiliniai orlaiviai, išskyrus valstybės orlaivių vykdomą oro susisiekimą, kaip nurodyta Čikagos tarptautinės civilinės aviacijos konvencijos 3 straipsnyje;

2) aviacijos saugumas – priemonių ir žmogiškųjų bei materialinių išteklių visuma, skirta apsaugoti civilinę aviaciją nuo neteisėtų veikų, kurios kelia pavojų civilinės aviacijos saugumui;

<…>

8) patikrinimas – techninių ar kitų priemonių, skirtų atpažinti ir (arba) aptikti draudžiamus daiktus, naudojimas;

9) saugumo kontrolė – priemonių, kuriomis galima užkirsti kelią draudžiamiems daiktams patekti į orlaivį, naudojimas;

10) patekimo kontrolė – priemonių, kuriomis gali būti užtikrinama, kad nebūtų įleidžiami pašaliniai asmenys ir (arba) transporto priemonės, naudojimas;

<…>“

8. 4 straipsnyje („Bendrieji pagrindiniai standartai“) numatyta:

„1. Taikytini bendrieji pagrindiniai civilinės aviacijos apsaugos nuo neteisėtų veiksmų, kurie kelia pavojų civilinės aviacijos saugumui, standartai yra nustatyti priede.

Papildomi bendrieji pagrindiniai standartai, kurie nėra nustatyti šio reglamento įsigaliojimo metu, turėtų būti įtraukti į priedą Sutarties 251 straipsnyje nurodyta tvarka.

2. Bendros priemonės, skirtos iš dalies pakeisti neesminius 1 dalyje nurodytų bendrųjų pagrindinių standartų elementus juos papild[ant], turėtų būti patvirtintos laikantis 19 straipsnio 3 dalyje nurodytos reguliavimo procedūros su tikrinimu.

Šios bendros priemonės apima:

a) leidžiamus patikrinimo metodus;

b) daiktų, kurie gali būti draudžiami, kategorijas;

c) patekimo kontrolės srityje – leidimo patekti į kontroliuojamąją zoną ir riboto patekimo zonas pagrindus;

d) leidžiamus transporto priemonių, orlaivio saugumo patikrinimo ir orlaivio saugumo nuodugnaus patikrinimo metodus;

e) trečiųjų šalių saugumo standartų atitikimo pripažinimo kriterijus;

f) sąlygas, kuriomis tikrinami kroviniai ir paštas ar jiems taikoma kita saugumo kontrolė, taip pat reguliuojamų subjektų, žinomų siuntėjų ir patikimų siuntėjų patvirtinimo arba skyrimo procesą;

g) sąlygas, kuriomis tikrinamas oro vežėjo paštas ir oro vežėjo medžiagos ar jiems taikoma kitokia saugumo kontrolė;

h) sąlygas, kuriomis tikrinamos orlaivio atsargos ir oro uosto atsargos ar joms taikoma kita saugumo kontrolė, taip pat reguliuojamų tiekėjų ir žinomų tiekėjų patvirtinimo arba skyrimo procesą;

i) svarbiausių vietų riboto patekimo zonose nustatymo kriterijus;

j) personalo įdarbinimo ir mokymo metodų kriterijus;

k) sąlygas, kuriomis gali būti taikomos specialios saugumo procedūros arba netaikoma saugumo kontrolė, ir

l) visas bendras priemones, skirtas iš dalies pakeisti neesminius 1 dalyje nurodytų bendrų pagrindinių standartų elementus papildant juos, kurios nėra numatytos šio reglamento įsigaliojimo dieną.

Dėl neišvengiamų skubos priežasčių Komisija gali taikyti 19 straipsnio 4 dalyje numatytą skubos procedūrą.

3. Išsamios 1 dalyje nurodytų bendrųjų pagrindinių standartų ir 2 dalyje nurodytų bendrų priemonių įgyvendinimo priemonės nustatomos laikantis 19 straipsnio 2 dalyje nurodytos reguliavimo procedūros.

<…>“

9. 6 straipsnyje („Valstybių narių taikomos griežtesnės priemonės“) numatyta:

„1. Valstybės narės gali taikyti griežtesnes priemones nei 4 straipsnyje nurodyti bendrieji pagrindiniai standartai. Taikydamos griežtesnes priemones jos remiasi rizikos įvertinimu ir laikosi Bendrijos teisės. Tokios priemonės turi būti aktualios, objektyvios, nediskriminuojančios ir proporcingos susijusiai rizikai.

