Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
van 30 januari 2025 [1]

Zaak C-783/23

Liège Airport Security
tegen
Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van Binnenlandse Zaken

[verzoek van het Hof van Cassatie (België) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële procedure – Verordening (EG) nr. 300/2008 – Vervoer – Luchtvervoer – Beveiliging van de burgerluchtvaart – Artikel 4 en bijlage I – Gemeenschappelijke basisnormen – Artikel 9 – Bevoegde autoriteit die verantwoordelijk is voor de coördinatie van en het toezicht op de gemeenschappelijke basisnormen – Bevoegdheden van de nationale autoriteiten voor het toezicht op de particuliere beveiligingsdiensten die actief zijn op een luchthaven – Reikwijdte”

1. De minister van Binnenlandse Zaken (Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken) (België) heeft een sanctie opgelegd aan de vennootschap die belast is met de beveiligingstaken op de luchthaven van Luik (België) en aan twee van haar werknemers omdat de vennootschap niet de wettelijk vereiste vergunning had en de werknemers niet over de nodige identificatiekaart beschikten, die zij bij de minister van Binnenlandse Zaken hadden moeten opvragen.

2. Naar aanleiding van een beroep tegen deze sancties heeft de rechter in laatste aanleg het Hof een prejudiciële vraag gesteld over de uitlegging van artikel 9 van verordening (EG) nr. 300/2008 [2]. Hij wenst met name te vernemen of de aan de op grond van deze bepaling aangewezen autoriteit verleende bevoegdheid in de weg staat aan een interventie zoals die welke in casu door de minister van Binnenlandse Zaken is verricht.

[1] Oorspronkelijke taal: Spaans.

[2] Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2008 inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart en tot intrekking van verordening (EG) nr. 2320/2002 (PB 2008, L 97, blz. 72), zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 18/2010 van de Commissie van 8 januari 2010 (PB 2010, L 7, blz. 3).

I. Toepasselijke bepalingen

A. Internationaal recht – Bijlage 17 bij het Verdrag van Chicago inzake de internationale burgerluchtvaart van 7 december 1944

3. In hoofdstuk 1 („Definities") van bijlage 17 bij het Verdrag van Chicago inzake de internationale burgerluchtvaart van 7 december 1944[3] wordt bepaald:

„Wederrechtelijke daden. Daden, of pogingen daartoe, bedoeld om de veiligheid van de burgerluchtvaart in het gedrang te brengen, met inbegrip van, maar niet beperkt tot:

– het kapen van luchtvaartuigen;

– het vernietigen van een in dienst zijnd luchtvaartuig;

– gijzelingen aan boord van luchtvaartuigen of op vliegvelden;

– het met geweld binnendringen van een luchtvaartuig, luchthaven of het terrein van een luchtvaartinstallatie;

– het met criminele doeleinden aan boord van een luchtvaartuig brengen of in een luchthaven binnenbrengen van wapens of gevaarlijke apparaten (of stoffen);

– het gebruik van een in dienst zijnd luchtvaartuig om te doden, ernstig lichamelijk letsel te veroorzaken of ernstige materiële of milieuschade te veroorzaken;

– het verspreiden van valse informatie die de veiligheid van een luchtvaartuig tijdens de vlucht of op de grond, of de veiligheid van de passagiers, de bemanning, het grondpersoneel en het algemene publiek op een luchthaven of op het terrein van een burgerluchtvaartinstallatie in gevaar brengt.

[…]"

4. Hoofdstuk 2, punt 2.1.1 luidt:

„Elke verdragsluitende staat heeft als hoofddoel om de veiligheid van de passagiers, de bemanningen, het grondpersoneel en het algemene publiek te waarborgen in alle aangelegenheden die verband houden met de beveiliging van de burgerluchtvaart tegen wederrechtelijke daden."

[3] Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart, ondertekend te Chicago op 7 december 1944 (*United Nations Treaty Series*, deel 15, nr. 102; hierna: „Verdrag van Chicago"). Hoewel de Europese Unie het Verdrag van Chicago niet heeft geratificeerd, heeft zij de status van waarnemer in bepaalde organen van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO). De lidstaten zijn partij bij het Verdrag van Chicago en lid van de ICAO. Bijlage 17 bij dat verdrag is aangenomen op 22 maart 1974.

B. Unierecht – Verordening nr. 300/2008

5. In artikel 1 („Doelstellingen") is bepaald:

„1. In deze verordening worden gemeenschappelijke regels vastgesteld voor de bescherming van de burgerluchtvaart tegen wederrechtelijke daden die een gevaar vormen voor de beveiliging van de burgerluchtvaart.

Deze verordening verschaft tevens de basis voor een gemeenschappelijke interpretatie van bijlage 17 van het Verdrag van Chicago inzake de internationale burgerluchtvaart.

2. De doelstellingen van lid 1 worden bereikt door middel van:

a) het vaststellen van gemeenschappelijke regels en gemeenschappelijke basisnormen voor de beveiliging van de luchtvaart;

b) mechanismen voor toezicht op de naleving van deze regels en basisnormen.

