Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
apresentadas em 30 de janeiro de 2025[1]

Processo C-783/23

Liège Airport Security
contra
État belge, representado pelo ministre de l'Intérieur

[pedido de decisão prejudicial apresentado pela Cour de cassation (Tribunal de Cassação, Bélgica)]

«Reenvio prejudicial — Regulamento (CE) n.º 300/2008 — Transporte — Transporte aéreo — Segurança da aviação civil — Artigo 4.º e anexo I — Normas de base comuns — Artigo 9.º — Autoridade competente responsável pela coordenação e pelo controlo das normas de base comuns — Competências das autoridades nacionais para controlar os serviços de segurança privados que operam num aeroporto — Âmbito de aplicação»

1. O Ministère de l'Intérieur (Service Public Fédéral Intérieur) [Ministério da Administração Interna (Serviço Público Federal Interno), Bélgica] sancionou a empresa responsável pela segurança do aeroporto de Liège (Bélgica), por esta não dispor da autorização legalmente exigida, e dois dos seus trabalhadores, por estes não serem detentores dos cartões de identificação que deviam ter requerido ao Ministério da Administração Interna.

2. Na sequência de um recurso interposto contra essas sanções, o órgão jurisdicional chamado a pronunciar-se em última instância decidiu submeter ao Tribunal de Justiça uma questão prejudicial relativa à interpretação do artigo 9.º do Regulamento (CE) n.º 300/2008[2]. Pretende saber, em particular, se a competência atribuída à autoridade designada por força da referida disposição se opõe a uma intervenção como a que o Ministério da Administração Interna levou a cabo no caso vertente.

[1] Língua original: espanhol.

[2] Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de março de 2008, relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil e que revoga o Regulamento (CE) n.º 2320/2002 (JO 2008, L 97, p. 72), com a redação que lhe foi dada pelo Regulamento (UE) n.º 18/2010 da Comissão, de 8 de janeiro de 2010 (JO 2010, L 7, p. 3).

I. Quadro jurídico

A. Direito internacional. Anexo 17 da Convenção de Chicago sobre Aviação Civil Internacional, de 7 de dezembro de 1944[3]

3. O capítulo 1 (sob a epígrafe «Definições») dispõe:

«Atos de interferência ilícita. Trata-se de atos ou tentativas de atos que possam pôr em risco a segurança da aviação civil, incluindo mas não limitados a:

– sequestro de aeronave;

– destruição de uma aeronave em serviço;

– tomada de reféns a bordo de uma aeronave ou nos aeródromos;

– entrada forçada a bordo de uma aeronave, num aeroporto ou no recinto de uma instalação aeronáutica;

– introdução a bordo de uma aeronave ou num aeroporto de uma arma ou engenho perigoso ou material para fins criminosos;

– utilização de uma aeronave em serviço com o propósito de causar mortes, danos corporais graves ou danos graves à propriedade ou ao ambiente;

– comunicação de informações falsas que possam colocar em perigo a segurança de uma aeronave em terra ou em voo, ou de passageiros, tripulantes, pessoal de terra ou o público em geral, num aeroporto ou nas premissas de uma instalação aeronáutica.

[…]»

4. Em conformidade com o capítulo 2, ponto 2.1.1:

«Cada Estado Contratante tem, como objetivo principal, a segurança dos passageiros, tripulações, pessoal de terra e do público em geral, em todos os assuntos relacionados com a proteção contra atos de interferência ilícita na aviação civil.»

B. Direito da União. Regulamento n.º 300/2008

5. Nos termos do artigo 1.º («Objetivos»):

«1. O presente regulamento estabelece regras comuns para a proteção da aviação civil contra atos de interferência ilícita que ponham em causa a segurança da aviação civil.

[3] Convenção de Chicago sobre Aviação Civil Internacional, assinada em Chicago em 7 de dezembro de 1944 (Recueil des traités des Nations unies, vol. 15, n.º 102; a seguir «Convenção de Chicago»). Embora a União Europeia não tenha ratificado a Convenção de Chicago, tem estatuto de observador em certos órgãos da Organização da Aviação Civil Internacional (OACI). Os Estados-Membros são Estados Contratantes da Convenção de Chicago e membros da OACI. O anexo 17 da Convenção de Chicago foi adotado em 22 de março de 1974.

O presente regulamento estabelece igualmente a base para uma interpretação comum do anexo 17 da Convenção de Chicago sobre a Aviação Civil Internacional.