<…>“

10. 9 straipsnyje („Atitinkama institucija“) nustatyta:

„Tuo atveju, kai vienoje valstybėje narėje civilinės aviacijos saugumu rūpinasi dvi ar daugiau institucijos, ta valstybė narė paskiria vieną instituciją (toliau – atitinkama institucija), atsakingą už 4 straipsnyje nurodytų bendrųjų pagrindinių standartų įgyvendinimo koordinavimą ir stebėseną.“

11. I priede yra išdėstyti „civilinės aviacijos apsaugos nuo neteisėtų veiksmų bendrieji pagrindiniai standartai (4 straipsnis)“.

C. Belgijos teisė

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

12. 4 straipsnyje saugos įmone laikoma bet kuri įmonė, kuri siūlo ar vykdo priežiūros veiklą arba prisistato kaip tokia įmonė.

13. 16 straipsnyje nurodyta, kad niekas negali siūlyti saugos paslaugų ar organizuoti vidaus saugos paslaugų, negavęs išankstinio Vidaus reikalų ministerijos leidimo.

14. 76 straipsnio pirmoje pastraipoje reikalaujama, kad asmenys, kuriems pavesta vykdyti saugos užduotis, turėtų Vidaus reikalų ministerijos išduotas asmens tapatybę patvirtinančias korteles.

15. 208 straipsnyje numatyta, kad inspektoriai – valstybės tarnybų darbuotojai – prižiūri, kaip laikomasi LSPP ir jo įgyvendinimo taisyklių.

16. 210 straipsnyje inspektoriai yra įpareigoti protokoluoti LSPP ir jo įgyvendinimo taisyklių pažeidimus.

17. 216 straipsnyje inspektoriams suteikti įgaliojimai atlikti tyrimą siekiant surinkti informaciją, kuri, jų nuomone, yra būtina norint užtikrinti, kad būtų laikomasi privačios saugos taisyklių.

18. 236 straipsnyje nustatyta, kad sankcijos gali būti skiriamos tik už LSPP ar jo įgyvendinimo taisyklių pažeidimus asmenims, dėl kurių sudarytas pažeidimo protokolas.

[4] 2017 m. spalio 2 d. Įstatymas, reglamentuojantis privačią ir ypatingąją saugą (Moniteur belge, 2017 m. spalio 31 d., p. 96776; toliau – LSPP).

2. Décret walon du 23 juin 1994[5]

19. 4ter straipsnio 2 dalyje numatyta, kad:

– teikti viešąsias oro uostų saugumo paslaugas pavedama įmonėms, turinčioms koncesiją eksploatuoti oro uostus pagal koncesijos sutartyje ir atitinkamuose pirkimo dokumentuose nustatytas taisykles, nepažeidžiant to paties straipsnio 2 dalies trečios pastraipos ir 3–5 dalių,

– šiame straipsnyje saugumo užtikrinimo užduotys – tai visos priemonės ir visi žmogiškieji bei materialiniai ištekliai, skirti civilinei aviacijai apsaugoti nuo neteisėtų veiksmų, o apsaugos užtikrinimo užduotys – tai visos priemonės ir visi žmogiškieji bei materialiniai ištekliai, skirti saugiam civilinio oro eismo srautui užtikrinti,

– administracija yra atsakinga už tinkamo koncesijos įgyvendinimo kontrolę, visų pirma saugumo ir apsaugos užduočių vykdymo kontrolę. Administracijos procedūros, skirtos tinkamam koncesijos vykdymui kontroliuoti, aprašytos koncesijos sutartyse ir atitinkamuose pirkimo dokumentuose.

20. 4ter straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad kiekvienam oro uostui įsteigiama viešosios teisės reglamentuojama akcinė bendrovė, kurios 49 % kapitalo priklauso įmonei koncesininkei, atsakingai už oro uosto eksploatavimą, o 51 % – Valonijos regionui (Belgija). Lježo Bierset oro uosto atveju eksploatuojanti bendrovė saugumo užduotis paveda akcinei bendrovei *Liège Airport-Security* (toliau – LAS).