6. Artikel 2 („Reikwijdte") luidt:

„1. Deze verordening is van toepassing op:

a) alle luchthavens of delen van luchthavens op het grondgebied van een lidstaat die niet uitsluitend voor militaire doeleinden worden gebruikt;

b) alle exploitanten, inclusief luchtvaartmaatschappijen, die diensten verlenen op de onder a) bedoelde luchthavens;

c) alle entiteiten die normen voor de beveiliging van de luchtvaart toepassen en die werkzaam zijn vanuit locaties die binnen of buiten luchthavens zijn gelegen en goederen en/of diensten leveren aan of via de onder a) bedoelde luchthavens.

[…]"

7. In artikel 3 („Definities") is vastgesteld:

„In deze verordening wordt verstaan onder:

1) ‚burgerluchtvaart': alle luchtvaartactiviteiten van burgerluchtvaartuigen, met uitzondering van activiteiten die worden uitgevoerd door de in artikel 3 van het Verdrag van Chicago inzake de internationale burgerluchtvaart vermelde staatsluchtvaartuigen;

2) ‚beveiliging van de luchtvaart': de combinatie van maatregelen en menselijke en materiële hulpbronnen, bedoeld om de burgerluchtvaart te beveiligen tegen wederrechtelijke daden die een gevaar vormen voor de veiligheid van de burgerluchtvaart;

[…]

8) ‚beveiligingsonderzoek': de toepassing van technische en andere middelen die tot doel hebben verboden voorwerpen te identificeren en/of te detecteren;

9) ‚beveiligingscontrole': de toepassing van middelen om het binnenbrengen van verboden voorwerpen te kunnen voorkomen;

10) ‚toegangscontrole': de toepassing van middelen om de toegang van onbevoegde personen of onbevoegde voertuigen, of beide, te kunnen voorkomen;

[…]"

8. Artikel 4 („Gemeenschappelijke basisnormen) luidt als volgt:

„1. De gemeenschappelijke basisnormen voor de bescherming van de burgerluchtvaart tegen wederrechtelijke daden die een gevaar vormen voor de veiligheid van de burgerluchtvaart, zijn vastgesteld in de bijlage.

Aanvullende gemeenschappelijke basisnormen waarin niet is voorzien bij de inwerkingtreding van deze verordening, moeten aan de bijlage worden toegevoegd overeenkomstig de in artikel 251 van het Verdrag bedoelde procedure.

2. De algemene maatregelen die beogen niet-essentiële onderdelen van de in lid 1 bedoelde gemeenschappelijke basisnormen te wijzigen door deze aan te vullen, worden vastgesteld volgens de regelgevingsprocedure met toetsing van artikel 19, lid 3.

Deze algemene maatregelen hebben betrekking op de volgende elementen:

a) toegestane methoden voor het uitvoeren van beveiligingsonderzoeken;

b) categorieën van voorwerpen die kunnen worden verboden;

c) wat betreft de toegangscontrole, redenen voor het verlenen van toegang tot de luchtzijde en tot om beveiligingsredenen beperkt toegankelijke zones;

d) toegestane methoden om onderzoeken van voertuigen en beveiligingscontroles en beveiligingsdoorzoekingen van luchtvaartuigen uit te voeren;

e) criteria voor het erkennen van de gelijkwaardigheid van beveiligingsnormen van derde landen;

f) omstandigheden waarin vracht en post aan beveiligingsonderzoeken of aan andere beveiligingscontroles worden onderworpen, alsmede de procedure voor de goedkeuring of aanwijzing van erkende agenten, bekende afzenders en vaste afzenders;

g) omstandigheden waarin bedrijfspost en bedrijfsmaterieel van een luchtvaartmaatschappij aan beveiligingsonderzoeken of aan andere beveiligingscontroles worden onderworpen;

h) omstandigheden waarin vluchtbenodigdheden en luchthavenbenodigdheden aan beveiligingsonderzoeken of aan andere beveiligingscontroles worden onderworpen, alsmede de procedure voor de goedkeuring of aanwijzing van erkende leveranciers en bekende leveranciers;

i) criteria voor de definiëring van kritieke delen van om beveiligingsredenen beperkt toegankelijke zones;

j) criteria voor de werving van personeel en de opleidingsmethoden;

k) omstandigheden waarin speciale beveiligingsprocedures kunnen worden toegepast of vrijstellingen van beveiligingscontroles kunnen worden verleend, en

l) algemene maatregelen die bedoeld zijn om niet-essentiële elementen van de in lid 1 bedoelde gemeenschappelijke basisnormen te wijzigen door deze aan te vullen, waarin niet is voorzien op de datum van inwerkingtreding van deze verordening.

Om dwingende urgente redenen kan de Commissie de urgentieprocedure van artikel 19, lid 4, toepassen.

3. Gedetailleerde maatregelen voor de toepassing van de in lid 1 bedoelde gemeenschappelijke basisnormen en van de in lid 2 bedoelde algemene maatregelen, worden vastgesteld volgens de regelgevingsprocedure van artikel 19, lid 2.

[…]"

9. In artikel 6 („Strengere maatregelen van lidstaten") staat te lezen:

„1. De lidstaten mogen maatregelen toepassen die strenger zijn dan de in artikel 4 bedoelde gemeenschappelijke basisnormen. Zij gaan daarbij te werk op basis van een risicobeoordeling en handelen in overeenstemming met de communautaire regelgeving. Dergelijke maatregelen zijn relevant, objectief en niet-discriminerend en staan in verhouding tot het desbetreffende risico.