2. Os meios para a consecução dos objetivos estabelecidos no n.º 1 são os seguintes:

a) Estabelecimento de regras e normas de base comuns de segurança da aviação;

b) Mecanismos de controlo do cumprimento».

6. O artigo 2.º («Âmbito de aplicação») prevê:

«1. O presente regulamento aplica-se:

a) A todos os aeroportos ou partes de aeroportos situados no território dos Estados-Membros, que não sejam exclusivamente utilizados para fins militares;

b) A todos os operadores, incluindo transportadoras aéreas, que prestem serviços nos aeroportos referidos na alínea a);

c) A todas as entidades que apliquem normas de segurança da aviação, que operem a partir de instalações situadas no interior ou no exterior das instalações aeroportuárias e que forneçam bens e/ou prestem serviços aos aeroportos referidos na alínea a) ou através desses aeroportos.

[…]»

7. O artigo 3.º («Definições») dispõe:

«Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

1) "Aviação civil", as operações aéreas efetuadas por aeronaves civis, excluindo as operações realizadas por aeronaves estatais referidas no artigo 3.º da Convenção de Chicago sobre a Aviação Civil Internacional;

2) "Segurança da aviação", a combinação de medidas e de recursos humanos e materiais destinada a proteger a aviação civil contra atos de interferência ilícita que ponham em causa a segurança da aviação civil;

[…]

8) "Rastreio", a aplicação de meios técnicos ou outros destinados a identificar e/ou detetar artigos proibidos;

9) "Controlo de segurança", a aplicação de meios suscetíveis de impedir a introdução de artigos proibidos;

10) "Controlo de acesso", a aplicação de meios suscetíveis de impedir a entrada de pessoas e/ou veículos não autorizados;

[…]»

8. O artigo 4.º («Normas de base comuns») prevê:

«1. As normas de base comuns de proteção da aviação civil contra atos de interferência ilícita que ponham em causa a segurança da aviação civil constam do anexo.

As normas de base comuns adicionais não previstas à data de entrada em vigor do presente regulamento devem ser aditadas ao anexo nos termos do artigo 251.º do Tratado.

2. As medidas gerais, que têm por objeto alterar elementos não essenciais das normas de base comuns referidas no n.º 1, completando-as, são aprovadas pelo procedimento de regulamentação com controlo a que se refere o n.º 3 do artigo 19.º

Essas medidas gerais incidem sobre:

a) Os métodos de rastreio autorizados;

b) As categorias de artigos que podem ser proibidos;

c) No que se refere ao controlo de acesso, os motivos para conceder acesso ao lado ar e às zonas restritas de segurança;

d) Os métodos autorizados para o controlo de veículos e para os controlos e verificações de segurança das aeronaves;

e) Os critérios para o reconhecimento da equivalência das normas de segurança dos países terceiros;

f) As condições em que a carga e o correio devem ser rastreados ou submetidos a outros controlos de segurança, bem como o processo para a aprovação ou designação de agentes reconhecidos, de expedidores conhecidos e de expedidores avençados;

g) As condições em que o correio e o material da transportadora aérea devem ser rastreados ou submetidos a outros controlos de segurança;

h) As condições em que as provisões a bordo e as provisões do aeroporto devem ser rastreadas ou submetidas a outros controlos de segurança, bem como o processo para a aprovação ou designação de fornecedores reconhecidos e de fornecedores conhecidos;

i) Os critérios para a definição das partes críticas das zonas restritas de segurança;

j) Os critérios de recrutamento e os métodos de formação do pessoal;

k) As condições em que podem ser aplicados procedimentos especiais de segurança ou isenções de controlos de segurança; e

l) Quaisquer medidas gerais não previstas à data de entrada em vigor do presente regulamento que tenham por objeto alterar elementos não essenciais das normas de base comuns referidas no n.º 1, completando-as.

Por imperativos de urgência, a Comissão pode recorrer ao procedimento de urgência a que se refere o n.º 4 do artigo 19.º

3. As medidas de execução das normas de base comuns referidas no n.º 1 e as medidas gerais referidas no n.º 2 são aprovadas pelo procedimento de regulamentação a que se refere o n.º 2 do artigo 19.º

[…]»

9. O artigo 6.º («Aplicação de medidas mais restritivas pelos Estados-Membros») tem a seguinte redação:

«1. Os Estados-Membros podem aplicar medidas mais restritivas do que as normas de base comuns referidas no artigo 4.º Para tal, devem basear-se numa avaliação de risco e agir em conformidade com o direito comunitário. Essas medidas devem ser pertinentes, objetivas, não discriminatórias e proporcionais ao risco a que visam dar resposta.