II. Faktinės aplinkybės, byla ir prejudicinis klausimas

21. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas faktines aplinkybes apibendrino[6] taip:

– viešosios teisės reglamentuojamą akcinę bendrovę LAS įsteigė Valonijos regionas ir akcinė bendrovė *Liège Airport* saugumo užduotims vykdyti, kaip jos suprantamos pagal 1994 m. birželio 23 d. Valonijos dekreto 4ter straipsnio 2 dalį,

– 2018 m. kovo 16 d. Vidaus reikalų ministerijos pareigūnai atvyko į Lježo oro uostą, kad patikrintų, kaip laikomasi LSPP. Atlikdami patikrinimą jie nustatė, kad du darbuotojai vykdė veiklą, susijusią su specialiomis privačios priežiūros užduotimis: pirmasis kontroliavo keleivių patekimą į takus, naudodamasis metalų detektoriumi, o antrasis tvirtino, kad tikrina kontrolės postus ir pareigūnus,

– buvo surašyti trys pažeidimo protokolai. Vienas iš jų skirtas bendrovei LAS už vidaus privačios priežiūros paslaugų organizavimą negavus Vidaus reikalų ministerijos leidimo (LSPP 16 straipsnio pirmos pastraipos pažeidimas), o kiti du – po vieną kiekvienam darbuotojui – už tai, kad jie teikė paslaugas neturėdami asmens tapatybę patvirtinančios kortelės (LSPP 76 straipsnio pirma pastraipa),

[5] Relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la Région wallonne (1994 m. birželio 23 d. Valonijos dekretas dėl Valonijos regiono kompetencijai priklausančių oro uostų ir aerodromų steigimo ir eksploatavimo) (Moniteur belge, 1994 m. liepos 15 d., p. 18666), būtent faktinėms aplinkybėms ratione temporis taikomos redakcijos, nustatytos 2007 m. gruodžio 19 d. dekretu (Moniteur belge, 2007 m. gruodžio 31 d., p. 65947) (toliau – 1994 m. birželio 23 d. Valonijos dekretas).

[6] Sprendimo dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą II punktas.

22. 2020 m. lapkričio 27 d. Vidaus reikalų ministerija skyrė LAS 15 000 EUR baudą. 2021 m. kovo 11 d. kiekvienam iš tų darbuotojų jis skyrė po 500 EUR baudą.

23. LAS apskundė Vidaus reikalų ministerijos sprendimus *Tribunal de première instance francophone de Bruxelles* (Prancūzų kalba bylas nagrinėjantis Briuselio pirmosios instancijos teismas, Belgija); ji nurodė, kad Belgijoje *Direction générale du transport aérien* (Oro transporto generalinis direktoratas, toliau – DGTA)[7] yra institucija, atsakinga už bendrųjų pagrindinių civilinės aviacijos saugumo standartų įgyvendinimo koordinavimą ir stebėseną, kaip tai suprantama pagal Reglamento Nr. 300/2008 9 straipsnį.

24. LAS mano, kad Belgija, pavesdama Vidaus reikalų ministerijai kontroliuoti oro uosto saugumo paslaugas, pažeidė Reglamento Nr. 300/2008 9 straipsnį, t. y. nesilaikė (šioje nuostatoje įtvirtinto) reikalavimo paskirti vieną atitinkamą instituciją.

25. Pirmosios instancijos teismas LAS skundą atmetė 2022 m. vasario 25 d. sprendimu; dėl šio sprendimo LAS pateikė kasacinį skundą. Jame ji vėl teigia, kad Vidaus reikalų ministerija neturi kompetencijos kontroliuoti oro uostų saugumo veiklos.

26. Tokiomis aplinkybėmis *Cour de Cassation* (Kasacinis Teismas, Belgija) pateikė Teisingumo Teismui šį prejudicinį klausimą:

„Ar [Reglamento Nr. 300/2008] 9 straipsnis turi būti aiškinamas taip, kad pagal šią nuostatą paskirta atitinkama institucija, o ne kokia nors kita institucija, 4 straipsnyje nurodytų bendrųjų pagrindinių standartų įgyvendinimo priežiūrą užtikrina tik tuo atveju, kai šie standartai nustatomi pagal specialius teisės aktus, kuriais reglamentuojamas civilinės aviacijos saugumas?“

III. Procesas Teisingumo Teisme

27. Prašymas priimti prejudicinį sprendimą Teisingumo Teisme gautas 2023 m. gruodžio 19 d.

28. Rašytines pastabas pateikė LAS, Belgijos, Prancūzijos ir Lenkijos vyriausybės bei Europos Komisija.

29. Nuspręsta, kad teismo posėdžio rengti nebūtina.

IV. Vertinimas

A. Ginčo ribų nustatymas

30. Pagal privačią ir ypatingąją saugą Belgijoje reglamentuojantį teisės aktą (LSPP) bet kuri saugos įmonė, siūlanti ar vykdanti priežiūros veiklą arba prisistatanti kaip tokia įmonė, privalo turėti išankstinį Vidaus reikalų ministerijos leidimą.