[…]"

10. Artikel 9 („Bevoegde autoriteit") bepaalt:

„Als in een en dezelfde lidstaat twee of meer organen betrokken zijn bij de beveiliging van de burgerluchtvaart, wijst die lidstaat één autoriteit aan (hierna de ‚bevoegde autoriteit' genoemd) die verantwoordelijk is voor de coördinatie van en het toezicht op de toepassing van de in artikel 4 bedoelde gemeenschappelijke basisnormen."

11. In bijlage I zijn de „gemeenschappelijke basisnormen voor de beveiliging van de burgerluchtvaart tegen wederrechtelijke daden (artikel 4)" uiteengezet.

C. Belgisch recht

1. Wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid

12. Volgens artikel 4 van de Wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid[4] wordt als een bewakingsonderneming beschouwd, elke onderneming die bewakingsactiviteiten aanbiedt, of uitoefent of zich als dusdanig bekendmaakt.

[4] Wet tot regeling van de private en bijzondere veiligheid (*Belgisch Staatsblad* van 31 oktober 2017, blz. 96776; hierna: „WPBV").

13. In artikel 16 is bepaald dat niemand de diensten van een bewakingsonderneming mag aanbieden of deze van een interne bewakingsdienst mag organiseren indien hij daartoe vooraf geen vergunning heeft gekregen van de minister van Binnenlandse Zaken.

14. Artikel 76, eerste alinea, schrijft voor dat de personen die met bewakingstaken belast zijn, houder moeten zijn van een identificatiekaart die is afgeleverd door de minister van Binnenlandse Zaken.

15. Krachtens artikel 208 moeten inspecteurs – personeelsleden van overheidsdiensten – toezien op de naleving van de WPBV en de uitvoeringsbesluiten ervan.

16. Artikel 210 geeft de inspecteurs de bevoegdheid om processen-verbaal op te maken tot vaststelling van de inbreuken op de WPBV en op de uitvoeringsbesluiten ervan.

17. Artikel 216 kent de inspecteurs onderzoeksbevoegdheden toe om alle informatie te verzamelen die zij nuttig achten om zich ervan te vergewissen dat de normen inzake private veiligheid daadwerkelijk in acht genomen worden.

18. In artikel 236 is bepaald dat sancties slechts kunnen worden opgelegd voor inbreuken op de WPBV of haar uitvoeringsbesluiten en aan personen die het voorwerp uitmaken van een proces-verbaal.

2. Waals decreet van 23 juni 1994

19. Artikel 4 ter, § 2, van het Waalse decreet van 23 juni 1994[5] bepaalt:

– De taken van openbare dienstverlening gevormd door de beveiligings- en veiligheidstaken in de luchthaven worden toevertrouwd aan de maatschappijen waaraan de uitbating van de luchthavens in concessie is gegeven volgens de nadere regels bepaald in de concessieovereenkomst en in het desbetreffende bestek onverminderd het derde lid van deze tweede paragraaf en de paragrafen 3 tot en met 5.

– In de zin van dit artikel wordt onder beveiligingstaken verstaan de combinatie van de maatregelen en de menselijke en materiële middelen ter bescherming van de burgerlijke luchtvaart tegen het plegen van illegale daden, en wordt onder veiligheidstaken verstaan alle maatregelen en menselijke en materiële middelen strekkende tot het veilig verloop van het burgerlijk luchtvaartverkeer.

– Het bestuur verricht de controle over de zorgvuldige uitvoering van de concessie, meer bepaald wat betreft de uitvoering van de beveiligings- en veiligheidstaken. De nadere regels voor de controle van de zorgvuldige uitvoering van de concessie waarover het bestuur beschikt worden omschreven in de concessieovereenkomsten en in de desbetreffende bestekken.

[5] Betreffende de oprichting en de uitbating van de onder het Waalse Gewest ressorterende luchthavens en vliegvelden (*Belgisch Staatsblad* van 15 juli 1994, blz. 18666), in de versie die ratione temporis van toepassing is op de feiten, zoals ingevoerd bij decreet van 19 december 2007 (*Belgisch Staatsblad* van 31 december 2007, blz. 65947) (hierna: „Waals decreet van 23 juni 1994”).

20. In artikel 4 ter, § 3, is bepaald dat voor elke luchthaven een publiekrechtelijke naamloze vennootschap wordt opgericht waarvan het kapitaal voor 49 % in handen is van de maatschappij waaraan de luchthavenuitbating is toevertrouwd en voor 51 % in handen is van het Waalse Gewest (België). De uitbatingsmaatschappij draagt de beveiligingstaken over aan die publiekrechtelijke naamloze vennootschap Liège Airport-Security (hierna: „LAS") voor de luchthaven Luik-Bierset.

II. Feiten, geding en prejudiciële vragen

21. De verwijzende rechter vat de feiten als volgt samen [6]:

– De publiekrechtelijke naamloze vennootschap LAS is door het Waalse Gewest en de naamloze vennootschap Liège Airport opgericht om de beveiligingstaken in de zin van artikel 4 ter, § 2, van het Waalse decreet van 23 juni 1994 te waarborgen.