[…]»

10. O artigo 9.º («Autoridade competente») prevê:

«Caso dois ou mais organismos desempenhem funções no domínio da segurança da aviação civil num Estado-Membro, este deve designar uma única autoridade (a seguir designada "autoridade competente") como responsável pela coordenação e pelo controlo da aplicação das normas de base comuns referidas no artigo 4.º».

11. O anexo I especifica as «normas de base comuns de proteção da aviação civil contra atos de interferência ilícita (artigo 4.º)».

C. Direito belga

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

12. Nos termos do artigo 4.º, por empresa de segurança entende-se qualquer empresa que disponibilize ou exerça atividades de controlo ou que as divulgue como tal.

13. Segundo o artigo 16.º, é proibido prestar serviços de segurança ou prever um serviço de segurança interna sem autorização prévia do Ministério da Administração Interna.

14. O artigo 76.º, n.º 1 exige que as pessoas responsáveis pela execução de funções de segurança sejam detentoras de cartões de identificação emitidos pelo Ministério da Administração Interna.

15. O artigo 208.º institui a figura dos inspetores, membros do pessoal dos serviços públicos, para assegurar o cumprimento da LSPP e dos seus regulamentos de execução.

[4] Lei de 2 de outubro de 2017 relativa à Segurança Privada e Particular (Moniteur belge de 31 de outubro de 2017, p. 96776; a seguir «LSPP»).

16. O artigo 210.º confia aos inspetores a tarefa de elaborar relatórios sobre as violações da LSPP e dos seus regulamentos de execução.

17. O artigo 216.º confere aos inspetores poderes de investigação para recolherem as informações que considerem necessárias ao cumprimento das regras relativas à segurança privada.

18. O artigo 236.º prevê que as sanções por violação da LSPP ou dos seus regulamentos de execução só podem ser aplicadas às pessoas contra as quais tenha sido levantado um auto de notícia.

2. Décret walon du 23 juin 1994[5]

19. O artigo 4 *ter*, n.º 2, dispõe:

– As missões de serviço público de segurança aeroportuária estão cometidas às empresas concessionárias da exploração dos aeroportos, em conformidade com os procedimentos previstos no contrato de concessão e no respetivo caderno de encargos, sem prejuízo do disposto no terceiro parágrafo do mesmo n.º 2 e nos n.ºs 3 a 5.

– Para efeitos do presente artigo, por funções de segurança entende-se a combinação de medidas e recursos humanos e materiais destinada a proteger a aviação civil contra atos de interferência ilícita, e, por funções de proteção, entende-se a combinação de medidas e recursos humanos e materiais destinada a garantir o fluxo seguro do tráfego aéreo civil.

– A Administração é responsável pelo controlo da boa execução da concessão, nomeadamente no que se refere ao exercício das funções de segurança e proteção. Os procedimentos adotados nesse sentido pela Administração constam dos contratos de concessão e dos respetivos cadernos de encargos.

20. O artigo 4 *ter*, n.º 3, prevê a constituição, para cada aeroporto, de uma sociedade anónima de direito público, cujo capital é detido em 49 % pela empresa concessionária responsável pela exploração do aeroporto e em 51 % pela Região da Valónia (Bélgica). No caso do aeroporto de Liège-Bierset, as funções de segurança são delegadas pela empresa concessionária na sociedade anónima denominada Liège Airport-Security (a seguir «LAS»).

II. Matéria de facto, litígio e questão prejudicial

21. O órgão jurisdicional de reenvio[6] apresenta a seguinte descrição dos factos:

– A Região da Valónia e a sociedade anónima Liège Airport constituíram a sociedade anónima de direito público LAS para o exercício de funções de segurança na aceção do artigo 4 *ter*, n.º 2, do Decreto de 23 de junho de 1994 da Região da Valónia.

[5] Relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la Région wallonne (Decreto do Conselho Regional da Valónia de 23 de junho de 1994, relativo à criação e à exploração dos aeroportos e aeródromos da competência da Região da Valónia; a seguir, «Decreto de 23 de junho de 1994 da Região da Valónia») (Moniteur belge de 15 de julho de 1994, p. 18666), na versão aplicável ratione temporis aos factos, introduzida pelo Decreto de 19 de dezembro de 2007 (Moniteur belge de 31 de dezembro de 2007, p. 65947), a seguir «Decreto de 23 de junho de 1994 da Região da Valónia».