31. Be to, LSPP reikalaujama, kad asmenys, kuriems pavesta vykdyti į šio įstatymo taikymo sritį patenkančią veiklą, turėtų Vidaus reikalų ministerijos išduotą asmens tapatybę patvirtinančią kortelę arba įgaliojimą.

[7] Jis yra integruotas į Federalinę viešąją judumo ir transporto tarnybą.

32. LSPP yra įtvirtintas bendrasis (horizontalusis) reguliavimas, taikomas visoms privačią ar ypatingąją saugą užtikrinančioms įmonėms [8], konkrečiai nenurodant priežiūros ir kontrolės užduočių ar paslaugų, vykdomų ar teikiamų oro uoste.

33. 1994 m. birželio 23 d. Valonijos dekrete išsamiai aprašyta šio regiono oro uostų teisinė sistema. Jame nurodyta, kad:

– administracija yra atsakinga už tinkamo koncesijos įgyvendinimo kontrolę, visų pirma saugumo ir apsaugos užduočių vykdymo kontrolę,

– oro uostų saugumo užduotys pavedamos įmonėms, kurioms suteikta koncesija eksploatuoti oro uostus. Kiekvienam oro uostui įsteigiama akcinė bendrovė, kurios 49 % kapitalo priklauso oro uostą eksploatuojančiai bendrovei koncesininkei, o 51 % – Valonijos regionui. Tai akcinei bendrovei turi būti suteiktas įgaliojimas vykdyti oro uostą eksploatuojančiai bendrovei koncesininkei pavestas saugumo užduotis. Lježo oro uoste tokia bendrovė yra LAS.

34. Asmenų patikrai Belgijos oro uostuose taikomi bendrieji pagrindiniai standartai (apibrėžti Reglamento Nr. 300/2008 4 straipsnyje), kurių laikymąsi prižiūri DGTA, o LSPP apskritai yra reglamentuojami privatūs saugos subjektai.

35. Dėl to LAS mano, kad kompetencija dubliuojasi ir tai neatitinka Reglamento Nr. 300/2008 nuostatų, nes Belgijos oro uostuose privačios priežiūros funkcijas vykdančias saugos įmones ir saugos pareigūnus gali kontroliuoti ir DGTA, ir Vidaus reikalų ministerija [9].

36. Komisija, Belgijos vyriausybė ir kitos vyriausybės, įstojusios į bylą kaip proceso dėl prejudicinio sprendimo priėmimo šalys, prieštarauja LAS argumentui.

37. Atsižvelgdamas į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo aprašytas faktines aplinkybes manau, kad nagrinėjant ginčą turi būti nuspręsta tik dėl to, ar: a) pagal LSPP Vidaus reikalų ministerija gali tam tikru mastu tikrinti LAS privalomą leidimą ir jos darbuotojų įgaliojimus; b) ar toks patikrinimas priklauso pagal Reglamento Nr. 300/2008 9 straipsnį paskirtos „atitinkamos institucijos“ (DGTA) išimtinei kompetencijai.

38. Neginčijama, kad LAS, nors ir įsteigta kaip viešosios teisės reglamentuojama akcinė bendrovė, turi laikytis privatiems saugos subjektams taikomų Belgijos teisės normų.

39. LAS, nurodžiusi, jog prašymu priimti prejudicinį sprendimą siekiama, kad Teisingumo Teismas nuspręstų dėl LSPP ir Reglamento Nr. 300/2008 suderinamumo, priduria, kad analizė turėtų būti išplėsta ir nagrinėjamos problemos, kylančios dėl „Belgijos teisės normų hierarchijos, [pagal kurią] regiono dekretai turi įstatymų galią, prilygstančią federalinių įstatymų galiai“ [10]. Remdamasi šia prielaida ji teigia, kad LSPP „neturi viršenybės prieš 1994 m. birželio 23 d. Valonijos dekretą“.

[8] LSPP 3 straipsnyje, apibrėžiant privačios ir ypatingosios priežiūros veiklą, be kita ko, labai plačiai reglamentuojama bet kokios formos statinė turto apsauga, visuomenės priežiūra ir stebėjimas, siekiant užtikrinti veiklos saugą ir sklandžią eigą, taip pat saugumo palaikymo užduotys visuomenei prieinamose arba neprieinamose vietose.

[9] LAS rašytinių pastabų 45 ir 46 punktai.