– Op 16 maart 2018 zijn ambtenaren van het ministerie van Binnenlandse Zaken naar de luchthaven van Luik gegaan om te controleren of de WPBV werd nageleefd. Daarbij hebben zij vastgesteld dat twee werknemers activiteiten verrichtten die onder specifieke opdrachten voor private bewaking vallen: de ene werknemer controleerde met behulp van een metaaldetector de toegang van passagiers tot de start- en landingsbanen, de andere werknemer verklaarde de controlelocaties te inspecteren en toezicht te houden op het controlepersoneel.

– Er werden drie processen-verbaal van overtreding opgemaakt. Het eerste proces-verbaal kwam ten laste van LAS wegens het organiseren van een interne bewakingsdienst zonder daarvoor vergunning te hebben gekregen van de minister van Binnenlandse Zaken (schending van artikel 16, eerste alinea, WPBV) en de andere twee processen-verbaal kwamen ten laste van elk van de twee werknemers wegens het verlenen van diensten zonder in het bezit te zijn van een identificatiekaart (artikel 76, eerste alinea, WPBV).

22. Op 27 november 2020 heeft de minister van Binnenlandse Zaken LAS een geldboete van 15 000 EUR opgelegd. Op 11 maart 2021 heeft deze minister elk van de twee werknemers een geldboete van 500 EUR opgelegd.

23. LAS heeft bij de tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Franstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel, België) beroep ingesteld tegen de besluiten van de minister van Binnenlandse Zaken op grond dat in België het Directoraat-generaal Luchtvaart (hierna: „DGLV") [7] op grond van artikel 9 van verordening nr. 300/2008 is aangewezen als autoriteit die verantwoordelijk is voor de coördinatie van en het toezicht op de toepassing van de gemeenschappelijke basisnormen voor de beveiliging van de burgerluchtvaart.

24. Volgens LAS heeft België, door de veiligheidsdiensten van een luchthaven aan het toezicht van de minister van Binnenlandse Zaken te onderwerpen, artikel 9 van verordening nr. 300/2008 geschonden, aangezien het zich niet heeft gehouden aan het (in deze bepaling vervatte) voorschrift om één enkele bevoegde autoriteit aan te wijzen.

[6] Deel II van de verwijzingsbeslissing.

[7] Binnen de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer.

25. Het beroep van LAS is door de rechter in eerste aanleg verworpen bij vonnis van 25 februari 2022, waartegen LAS cassatieberoep heeft ingesteld. Daarin stelt zij opnieuw dat de minister van Binnenlandse Zaken niet bevoegd is om toezicht te houden op de activiteiten inzake luchthavenbeveiliging.

26. Tegen deze achtergrond heeft het Hof van Cassatie (België) het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Moet artikel 9 van verordening [nr. 300/2008] aldus worden uitgelegd dat de op grond van deze bepaling aangewezen bevoegde autoriteit, met uitsluiting van elke andere autoriteit, enkel toezicht houdt op de toepassing van de in artikel 4 bedoelde gemeenschappelijke basisnormen wanneer deze voortvloeien uit een regeling die specifiek geldt voor de beveiliging van de burgerluchtvaart?”

III. Procedure bij het Hof

27. Het verzoek om een prejudiciële beslissing is op 19 december 2023 ingekomen ter griffie van het Hof.

28. LAS, de Belgische, de Franse en de Poolse regering, alsmede de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend.

29. Het houden van een terechtzitting is niet noodzakelijk geacht.

IV. Beoordeling

A. Afbakening van het geschil

30. De regeling inzake de private en bijzondere veiligheid in België (de WPBV) vereist dat elke beveiligingsonderneming die bewakingsactiviteiten aanbiedt of uitoefent, of zich als dusdanig bekendmaakt, daartoe vooraf een vergunning moet hebben gekregen van de minister van Binnenlandse Zaken.

31. Op grond van de WPBV zijn de personen belast met het uitoefenen van de activiteiten behorend tot het toepassingsgebied van deze wet tevens verplicht om in het bezit te zijn van een door de minister van Binnenlandse Zaken afgegeven identificatiekaart.

32. De WPBV bevat een algemene (horizontale) regeling die van toepassing is op alle private of bijzondere beveiligingsondernemingen[8], zonder dat specifiek wordt verwezen naar de bewakings- of controletaken of diensten die op een luchthaven worden verleend.

[8] In artikel 3 van de WPBV wordt in de definitie van private en bijzondere bewakingsactiviteiten onder meer zeer ruim verwezen naar elke vorm van statische bewaking van goederen, van toezicht op en controle van het publiek met het oog op het verzekeren van het veilig en vlot verloop van evenementen, alsook de taken met het oog op het verzekeren van de veiligheid op al dan niet publiek toegankelijke plaatsen.

33. In het Waalse decreet van 23 juni 1994 wordt in detail de wettelijke regeling van de luchthavens van het Waalse Gewest uiteengezet. In dat decreet is het volgende bepaald:

– Het bestuur verricht de controle over de zorgvuldige uitvoering van de concessie, meer bepaald wat betreft de uitvoering van de beveiligings- en veiligheidstaken.