[6] Ponto II da decisão de reenvio.

– Em 16 de março de 2018, funcionários do Ministério da Administração Interna deslocaram-se ao aeroporto de Liège para efetuar um controlo de conformidade com a LSPP, no âmbito do qual verificaram que dois trabalhadores exerciam atividades específicas de segurança privada: o primeiro controlava o acesso dos passageiros às pistas com a ajuda de um detetor de metais, ao passo que o segundo inspecionava os pontos e os agentes de controlo.

– Foram levantados três autos de notícia. Um contra a LAS por prever um serviço interno de segurança privada sem autorização por parte do Ministério da Administração Interna (violação do artigo 16.º, n.º 1, da LSPP), e outros dois, um contra cada trabalhador, por estes terem prestado os seus serviços sem serem detentores de um cartão de identificação (artigo 76.º, n.º 1, da LSPP).

22. Em 27 de novembro de 2020, o Ministério da Administração Interna aplicou uma coima de 15 000 euros à LAS. Em 11 de março de 2021, aplicou a cada um dos dois trabalhadores uma coima de 500 euros.

23. A LAS recorreu das decisões do Ministério da Administração Interna para o tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Tribunal de Primeira Instância de Língua Francesa de Bruxelas, Bélgica), alegando que, na Bélgica, a autoridade responsável pela coordenação e controlo da aplicação das normas de base comuns no domínio da segurança da aviação civil, na aceção do artigo 9.º do Regulamento n.º 300/2008, era a direction générale du transport aérien (Direção-Geral do Transporte Aéreo, a seguir «DGTA»)[7].

24. Segundo a LAS, ao sujeitar os serviços de segurança de um aeroporto ao controlo do Ministério da Administração Interna, a Bélgica infringiu o disposto no artigo 9.º do Regulamento n.º 300/2008, ou seja, não respeitou a exigência (constante dessa disposição) de designar uma única autoridade competente.

25. O recurso da LAS foi julgado improcedente pelo órgão jurisdicional de primeira instância por Acórdão de 25 de fevereiro de 2022, do qual a LAS interpôs recurso de cassação. No âmbito do seu recurso, a LAS alega novamente que o Ministério da Administração Interna não tem competência para controlar as atividades de segurança aeroportuária.

26. Neste contexto, a Cour de cassation (Tribunal de Cassação, Bélgica) submeteu ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«O artigo 9.º do Regulamento (CE) n.º 300/2008 […] deve ser interpretado no sentido de que a autoridade competente designada por força desta disposição só assegura o controlo da aplicação das normas de base comuns referidas no artigo 4.º, com exclusão de qualquer outra autoridade, quando essas normas resultarem de uma regulamentação específica relativa à segurança da aviação civil?»

III. Tramitação processual no Tribunal de Justiça

27. O pedido de decisão prejudicial deu entrada no Tribunal de Justiça em 19 de dezembro de 2023.

[7] Integra o Serviço Público Federal da Mobilidade e Transportes.

28. Foram apresentadas observações escritas pela LAS, pelos Governos Belga, Francês e Polaco e pela Comissão Europeia.

29. Não foi considerada necessária a realização de audiência.

IV. Apreciação

A. Delimitação do objeto do litígio

30. A regulamentação aplicável à segurança privada e particular na Bélgica (a LSPP) exige que qualquer empresa de segurança que disponibilize ou exerça atividades de controlo, ou que as divulgue como tal, tenha uma autorização prévia do Ministério da Administração Interna.

31. A LSPP exige igualmente que as pessoas que exercem atividades abrangidas pelo âmbito de aplicação da LSPP sejam detentoras de um cartão de identificação emitido pelo Ministério da Administração Interna.

32. A LSPP contém uma regulamentação de caráter geral (horizontal) aplicável a todas as empresas de segurança privada ou particular[8], sem fazer referência específica às funções exercidas ou serviços prestados em matéria de segurança e controlo num aeroporto.

33. O Decreto de 23 de junho de 1994 da Região da Valónia especifica o regime jurídico dos aeroportos desta região. Nesta ótica:

– A Administração é responsável pelo controlo da boa execução da concessão, nomeadamente no que se refere ao exercício das funções de segurança e proteção.