[10] 2024 m. liepos 15 d. pateiktas LAS dokumentas, kuriuo ji prašo surengti teismo posėdį, kad per jį, be kita ko, šis klausimas būtų aptartas žodžiu. Kaip minėta, Teisingumo Teismas to prašymo netenkino.

40. Nesunku suprasti, kad Teisingumo Teismas turi išaiškinti tik Sąjungos teisę, atsižvelgdamas į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nurodytą teisinį pagrindą, ir nesikišti į vien nacionalinio pobūdžio ginčus, kaip antai su LAS susijusį ginčą.

B. Atsakymas į prejudicinį klausimą

41. Reglamento Nr. 300/2008 25 konstatuojamojoje dalyje nurodyta, kad juo siekiama „apsaugoti civilinę aviaciją nuo neteisėtų veiksmų ir numatyti Čikagos tarptautinės civilinės aviacijos konvencijos 17 priedo vienodą aiškinimo pagrindą“.

42. Reglamento Nr. 300/2008 1 straipsnio 1 dalyje numatytas „civilinės aviacijos apsaugos nuo neteisėtų veiksmų, kurie kelia pavojų civilinės aviacijos saugumui“, tikslas. Tokie veiksmai (ar bandymai juos atlikti) išvardyti minėtos konvencijos 17 priedo 1 skyriuje, kuriame pateiktas pavyzdžių sąrašas [11].

43. Pagal Reglamento Nr. 300/2008 3 straipsnį aviacijos saugumas apibrėžiamas kaip „priemonių ir žmogiškųjų bei materialinių išteklių visuma, skirta apsaugoti civilin[ei] aviacij[ai] nuo neteisėtų veikų, kurios kelia pavojų civilinės aviacijos saugumui“, o civilinė aviacija – „bet kokia oro susisiekimo veikla, kurią vykdo civiliniai orlaiviai“ [12].

44. Reglamento Nr. 300/2008 1 straipsnio 2 dalyje numatytos priemonės, kuriomis siekiama šio reglamento tikslų. Tokios priemonės yra, pirma, „bendrųjų aviacijos saugumo taisyklių ir standartų nustatymas“ ir, antra, „jų laikymosi stebėsenos mechanizmai“.

45. Reglamento Nr. 300/2008 I priede nustatyti *bendrieji pagrindiniai standartai* susiję su dvylika konkrečių sričių [13]. Be to, pagal reglamentą leidžiama patvirtinti *papildomus pagrindinius standartus*, kurie taip pat išdėstyti reglamento priede, ir *bendras priemones*, skirtas neesminėms bendrųjų pagrindinių standartų nuostatoms iš dalies pakeisti.

46. Šiame procese dėl prejudicinio sprendimo priėmimo daugiausia dėmesio reikia skirti Reglamento Nr. 300/2008 9 straipsniui, kurį išaiškinti prašo prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas. To straipsnio turinys patenka į mechanizmų, skirtų užtikrinti, kad būtų laikomasi paties reglamento materialinių nuostatų, taikymo sritį.

[11] Neteisėtas orlaivių užgrobimas; eksploatuojamo orlaivio sunaikinimas; įkaitų paėmimas orlaiviuose arba aerodromuose; įsibrovimas jėga į orlaivį, oro uostą ar patalpas, kuriose yra oro navigacijos įrenginių; ginklų ar pavojingų prietaisų (arba medžiagų) įnešimas į orlaivį ar oro uostą nusikalstamais tikslais; eksploatuojamo orlaivio naudojimas siekiant sukelti mirtį, padaryti sunkų kūno sužalojimą arba didelę žalą turtui ar aplinkai; melagingos informacijos, dėl kurios kyla pavojus skrendančio ar ant žemės stovinčio orlaivio saugai arba keleivių, įgulos, antžeminio personalo ir visuomenės saugumui oro uoste ar civilinės aviacijos objekto teritorijoje, pateikimas.

[12] Ši veikla neapima valstybės orlaiviais vykdomos veiklos, nurodytos Čikagos tarptautinės civilinės aviacijos konvencijos 3 straipsnyje.

[13] Šios dvylika sričių yra tokios: 1) oro uosto saugumas; 2) atribotosios oro uosto zonos; 3) orlaivio saugumas; 4) keleiviai ir rankinis bagažas; 5) bagažo skyriuje vežamas bagažas; 6) kroviniai ir paštas; 7) oro vežėjo paštas ir medžiagos; 8) orlaivio atsargos; 9) oro uosto atsargos; 10) skrydžio metu taikomos saugumo priemonės; 11) personalo įdarbinimas ir mokymas; 12) saugumo įranga. Pagal Reglamento Nr. 300/2008 4 straipsnio 2 ir 3 dalis buvo priimtas 2015 m. lapkričio 5 d. Komisijos įgyvendinimo reglamentas (ES) 2015/1998, kuriuo nustatomos išsamios bendrųjų pagrindinių aviacijos saugumo standartų įgyvendinimo priemonės (OL L 299, 2015, p. 1).