– De beveiligings- en veiligheidstaken in de luchthaven worden toevertrouwd aan de maatschappijen waaraan de uitbating van de luchthavens in concessie is gegeven. Voor elke luchthaven wordt er een naamloze vennootschap opgericht waarvan het kapitaal voor 49 % in handen is van de maatschappij waaraan de luchthavenuitbating is toevertrouwd en voor 51 % in handen is van het Waalse Gewest. De uitbatingsmaatschappij draagt de beveiligingstaken over aan die naamloze vennootschap. Voor de luchthaven van Luik zijn deze taken overgedragen aan LAS.

34. De personencontrole op Belgische luchthavens wordt geregeld door de gemeenschappelijke basisnormen (in de zin van artikel 4 van verordening nr. 300/2008), waarop wordt toegezien door het DGLV, terwijl de algemene regelgeving voor private beveiligingsentiteiten is opgenomen in de WPBV.

35. Volgens LAS is daardoor sprake van een overlapping van bevoegdheden die niet strookt met verordening nr. 300/2008, aangezien de beveiligingsondernemingen en -agenten die private bewakingstaken verrichten op de Belgische luchthavens kunnen worden gecontroleerd door zowel het DGLV als de minister van Binnenlandse Zaken. [9]

36. De Commissie, de Belgische regering en de andere regeringen die aan de prejudiciële procedure hebben deelgenomen, verzetten zich tegen de stelling van LAS.

37. Gelet op de feiten zoals die door de verwijzende rechter zijn beschreven, ben ik van oordeel dat het geschil moet worden beperkt tot de vraag of a) de minister van Binnenlandse Zaken op grond van de WPBV een zekere controle mag uitoefenen op de van LAS geëiste vergunning en op de identificatiekaarten van haar werknemers, dan wel of b) deze controle uitsluitend toekomt aan „de bevoegde autoriteit” (het DGLV) die is aangewezen op grond van artikel 9 van verordening nr. 300/2008.

38. Vast staat dat LAS, hoewel zij is opgericht als publiekrechtelijke naamloze vennootschap, zich moet houden aan de Belgische regels die van toepassing zijn op private beveiligingsentiteiten.

39. LAS stelt dat het Hof met dit prejudiciële verzoek wordt gevraagd om zich uit te spreken over de verenigbaarheid van de WPBV met verordening nr. 300/2008 en voegt daaraan toe dat de analyse moet worden uitgebreid tot de problemen die voortvloeien uit „de Belgische hiërarchie der normen [waarin] gewestelijke decreten de status van wetgeving hebben en op hetzelfde niveau als federale wetten staan” [10]. Op basis van deze premisse stelt zij dat de WPBV „geen voorrang heeft op het Waalse decreet van 23 juni 1994”.

40. Het is duidelijk dat het Hof zich moet beperken tot de uitlegging van het Unierecht in verband met het door de verwijzende rechter voorgelegde rechtskader, zonder zich te mengen in zuiver nationale controverses, zoals die welke door LAS aan de orde is gesteld.

[9] Punten 45 en 46 van de schriftelijke opmerkingen van LAS.

[10] Brief van LAS van 15 juli 2024, waarin zij verzoekt om een terechtzitting om onder meer deze kwestie mondeling te kunnen bespreken. Het Hof heeft dat verzoek, zoals reeds gezegd, niet ingewilligd.

B. Antwoord op de prejudiciële vraag

41. Volgens overweging 25 van verordening nr. 300/2008 heeft deze verordening „de beveiliging van de burgerluchtvaart tegen wederrechtelijke daden en het leggen van een basis voor de gemeenschappelijke interpretatie van bijlage 17 van het Verdrag van Chicago inzake de internationale burgerluchtvaart" tot doel.

42. In artikel 1, lid 1, van verordening nr. 300/2008 staat dat de „bescherming van de burgerluchtvaart tegen wederrechtelijke daden die een gevaar vormen voor de beveiliging van de burgerluchtvaart" wordt beoogd. Een opsomming van die daden (of pogingen daartoe) is te vinden in hoofdstuk 1 van bijlage 17 bij voornoemd verdrag, dat een lijst met voorbeelden bevat. [11]

43. Overeenkomstig artikel 3 van verordening nr. 300/2008 wordt onder beveiliging van de luchtvaart verstaan „de combinatie van maatregelen en menselijke en materiële hulpbronnen, bedoeld om de burgerluchtvaart te beveiligen tegen wederrechtelijke daden die een gevaar vormen voor de veiligheid van de burgerluchtvaart" en onder burgerluchtvaart „alle luchtvaartactiviteiten van burgerluchtvaartuigen" [12].

44. In artikel 1, lid 2, van verordening nr. 300/2008 wordt verduidelijkt met welke middelen de doelstellingen van die verordening worden bereikt. Het betreft enerzijds „het vaststellen van gemeenschappelijke regels en gemeenschappelijke basisnormen voor de beveiliging van de luchtvaart" en anderzijds de „mechanismen voor toezicht op de naleving van deze regels en basisnormen".