– As missões de segurança aeroportuária estão cometidas às empresas concessionárias da exploração dos aeroportos. Para cada aeroporto, é constituída uma sociedade anónima cujo capital é detido em 49 % pela sociedade concessionária que explora o aeroporto e em 51 % pela Região da Valónia. As funções de segurança confiadas à sociedade concessionária responsável pela exploração do aeroporto devem ser delegadas a essa sociedade anónima que, no caso do aeroporto de Liège, é a LAS.

34. O rastreio de pessoas nos aeroportos belgas rege-se pelas normas de base comuns (na aceção do artigo 4.º do Regulamento n.º 300/2008), cujo controlo compete à DGTA, ao passo que a regulamentação geral dos organismos de segurança privada consta da LSPP.

35. Por conseguinte, no entender da LAS, existe uma sobreposição de competências que não está em conformidade com o Regulamento n.º 300/2008, uma vez que as empresas de segurança e respetivos agentes que desempenham funções de segurança privada nos aeroportos belgas podem ser controlados tanto pela DGTA como pelo Ministério da Administração Interna[9].

36. A tese defendida pela LAS foi contestada pela Comissão, pelo Governo Belga e pelos restantes governos que intervieram no reenvio prejudicial.

[8] O artigo 3.º da LSPP, ao definir as atividades de segurança privada e particular, refere-se, entre outras, e de forma muito ampla, a qualquer forma de vigilância estática de bens, fiscalização e controlo do público para garantir a segurança e o bom desenrolar de eventos, bem como a funções de segurança em locais acessíveis ou não ao público.

[9] Pontos 45 e 46 das observações escritas apresentadas pela LAS.

37. Tendo em conta os factos descritos pelo órgão jurisdicional de reenvio, considero que o litígio se deve limitar à questão de saber se a) o Ministério da Administração Interna pode, nos termos da LSPP, exercer um certo controlo sobre a autorização exigida à LAS e sobre os cartões de identificação dos seus trabalhadores, ou b) se esse controlo é da exclusiva responsabilidade da «autoridade competente» (a saber, a DGTA) designada nos termos do artigo 9.º do Regulamento n.º 300/2008.

38. É pacífico que a LAS, embora constituída como sociedade anónima de direito público, está sujeita ao cumprimento da regulamentação belga aplicável aos organismos de segurança privada.

39. Após ter afirmado que o pedido de decisão prejudicial convida o Tribunal de Justiça a pronunciar-se sobre a compatibilidade entre a LSPP e o Regulamento n.º 300/2008, a LAS acrescentou ainda que a análise deve ser alargada aos problemas decorrentes da «hierarquia normativa belga em que os decretos regionais têm estatuto de disposições legislativas, estando ao mesmo nível que as leis federais» [10]. Nesta base, afirma que a LSPP «não prima sobre o Decreto de 23 de junho de 1994 da Região da Valónia».

40. É fácil concluir que o Tribunal de Justiça deverá limitar-se a interpretar o direito da União no que concerne ao quadro jurídico apresentado pelo órgão jurisdicional de reenvio, sem intervir em polémicas estritamente nacionais, como a suscitada pela LAS.

B. Resposta à questão prejudicial

41. Em conformidade com o seu considerando 25, o Regulamento n.º 300/2008 tem por objetivo «proteger a aviação civil contra atos de interferência ilícita e criar uma base para uma interpretação comum do anexo 17 da Convenção de Chicago sobre a Aviação Civil Internacional».

42. O artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 300/2008 proclama o objetivo de «proteção da aviação civil contra atos de interferência ilícita que ponham em causa a segurança da aviação civil». A enumeração de tais atos (ou tentativas de atos) consta do capítulo 1 do anexo 17 da convenção suprarreferida, que contém uma lista exemplificativa [11].

43. Nos termos do artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 300/2008, entende-se por segurança da aviação «a combinação de medidas e de recursos humanos e materiais destinada a proteger a aviação civil contra atos de interferência ilícita que ponham em causa a segurança da aviação civil», cuja definição engloba «as operações aéreas efetuadas por aeronaves civis» [12].

44. O artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento n.º 300/2008 especifica os meios para a consecução dos seus objetivos. Trata-se, por um lado, do «[e]stabelecimento de regras e normas de base comuns de segurança da aviação» e, por outro, dos «[m]ecanismos de controlo do cumprimento».