47. Reglamento Nr. 300/2008 9 straipsnis apima dvi nuostatas dėl „atitinkamos institucijos“, kuri koordinuoja ir stebi, kaip įgyvendinami bendrieji pagrindiniai civilinės aviacijos saugumo standartai:

– pirma, pagal šį straipsnį vienoje valstybėje narėje civilinės aviacijos saugumu gali rūpintis dvi ar daugiau institucijų,

– antra, jame valstybei narei nustatyta pareiga paskirti „vieną instituciją <…>, atsakingą už 4 straipsnyje nurodytų bendrųjų pagrindinių standartų įgyvendinimo koordinavimą ir stebėseną“.

48. Iš Reglamento Nr. 300/2008 9 straipsnio teksto matyti, kad įvairios įstaigos, kurios rūpinasi civilinės aviacijos saugumu, vienareikšmiškai gali veikti kartu. Neatsižvelgdama į tai, ar yra daugiau nei viena įstaiga, valstybė narė bet kuriuo atveju turi paskirti vieną instituciją, atsakingą už 4 straipsnyje nurodytų bendrųjų pagrindinių standartų įgyvendinimo *koordinavimą* ir *stebėseną*.

49. Be to, kaip matyti iš teisės akto konteksto, gali būti kelios įstaigos, kurių veiklą koordinuoja ir stebi atsakinga institucija. Tai nurodyta Reglamento Nr. 300/2008 12 konstatuojamojoje dalyje.

50. Taigi pagal Reglamento Nr. 300/2008 9 straipsnį bendrųjų pagrindinių standartų įgyvendinimo „koordinavimo ir stebėsenos“ užduotis vykdo kiekvienos valstybės paskirta viena atsakinga institucija. Ji atlieka ne mažiau funkcijų, bet ir ne daugiau (nebent, kaip tuojau nurodysiu, valstybė narė šiai institucijai paveda kitas funkcijas).

51. Reglamento Nr. 300/2008 9 straipsnis nebūtinai reiškia, kad šiai institucijai yra priskirtos papildomos funkcijos (pavyzdžiui, vykdymo ar tikrinimo), nesusijusios su kitų institucijų, kurioms valstybė narė yra pavedusi rūpintis civilinės aviacijos saugumu, veiksmų koordinavimu ir stebėsena.

52. Jeigu būtų pritarta priešingam požiūriui, tai reikštų, kad yra sukurta tam tikra „aukščiausioji institucija“ ir dubliuojama kitų specializuotų nacionalinių institucijų kompetencija ar net veikiama vietoj šių institucijų[14].

53. Oro uostuose gali būti kartu vykdoma daugelio viešųjų įstaigų ar institucijų veikla, kuriai taikomos jų sektorių veiklos taisyklės. Kartoju, valstybėms narėms niekas netrukdo paskirti toms įstaigoms ir institucijoms konkrečias užduotis, įskaitant oro uostų saugumo srityje, už kurių koordinavimą ir stebėseną bus atsakinga „atitinkama institucija“, jeigu bus taikomi Reglamento Nr. 300/2008 4 straipsnyje nurodyti bendrieji pagrindiniai standartai.

54. Iš tiesų Reglamento Nr. 300/2008 taikymo sritis yra labai plati: pagal jo 6 konstatuojamąją dalį ir 2 straipsnio 1 dalį jis taikomas valstybės narės teritorijoje esantiems oro uostams, naudojamiems civilinei aviacijai; operatoriams, teikiantiems paslaugas tuose oro uostuose, ir subjektams, tiekiantiems prekes ar teikiantiems paslaugas tokiuose oro uostuose arba per juos.

[14] Lenkijos vyriausybės rašytinių pastabų 17 ir 18 punktai.

55. Logiška, kad, atsižvelgiant į tokią plačią materialinę taikymo sritį, Reglamente Nr. 300/2008 tik „nustatyti pagrindiniai principai, ką reikia padaryti siekiant apsaugoti civilinę aviaciją nuo neteisėtų veiksmų nesileidžiant į techninius ir procedūrinius dalykus, kaip tie reikalavimai turi būti įgyvendinami“ [15].