45. De in bijlage I bij verordening nr. 300/2008 geregelde *gemeenschappelijke basisnormen* behelzen een twaalftal specifieke gebieden. [13] Daarnaast voorziet de verordening in de vaststelling van *aanvullende basisnormen*, die eveneens in de bijlage bij de verordening worden opgenomen, en van *algemene maatregelen* waarmee wordt beoogd om niet-essentiële onderdelen van de gemeenschappelijke basisnormen te wijzigen.

46. Voor deze prejudiciële procedure moet de aandacht uitgaan naar artikel 9 van verordening nr. 300/2008, waarvan de verwijzende rechter de uitlegging vraagt. De inhoud daarvan valt binnen het kader van de mechanismen ter waarborging van de naleving van de materiële bepalingen van de verordening zelf.

[11] Het kapen van luchtvaartuigen; het vernietigen van een in dienst zijnd luchtvaartuig; gijzelingen aan boord van luchtvaartuigen of op vliegvelden; het met geweld binnendringen van een luchtvaartuig, luchthaven of het terrein van een luchtvaartinstallatie; het met criminele doeleinden aan boord van een luchtvaartuig brengen of in een luchthaven binnenbrengen van wapens of gevaarlijke apparaten (of stoffen); het gebruik van een in dienst zijnd luchtvaartuig om te doden, ernstig lichamelijk letsel te veroorzaken of ernstige materiële of milieuschade te veroorzaken; het verspreiden van valse informatie die de veiligheid van een luchtvaartuig tijdens de vlucht of op de grond of de veiligheid van de passagiers, de bemanning, het grondpersoneel en het algemene publiek op een luchthaven of op het terrein van een burgerluchtvaartinstallatie in gevaar brengt.

[12] Activiteiten die worden uitgevoerd door de in artikel 3 van het Verdrag van Chicago inzake de internationale burgerluchtvaart vermelde staatsluchtvaartuigen, zijn uitgesloten.

[13] De twaalf gebieden betreffen: 1) beveiliging van luchthavens; 2) afgebakende zones van luchthavens; 3) beveiliging van luchtvaartuigen; 4) passagiers en handbagage; 5) ruimbagage; 6) vracht en post; 7) bedrijfspost van een luchtvaartmaatschappij en bedrijfsmaterieel van een luchtvaartmaatschappij; 8) vluchtbenodigdheden; 9) luchthavenbenodigdheden; 10) beveiligingsmaatregelen tijdens de vlucht; 11) werving en opleiding van personeel, en 12) beveiligingsuitrusting. Op grond van artikel 4, leden 2 en 3, van verordening nr. 300/2008 is uitvoeringsverordening (EU) 2015/1998 van de Commissie van 5 november 2015 tot vaststelling van gedetailleerde maatregelen voor de tenuitvoerlegging van de gemeenschappelijke basisnormen op het gebied van de beveiliging van de luchtvaart (PB 2015, L 299, blz. 1) vastgesteld.

47. Artikel 9 van verordening nr. 300/2008 bevat twee bepalingen inzake de „bevoegde autoriteit" die verantwoordelijk is voor de coördinatie van en het toezicht op de naleving van de gemeenschappelijke basisnormen voor de beveiliging van de burgerluchtvaart.

– Ten eerste laat dit artikel toe dat een lidstaat meerdere organen heeft die taken uitvoeren op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart.

– Ten tweede houdt het een verplichting in voor de lidstaat om „één autoriteit [aan te wijzen] die verantwoordelijk is voor de coördinatie van en het toezicht op de toepassing van de in artikel 4 bedoelde gemeenschappelijke basisnormen".

48. Letterlijk opgevat, laat artikel 9 van verordening nr. 300/2008 ondubbelzinnig toe dat er verschillende organen zijn die taken op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart uitoefenen. Of er nu inderdaad meerdere organen zijn of niet, de lidstaat moet in elk geval één autoriteit aanwijzen die verantwoordelijk is voor *de coördinatie van en het toezicht op* de toepassing van de in artikel 4 bedoelde gemeenschappelijke basisnormen.

49. Uit de regelgevingscontext lijkt eveneens te volgen dat er meerdere organen naast elkaar kunnen bestaan, waarvan het optreden wordt gecoördineerd door en onder toezicht staat van de bevoegde autoriteit. Dit blijkt uit overweging 12 van verordening nr. 300/2008.

50. „[D]e coördinatie van en het toezicht op" de toepassing van de gemeenschappelijke basisnormen zijn daarom, overeenkomstig artikel 9 van verordening nr. 300/2008, taken van de ene bevoegde autoriteit die door elke staat wordt aangewezen. Niets minder, maar ook niets meer (behalve, zoals ik meteen zal toelichten, wanneer een lidstaat deze autoriteit andere taken toevertrouwt).

51. Artikel 9 van verordening nr. 300/2008 houdt niet noodzakelijk in dat aan deze autoriteit andere taken worden toegewezen (bijvoorbeeld uitvoerende of inspectietaken) dan de coördinatie van en het toezicht op het optreden van de overige organen die door de lidstaat zijn belast met taken op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart.