[10] Observações da LAS apresentada em 15 de julho de 2024, em que esta pede a realização de uma audiência para discutir oralmente esta questão, entre outras. O Tribunal de Justiça, conforme já foi referido, indeferiu esse pedido.

[11] Sequestro de aeronave; destruição de uma aeronave em serviço; tomada de reféns a bordo de uma aeronave ou nos aeródromos; entrada forçada a bordo de uma aeronave, num aeroporto ou no recinto de uma instalação aeronáutica; introdução a bordo de uma aeronave ou num aeroporto de uma arma ou engenho perigoso ou material para fins criminosos; utilização de uma aeronave em serviço com o propósito de causar mortes, danos corporais graves ou danos graves à propriedade ou ao ambiente; comunicação de informações falsas que possam colocar em perigo a segurança de uma aeronave em terra ou em voo, ou de passageiros, tripulantes, pessoal de terra ou o público em geral, num aeroporto ou nas premissas de uma instalação aeronáutica.

[12] Estão excluídas as operações efetuadas por aeronaves do Estado referidas no artigo 3.º da Convenção de Chicago sobre a Aviação Civil Internacional.

45. As *normas de base comuns* estabelecidas no anexo I do Regulamento n.º 300/2008 abrangem doze domínios específicos [13]. O regulamento permite ainda o aditamento de *normas de base adicionais*, igualmente no anexo do regulamento, e a aprovação de *medidas gerais* que têm por objeto alterar elementos não essenciais das normas de base comuns.

46. Para efeitos do presente pedido de decisão prejudicial, importa centrar a atenção no artigo 9.º do Regulamento n.º 300/2008, cuja interpretação é pedida pelo órgão jurisdicional de reenvio. O seu teor inscreve-se no quadro dos mecanismos destinados a garantir a observância das disposições substantivas do próprio regulamento.

47. O artigo 9.º do Regulamento n.º 300/2008 contém duas disposições relativas à «autoridade competente» para coordenar e controlar o cumprimento das normas de base comuns no domínio da segurança da aviação civil:

– Por um lado, permite que um Estado-Membro tenha vários organismos a desempenhar funções no domínio da segurança da aviação civil.

– Por outro lado, impõe ao Estado-Membro a obrigação de designar «uma única autoridade […] responsável pela coordenação e pelo controlo da aplicação das normas de base comuns referidas no artigo 4.º».

48. Do ponto de vista literal, o artigo 9.º do Regulamento n.º 300/2008 permite claramente a confluência de diferentes organismos que exercem funções no domínio da segurança da aviação civil. Independentemente da existência ou não de mais do que um organismo, o Estado-Membro deve, em qualquer caso, designar uma única autoridade responsável pela *coordenação* e pelo *controlo* da aplicação das normas de base comuns referidas no artigo 4.º

49. O contexto regulamentar aponta igualmente para uma pluralidade admissível de organismos, cuja atuação será coordenada e controlada pela autoridade competente. Tal reflete-se no considerando 12 do Regulamento (CE) n.º 300/2008.

50. Cabe, por conseguinte, nos termos do artigo 9.º do Regulamento n.º 300/2008, à única autoridade competente designada por cada Estado assumir as funções de «coordenação e controlo» da aplicação das normas de base comuns. Nada menos, mas também nada mais (salvo se, conforme direi a seguir, um Estado-Membro confiar outras funções a esta autoridade).

51. O artigo 9.º do Regulamento n.º 300/2008 não implica necessariamente a atribuição de funções adicionais (por exemplo, funções executivas ou de inspeção) à referida autoridade, além das relativas à coordenação e ao controlo da atuação de outros organismos investidos pelo Estado-Membro de funções no domínio da segurança da aviação civil.

52. Uma posição contrária equivaleria à criação de uma espécie de «autoridade suprema» e à duplicação da competência de outras autoridades nacionais especializadas, ou mesmo à sua substituição [14].

[13] Os doze domínios dizem respeito a: 1) segurança do aeroporto; 2) zonas demarcadas dos aeroportos; 3) segurança das aeronaves; 4) passageiros e bagagem de cabina; 5) bagagem de porão; 6) carga e correio; 7) correio e material da transportadora aérea; 8) provisões de bordo; 9) provisões do aeroporto; 10) medidas de segurança durante o voo; 11) recrutamento e formação do pessoal; e 12) equipamento de segurança. O Regulamento de Execução (UE) 2015/1998 da Comissão, de 5 de novembro de 2015, que estabelece as medidas de execução das normas de base comuns sobre a segurança da aviação (JO 2015, L 299, p. 1), foi adotado em conformidade com o artigo 4.º, n.ºs 2 e 3.