56. Be to:

– Reglamento Nr. 300/2008 1 straipsnyje, siejamame su 4 straipsniu, tik nurodyta, kad siekiama nustatyti bendruosius pagrindinius aviacijos saugumo standartus. Kompetencija reglamentuoti techninius ir procedūrinius šio reglamento įgyvendinimo aspektus palikta nacionalinės teisės aktų leidėjui; Reglamente Nr. 300/2008 nėra iš anksto nustatytos visos aviacijos saugumo sistemos organizavimo detalės,

– pagal Reglamento Nr. 300/2008 6 straipsnį valstybės narės gali taikyti griežtesnes priemones, nei 4 straipsnyje nurodyti bendrieji pagrindiniai standartai,

– Reglamento Nr. 300/2008 10 straipsnyje nustatyta, kad nacionalinėje civilinės aviacijos saugumo programoje apibrėžiama atsakomybė už 4 straipsnyje nurodytų bendrųjų pagrindinių standartų įgyvendinimą.

57. Remiantis Teisingumo Teismui pateikta informacija, LAS ir jos darbuotojų vykdomos saugumo užduotys atitinka Reglamento Nr. 300/2008 4 straipsnyje ir I priede numatytų bendrųjų pagrindinių standartų įgyvendinimą.

58. Vis dėlto tai nereiškia, kad pagal Reglamento Nr. 300/2008 9 straipsnį paskirta „atitinkama institucija“ atlieka *visas* funkcijas, susijusias su privačių saugos įmonių ir pareigūnų veikla. Kaip minėjau, šiame straipsnyje aiškiai nurodyta, kad tos institucijos įgaliojimai apima tik bendrųjų pagrindinių standartų įgyvendinimo koordinavimą ir stebėseną.

59. Žinoma, valstybė narė turi teisę juos papildyti kitais įgaliojimais, kad Reglamento Nr. 300/2008 9 straipsnyje nurodyta institucija vykdytų platesnės apimties funkcijas nei numatytosios šioje nuostatoje. Tokiu atveju tai, kas ir kaip turi vykdyti tas funkcijas, yra apibrėžta ne Reglamente Nr. 300/2008, o nacionalinės teisės normose.

60. Teisingumo Teismas turi išaiškinti Reglamentą Nr. 300/2008, o ne nacionalinės teisės normas. Be to, jis neturi priimti sprendimo dėl to, kaip kiekvienoje valstybėje narėje šios srities įgaliojimai paskirstomi nacionaliniu mastu. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turės išaiškinti, kaip nuspręsti, kurioms institucijoms ar įstaigoms įvairiais valstybės ir žemesniais lygmenimis priskiriami tam tikri įgaliojimai (bet kuriuo atveju laikantis Reglamento Nr. 300/2008 9 straipsnyje nurodytos institucijos koordinavimo ir stebėsenos įgaliojimų).

61. Visų pirma pagal jokią Reglamento Nr. 300/2008 nuostatą Belgijai nedraudžiama savo Vidaus reikalų ministerijai suteikti funkciją tikrinti, ar privatūs saugos subjektai turi pagal nacionalinės sektorių teisės aktus privalomus leidimus arba šių subjektų darbuotojai turi reikiamus tos ministerijos išduotus įgaliojimus.

[15] Reglamento Nr. 300/2008 5 konstatuojamoji dalis, kurioje pabrėžiamas „didesnio lankstumo poreik[is] priimant saugumo priemones ir procedūras, kad būtų galima tinkamai reaguoti į besikeičiančius rizikos įvertinimus ir sudaryti galimybes naudoti naujas technologijas“.

62. Savo rašytinėse pastabose[16] LAS lygina Vidaus reikalų ministerijos vykdomus įgaliojimus ir DGTA priskirtas koordinavimo ir stebėsenos užduotis siekdama įrodyti, kad LSPP nustatyta sistema neatitinka Reglamento Nr. 300/2008 9 straipsnio.

63. Manau, kad abiejų institucijų įgaliojimai nėra lygiaverčiai ir neprieštarauja vieni kitiems:

– Vidaus reikalų ministerijos įgaliojimai tokiu atveju, kaip nagrinėjamas šioje byloje, yra susiję vien su patikrinimu, kaip įgyvendinamos bendrosios sąlygos, kurių Belgijoje turi laikyti visi privatūs saugos subjektai, nesvarbu, kokia yra konkreti jų veiklos sritis,

– pagal Reglamento Nr. 300/2008 9 straipsnį paskirtos institucijos (DGTA) funkcijos apima tik Reglamento Nr. 300/2008 4 straipsnyje nurodytų bendrųjų pagrindinių standartų įgyvendinimo koordinavimą ir stebėseną. Dėl paslaugas oro uostuose teikiančių privačių saugos subjektų pažymėtina, kad DGTA neturi kompetencijos išduoti bendrųjų leidimų, kurių iš tų subjektų reikalaujama pagal nacionalinę teisę.