52. Het tegenovergestelde standpunt innemen zou erop neerkomen dat een soort „hoogste autoriteit" in het leven wordt geroepen en dat de bevoegdheid van andere gespecialiseerde nationale autoriteiten wordt gedupliceerd of zelfs dat deze autoriteiten worden vervangen. [14]

53. Op de luchthavens kunnen de activiteiten van talrijke overheidsinstanties of -autoriteiten samenvloeien, die allemaal aan hun eigen sectorale werkingsregels zijn onderworpen. Zoals reeds gezegd, staat er echter niets aan in de weg dat de lidstaten hun specifieke taken toevertrouwen, ook op het gebied van de beveiliging van luchthavens, die onder de coördinatie en het toezicht van de „bevoegde autoriteit" vallen indien zij de toepassing van de in artikel 4 van verordening nr. 300/2008 bedoelde gemeenschappelijke basisnormen betreffen.

54. De werkingssfeer van verordening nr. 300/2008 is immers heel ruim: volgens overweging 6 en artikel 2, lid 1, behelst deze de burgerluchthavens op het grondgebied van een lidstaat, exploitanten die diensten aanbieden op deze luchthavens en entiteiten die goederen of diensten aan of via deze luchthavens leveren.

[14] Schriftelijke opmerkingen van de Poolse regering, punten 17 en 18.

55. Gelet op deze ruime materiële werkingssfeer, is het logisch dat in verordening nr. 300/2008 louter „de basisbeginselen […] worden vastgelegd voor de maatregelen die genomen moeten worden om de burgerluchtvaart te beveiligen tegen wederrechtelijke daden, zonder evenwel in te gaan op technische en procedurele bijzonderheden ten aanzien van de wijze waarop deze beginselen moeten worden toegepast” [15].

56. In diezelfde lijn:

– noemt artikel 1, gelezen in samenhang met artikel 4 van verordening nr. 300/2008, alleen de doelstelling om gemeenschappelijke basisnormen voor de beveiliging van de luchtvaart vast te stellen. De technische en procedurele aspecten van de toepassing daarvan worden overgelaten aan de nationale wetgever, zonder dat verordening nr. 300/2008 vooruitloopt op alle details van de organisatie van het luchtvaartbeveiligingssysteem;

– mogen de lidstaten op grond van artikel 6 van verordening nr. 300/2008 maatregelen toepassen die strenger zijn dan de in artikel 4 bedoelde gemeenschappelijke basisnormen;

– is in artikel 10 van verordening nr. 300/2008 bepaald dat de verantwoordelijkheden voor de toepassing van de in artikel 4 bedoelde gemeenschappelijke basisnormen worden vastgesteld in het nationale programma voor de beveiliging van de burgerluchtvaart.

57. Volgens de informatie waarover het Hof beschikt, komen de beveiligingstaken die door LAS en haar werknemers worden uitgevoerd overeen met de uitvoering van bepaalde gemeenschappelijke basisnormen als bedoeld in artikel 4 van en bijlage I bij verordening nr. 300/2008.

58. Dit betekent echter niet dat de op grond van artikel 9 van verordening nr. 300/2008 aangewezen „bevoegde autoriteit” *alle* taken in verband met de activiteiten van private beveiligingsondernemingen en -agenten op zich neemt. Zoals ik reeds heb vermeld, beperkt dit artikel de bevoegdheden van die autoriteit uitdrukkelijk tot de coördinatie van en het toezicht op de toepassing van de gemeenschappelijke basisnormen.

59. Een lidstaat heeft uiteraard het recht om aan deze bevoegdheden nog andere bevoegdheden toe te voegen, zodat de in artikel 9 van verordening nr. 300/2008 bedoelde autoriteit taken uitvoert die verder reiken dan de in deze bepaling genoemde taken. In dat geval zijn het de nationale regels, en niet verordening nr. 300/2008, die bepalen wie deze taken moet verrichten en hoe dat moet gebeuren.

60. Het Hof moet uitlegging geven aan verordening nr. 300/2008 en niet aan de nationale regels. Het is evenmin aan het Hof om zich uit te spreken over de wijze waarop de bevoegdheden op dit gebied binnen elke lidstaat worden verdeeld. Welke autoriteiten of organen op de verschillende overheidsniveaus of lagere overheidsniveaus deze of gene bevoegdheid op zich nemen (waarbij hoe dan ook de coördinatie- en toezichtsbevoegdheden van de in artikel 9 van verordening nr. 300/2008 bedoelde autoriteit moeten worden geëerbiedigd), moet door de verwijzende rechter worden nagegaan.

[15] Overweging 5 van verordening nr. 300/2008, waarin wordt gewezen op de „behoefte aan meer flexibiliteit bij het vaststellen van beveiligingsmaatregelen en -procedures” „[o]m tegemoet te komen aan de evoluerende risicobeoordelingen en om de introductie van nieuwe technologieën mogelijk te maken”.

61. In het bijzonder verzet niets in verordening nr. 300/2008 zich ertegen dat België zijn minister van Binnenlandse Zaken opdraagt te onderzoeken of private beveiligingsentiteiten over de door de nationale sectorale wetgeving vereiste vergunningen beschikken en of de werknemers van die entiteiten over de door die minister afgegeven identificatiekaart beschikken.