[14] Observações escritas do Governo Polaco, pontos 17 e 18.

53. Nos aeroportos, as atividades de numerosos organismos ou autoridades públicas podem convergir, sob reserva das suas próprias regras setoriais de funcionamento. Nada obsta, repito, a que os Estados-Membros lhes atribuam funções específicas, incluindo no domínio da segurança aeroportuária, cuja coordenação e controlo serão da responsabilidade da «autoridade competente», caso se apliquem as normas de base comuns referidas no artigo 4.º do Regulamento n.º 300/2008.

54. Com efeito, o âmbito de aplicação do Regulamento n.º 300/2008 é muito amplo: nos termos do seu considerando 6 e do artigo 2.º, n.º 1, abrange os aeroportos que servem a aviação civil situados no território dos Estados-Membros, os operadores que prestam serviços nesses aeroportos e as entidades que fornecem bens e/ou prestam serviços a esses aeroportos ou através deles.

55. É lógico que, tendo em conta este vasto âmbito de aplicação material, o Regulamento n.º 300/2008 se limite a «estabelecer os princípios de base das medidas a adotar para proteger a aviação civil contra atos de interferência ilícita, omitindo os pormenores técnicos e processuais de aplicação desses princípios» [15].

56. No mesmo sentido:

– O artigo 1.º, em conjugação com o artigo 4.º, do Regulamento n.º 300/2008 limita-se a indicar o objetivo de estabelecer normas de base comuns para a segurança da aviação. Os aspetos técnicos e processuais da sua aplicação são deixados ao critério do legislador nacional, sem que o Regulamento n.º 300/2008 preveja todas as especificidades da organização do sistema de segurança da aviação.

– O artigo 6.º do Regulamento n.º 300/2008 permite que os Estados-Membros apliquem medidas mais restritivas do que as normas de base comuns referidas no artigo 4.º

– Segundo o artigo 10.º do Regulamento (CE) n.º 300/2008, o programa nacional de segurança da aviação civil define as responsabilidades pela aplicação das normas de base comuns referidas no artigo 4.º

57. De acordo com as informações disponibilizadas ao Tribunal de Justiça, as funções de segurança desempenhadas pela LAS e pelos seus trabalhadores correspondem à aplicação de uma das normas de base comuns previstas no artigo 4.º e no anexo I do Regulamento (CE) n.º 300/2008.

58. No entanto, tal não significa que a «autoridade competente» designada nos termos do artigo 9.º do Regulamento n.º 300/2008 assuma todas as funções relacionadas com a atividade das empresas de segurança privada e respetivos agentes. Conforme já referi, este artigo limita expressamente os poderes dessa autoridade no que se refere à coordenação e ao controlo da aplicação das normas de base comuns.

59. Evidentemente, um Estado-Membro pode complementar estas competências com outras, de modo que a autoridade referida no artigo 9.º do Regulamento n.º 300/2008 exerça funções que vão além das previstas nesta disposição. Nessa hipótese, são as disposições nacionais, e não o Regulamento n.º 300/2008, que determinam a quem compete exercer tais funções e de que modo deverão ser exercidas.

[15] Considerando 5 do Regulamento n.º 300/2008, que sublinha «a necessária maior flexibilidade na adoção de medidas e procedimentos de segurança para dar resposta à evolução das avaliações de risco e permitir a introdução das novas tecnologias».

60. Ao Tribunal de Justiça compete interpretar o Regulamento n.º 300/2008 e não as disposições nacionais. Também não lhe compete pronunciar-se sobre a repartição interna de competências em cada Estado-Membro neste domínio. É ao órgão jurisdicional de reenvio que cabe decidir quais as autoridades ou os organismos que, a nível estatal ou infraestatal, têm competências nesse sentido (sem prejuízo, em todo o caso, das funções de coordenação e controlo da autoridade referida no artigo 9.º do Regulamento n.º 300/2008).

61. Em especial, nada no Regulamento n.º 300/2008 se opõe a que a Bélgica atribua ao Ministério da Administração Interna a função de verificar se os organismos de segurança privada dispõem das autorizações exigidas pela legislação setorial nacional ou se os trabalhadores desses organismos possuem os cartões de identificação necessários cuja emissão é levada a cabo por esse Ministério.