64. Taigi pritariu Komisijai ir visoms į šią bylą įstojusioms vyriausybėms, kad atliekant pirma aprašytą Vidaus reikalų ministerijai pavestą privačių saugos subjektų kontrolę negali būti trukdoma vykdyti pagal Reglamento Nr. 300/2008 9 straipsnį paskirtos institucijos funkcijų, susijusių su stebėsena ir koordinavimu.

65. Kaip matyti iš sprendimo dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą ir proceso dėl prejudicinio sprendimo priėmimo eigos, Vidaus reikalų ministerija pagal LSPP turi teisę patikrinti, kaip įgyvendinamos privačią saugą reglamentuojančios nuostatos, kurių laikymasis yra būtina šios veiklos vykdymo sąlyga.

66. Vidaus reikalų ministerijos leidimas, kaip būtina (ir išankstinė) privačios saugos užduočių vykdymo sąlyga, reikalingas neatsižvelgiant į tai, kokioje teritorijoje privatūs subjektai atlieka tokias užduotis. Šiuo požiūriu nėra jokio skirtumo, ar tai oro uostas, ar kitas valstybinis arba privatus pastatas.

67. Įgaliojimas patikrinti, ar konkrečiu atveju laikomasi nuostatų, reglamentuojančių privatiems saugos subjektams privalomus leidimus arba jų darbuotojų įgaliojimus, kaip vienas iš įgaliojimų, gali būti suteiktas sektoriaus institucijai (šiuo atveju Vidaus reikalų ministerijai), jeigu nėra nacionalinės teisės normos, kurioje nustatyta kitaip, o ne būtinai Reglamento Nr. 300/2008 9 straipsnyje nurodytai institucijai.

68. Kartoju, šiuo tikslu nėra svarbu, ar privatūs saugos subjektai veikia oro uoste, ar bet kurioje kitoje teritorijoje: dėl to jiems taikoma leidimų išdavimo tvarka nesikeičia. Šią tvarką nustato nacionalinės teisės aktų leidėjas, atsižvelgdamas į kiekvienos valstybės narės įstaigų ar institucijų (valstybės arba žemesnio lygmens) kompetencijos pasiskirstymo sistemą.

69. Vidaus reikalų ministerijai atliekant patikrinimą nebuvo siekiama išsiaiškinti, ar nagrinėjamu atveju LAS ir jos darbuotojai iš esmės teisingai vykdė oro uosto saugumo priežiūros funkcijas: buvo tik patikrinta, ar LAS ir jos darbuotojai turi (išankstinius ir privalomus) leidimus bei įgaliojimus vykdyti šias funkcijas.

[16] 56, 87, 101 ir 102 punktai.

70. Taigi manau, kad atitinkamai institucijai, kaip antai Vidaus reikalų ministerijai, atliekant kontrolę visiškai nepažeidžiamos Reglamento Nr. 300/2008 9 straipsnio nuostatos ir netrukdoma vykdyti jame nurodytai „atitinkamai institucijai“ suteiktų koordinavimo ir stebėsenos įgaliojimų.

V. Išvada

71. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui taip atsakyti *Cour de cassation* (Kasacinis Teismas, Belgija):

2008 m. kovo 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 300/2008 dėl civilinės aviacijos saugumo bendrųjų taisyklių ir panaikinančio Reglamentą (EB) Nr. 2320/2002 9 straipsnis

turi būti aiškinamas taip:

pagal jį nedraudžiama, kad patikrinimą, kaip laikomasi privačius saugos subjektus reglamentuojančių teisės normų, susijusių su šiems subjektams privalomais leidimais ir jų darbuotojų įgaliojimais pagal nacionalinę teisę, atliktų kita institucija, o ne paskirta „atitinkama institucija“, atsakinga už Reglamento Nr. 300/2008 4 straipsnyje nurodytų bendrųjų pagrindinių standartų įgyvendinimo koordinavimą ir stebėseną.

Šiuo tikslu nėra svarbu, kad privačių saugos subjektų paslaugos teikiamos oro uoste.