62. In haar schriftelijke opmerkingen [16] stelt LAS de door de minister van Binnenlandse Zaken uitgeoefende bevoegdheden gelijk aan de coördinatie- en toezichtstaken die zijn toegewezen aan het DGLV, om te duiden op het bestaan van een spanningsveld tussen de regeling van de WPBV en artikel 9 van verordening nr. 300/2008.

63. Mijns inziens zijn deze bevoegdheden niet gelijkwaardig en zijn zij niet met elkaar in strijd.

– De door de minister van Binnenlandse Zaken uitgeoefende bevoegdheden betreffen in een geval zoals het onderhavige louter de controle van de algemene voorwaarden waaraan alle private beveiligingsentiteiten in België moeten voldoen, ongeacht in welke sector zij actief zijn.

– De bevoegdheden van de op grond van artikel 9 van verordening nr. 300/2008 aangewezen autoriteit (het DGLV) zijn beperkt tot de coördinatie van en het toezicht op de toepassing van de gemeenschappelijke basisnormen van artikel 4 van die verordening. Wat betreft private beveiligingsentiteiten die diensten verlenen op luchthavens, is het DGLV niet bevoegd om de algemene vergunningen te verlenen waarover deze organisaties krachtens de nationale wetgeving moeten beschikken.

64. Ik ben het dan ook met de Commissie en alle regeringen die aan deze procedure hebben deelgenomen eens dat de aan de minister van Binnenlandse Zaken toevertrouwde controle op private beveiligingsentiteiten, zoals hierboven beschreven, geen belemmering vormt voor de toezichthoudende en coördinerende taken van de op grond van artikel 9 van verordening nr. 300/2008 aangewezen autoriteit.

65. Zoals blijkt uit de verwijzingsbeslissing en uit het verloop van de prejudiciële procedure, is de minister van Binnenlandse Zaken krachtens de WPBV gemachtigd om de naleving te controleren van de bepalingen inzake de private veiligheid die absoluut in acht moeten worden genomen om deze activiteit te mogen uitoefenen.

66. Als absolute (voorafgaande) voorwaarde om private beveiligingstaken te mogen uitvoeren, is de vergunning van de minister van Binnenlandse Zaken vereist ongeacht waar de private entiteiten deze taken uitvoeren. Het doet er in dat opzicht dus niet toe of het gaat om een luchthaven of een ander al dan niet voor het publiek toegankelijk gebouw.

67. De controle of de bepalingen inzake de van private beveiligingsentiteiten geëiste vergunningen of de van hun werknemers geëiste identificatiekaarten in een concreet geval zijn nageleefd, kan bij gebreke van een andersluidende nationale regeling tot het geheel van bevoegdheden van een sectorale autoriteit (in casu de minister van Binnenlandse Zaken) behoren, en niet noodzakelijkerwijs tot dat van de in artikel 9 van verordening nr. 300/2008 bedoelde autoriteit.

[16] Punten 56, 87, 101 en 102.

68. In dat verband is het, nogmaals, irrelevant of de private beveiligingsentiteiten op een luchthaven of elders actief zijn: deze omstandigheid verandert niets aan de vergunningsregeling waaraan zij zijn onderworpen. Die regeling wordt door de nationale wetgever vastgesteld met inachtneming van het stelsel van elke lidstaat voor de verdeling van bevoegdheden over de eigen organen of autoriteiten (op het niveau van de overheid of lagere overheden).

69. De door de minister van Binnenlandse Zaken uitgevoerde inspectie had niet tot doel om na te gaan of LAS en haar werknemers in dit geval hun taken op het gebied van luchthavenbeveiliging op materieel zorgvuldige wijze uitvoerden: er werd enkel gecontroleerd of LAS en haar werknemers al dan niet over de (voorafgaande en verplichte) vergunning en identificatiekaarten beschikten om die taken uit te voeren.

70. Samenvattend ben ik van oordeel dat het toezicht dat wordt uitgeoefend door een autoriteit zoals de minister van Binnenlandse Zaken op geen enkele wijze afbreuk doet aan het bepaalde in artikel 9 van verordening nr. 300/2008, noch aan de coördinatie- en toezichtbevoegdheden die zijn toegewezen aan de „bevoegde autoriteit" die op grond van dat artikel is aangewezen.

V. Conclusie

71. Gelet op het bovenstaande geef ik het Hof in overweging om de vragen van het Hof van Cassatie te beantwoorden als volgt:

„Artikel 9 van verordening (EG) nr. 300/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2008 inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart en tot intrekking van verordening (EG) nr. 2320/2002

moet aldus worden uitgelegd dat

het zich er niet tegen verzet dat de controle op de naleving van de regels die gelden voor private beveiligingsentiteiten, wat betreft de vergunningen die van die entiteiten kunnen worden geëist en de identificatiekaarten die van hun werknemers kunnen worden geëist volgens de nationale wetgeving, wordt verricht door een andere autoriteit dan de ‚bevoegde autoriteit' die is aangewezen als verantwoordelijke voor de coördinatie van en het toezicht op de toepassing van de in artikel 4 van verordening nr. 300/2008 bedoelde gemeenschappelijke basisnormen.

In dit verband is het irrelevant dat de diensten van de private beveiligingsentiteiten op een luchthaven worden verleend."