62. Nas suas observações escritas [16] a LAS equipara os poderes exercidos pelo Ministério da Administração Interna às funções de coordenação e controlo atribuídas à DGTA, a fim de veicular a ideia de que existe uma fricção entre o regime da LSPP e o artigo 9.º do Regulamento n.º 300/2008.

63. A meu ver, as duas competências não são equivalentes, nem antagónicas.

– As exercidas pelo Ministério da Administração Interna dizem respeito, num caso como o presente, à simples verificação das condições gerais que, na Bélgica, devem ser respeitadas por todos os organismos de segurança privada, independentemente do seu domínio específico de atividade.

– As da autoridade (DGTA) designada nos termos do artigo 9.º do Regulamento n.º 300/2008 limitam-se à coordenação e ao controlo da aplicação das normas de base comuns referidas no seu artigo 4.º No que respeita aos organismos de segurança privada que prestam serviços nos aeroportos, a DGTA não é responsável pela concessão das autorizações gerais exigidas a qualquer um deles pelo direito nacional.

64. Subscrevo, pois, a posição da Comissão e de todos os governos que intervieram neste processo, no sentido de que a função de controlo atribuída ao Ministério da Administração Interna, nos termos acima expostos, relativamente aos organismos de segurança privada, em nada interfere com as funções de controlo e coordenação exercidas pela autoridade designada nos termos do artigo 9.º do Regulamento n.º 300/2008.

65. Como se pode deduzir da decisão de reenvio e da tramitação do processo prejudicial, o Ministério da Administração Interna está habilitado pela LSPP a verificar o cumprimento das disposições relativas à segurança privada, cuja observância constitui um requisito essencial para o exercício desta atividade.

66. Como pré-requisito essencial para o exercício de funções de segurança privada, a autorização do Ministério da Administração Interna é exigida independentemente do domínio espacial em que as entidades privadas exercem essas funções. É indiferente, nesta perspetiva, que se trate de um aeroporto ou de outro edifício, público ou privado.

[16] Pontos 56, 87, 101 e 102.

67. Verificar se, num caso concreto, são respeitadas as disposições que regem as autorizações exigíveis aos organismos de segurança privada ou os cartões de identificação dos seus trabalhadores é algo que, na falta de uma disposição nacional em contrário, pode ser da competência de uma autoridade setorial (no caso vertente, o Ministério da Administração Interna) e não necessariamente da autoridade referida no artigo 9.º do Regulamento n.º 300/2008.

68. Para este efeito, é irrelevante que os organismos de segurança privada operem num aeroporto ou em qualquer outra área: tal não altera o regime de autorização a que estão sujeitos. Este regime é estabelecido pelo legislador nacional tendo em conta o sistema de repartição de competências de cada Estado-Membro entre os seus próprios organismos ou autoridades (estatais ou infraestatais).

69. A inspeção efetuada pelo Ministério da Administração Interna não visava verificar se, no caso em apreço, a LAS e os seus trabalhadores exerciam as suas funções de controlo da segurança aeroportuária de forma materialmente correta: assim, limitava-se a verificar se a LAS e os respetivos trabalhadores dispunham de autorização (prévia e obrigatória) e de cartões de identificação para o exercício dessas funções.

70. Considero, pois, que o controlo exercido por uma autoridade, como o Ministério da Administração Interna, em nada afeta o disposto no artigo 9.º do Regulamento n.º 300/2008, nem interfere com os poderes de coordenação e controlo atribuídos à «autoridade competente» aí designada.

V. Conclusão

71. Tendo em conta o que precede, sugiro que o Tribunal de Justiça responda à Cour de cassation (Tribunal de Cassação, Bélgica) nos seguintes termos:

«O artigo 9.º do Regulamento (CE) n.º 300/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2008, relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil e que revoga o Regulamento (CE) n.º 2320/2002,

deve ser interpretado no sentido de que:

não se opõe a que o controlo do cumprimento das normas aplicáveis aos organismos de segurança privada, no que respeita às autorizações exigíveis a esses organismos e aos cartões de identificação dos seus trabalhadores ao abrigo do direito nacional, seja exercido por uma autoridade diferente da «autoridade competente» designada como responsável pela coordenação e pelo controlo da aplicação das normas de base comuns referidas no artigo 4.º do Regulamento n.º 300/2008.

Para este efeito, é irrelevante que os serviços prestados pelos organismos de segurança privada sejam levados a cabo num aeroporto».