Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
föredraget den 30 januari 2025 [1]

**Mål C-783/23**

**Liège Airport Security**
**mot**
**État belge, företrädd av Ministre de l'Intérieur**

(begäran om förhandsavgörande från Cour de cassation (Högsta domstolen, Belgien))

”Begäran om förhandsavgörande – Förordning (EG) nr 300/2008 – Transport – Lufttransport – Skyddet av den civila luftfarten – Artikel 4 och bilaga I – Gemensamma grundläggande standarder – Artikel 9 – Behörig myndighet som har ansvaret för att samordna och övervaka de gemensamma grundläggande standarderna – Nationella myndigheters behörighet att kontrollera privata säkerhetsföretag som är verksamma på en flygplats – Omfattning”

1. Ministère de l'Intérieur (Service Public Fédéral Intérieur) [Inrikesministeriet (Federala inrikesmyndigheten), Belgien] ålade det företag som ansvarar för säkerheten på flygplatsen i Liège (Belgien) och två av dess anställda sanktioner på grund av att de saknade det tillstånd som krävs enligt lag och för att de saknade de identitetshandlingar som de borde ha begärt från ministeriet.

2. Efter att talan väckts mot dessa sanktioner har den domstol som ska avgöra målet i sista instans hänskjutit en fråga rörande tolkningen av artikel 9 i förordning (EG) nr 300/2008 till EU-domstolen. [2] Den vill särskilt få reda på om den behörighet som enligt denna bestämmelse tillkommer den utsedda myndigheten utesluter ett sådant ingripande som inrikesministeriet gjort i detta fall.

[1] Originalspråk: spanska.

[2] Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 300/2008 av den 11 mars 2008 om gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten och om upphävande av förordning (EG) nr 2320/2002 (EUT L 97, 2008, s. 72), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EU) nr 18/2010 av den 8 januari 2010 (EUT L 7, 2010, s. 3).

## I. Tillämpliga bestämmelser

### *A. International rätt. Bilaga 17 till Chicagokonventionen angående internationell civil luftfart av den 7 december 1944*[3]

3. Kapitel 1 (”Definitioner”) har följande lydelse:

”Olagliga handlingar. Handlingar eller försök som är ägnade att äventyra skyddet av den civila luftfarten, inklusive men inte begränsat till följande:

– Olaga besittningstagande av luftfartyg.

– Förstörelse av ett luftfartyg i trafik.

– Tagande av gisslan ombord på ett luftfartyg eller på en flygplats.

– Våldsamt intrång ombord på ett luftfartyg, på en flygplats eller på en luftfartsanläggnings område.

– Införsel av vapen eller farliga anordningar (eller ämnen) ombord på ett luftfartyg eller på en flygplats för brottsliga ändamål.

– Användning av ett luftfartyg i trafik i syfte att orsaka dödsfall, allvarlig kroppsskada eller allvarlig skada på egendom eller miljö.

– Spridande av falsk information som äventyrar säkerheten för ett luftfartyg under flygning eller på marken, eller säkerheten för passagerare, besättning, markpersonal och allmänheten på en flygplats eller på en civil luftfartsanläggnings område.

…”

4. I kapitel 2 led 2.1.1 föreskrivs följande:

”Varje fördragsslutande stat ska ha säkerheten för passagerare, besättningar, markpersonal och allmänheten som sitt främsta mål i alla frågor som rör skydd mot olagliga handlingar som stör den civila luftfarten.”

### *B. Unionsrätt. Förordning nr 300/2008*

5. I artikel 1 (”Syfte”) föreskrivs följande:

”1. I denna förordning fastställs gemensamma regler för att skydda den civila luftfarten mot olagliga handlingar som äventyrar skyddet av den civila luftfarten.

[3] Konventionen angående internationell civil luftfart, under tecknad i Chicago den 7 december 1944 (United Nations Treaty Series, vol. 15, nr 102) (nedan kallad Chicagokonventionen). Även om Europeiska unionen inte har ratificerat Chicagokonventionen har den observatörsstatus i vissa organ inom Internationella civila luftfartsorganisationen (ICAO). Medlemsstaterna är parter i Chicagokonventionen och medlemmar i ICAO. Bilaga 17 till denna konvention antogs den 22 mars 1974.

Den utgör också en grund för en gemensam tolkning av bilaga 17 till Chicagokonventionen angående internationell civil luftfart.

2. De syften som anges i punkt 1 ska uppnås genom

a) fastställande av gemensamma regler och gemensamma grundläggande standarder för luftfartsskydd,

b) mekanismer för övervakning av att reglerna efterlevs.”

6. Artikel 2 (”Tillämpningsområde”) har följande lydelse:

”1. Denna förordning ska tillämpas på följande:

a) Alla flygplatser eller delar av flygplatser som är belägna i en medlemsstat och som inte uteslutande används för militära ändamål.

b) Alla operatörer, inklusive lufttrafikföretag, som tillhandahåller tjänster på de i led a avsedda flygplatserna.

c) Alla verksamhetsutövare som tillämpar standarder för luftfartsskydd och har verksamhet inom eller utanför flygplatsens område och tillhandahåller varor och/eller tjänster till eller via de i a avsedda flygplatserna.

…”

7. Artikel 3 (”Definitioner”) har följande lydelse:

”I denna förordning gäller följande definitioner:

1) civil luftfart: all lufttrafik utförd av civila luftfartyg med undantag av lufttrafik utförd av statsluftfartyg enligt artikel 3 i Chicagokonventionen angående internationell civil luftfart.

2) luftfartsskydd: en kombination av åtgärder och personella och materiella resurser som syftar till att skydda den civila luftfarten mot olagliga handlingar som äventyrar skyddet av den civila luftfarten.

…

8) säkerhetskontroll: utnyttjande av tekniska eller andra metoder avsedda för att identifiera och/eller upptäcka förbjudna föremål.

9) säkerhetsåtgärd: tillämpning av åtgärder som kan förhindra att förbjudna föremål införs.

10) tillträdeskontroll: tillämpning av åtgärder som kan förhindra att obehöriga personer och/eller obehöriga fordon får tillträde.

…”

8. Artikel 4 (”Gemensamma grundläggande standarder”) har följande lydelse:

”1. De gemensamma grundläggande standarderna för skydd av civil luftfart mot olagliga handlingar som äventyrar skyddet av den civila luftfarten ska vara de som fastställs i bilagan.

Ytterligare gemensamma grundläggande standarder som inte förutsetts vid ikraftträdandet av denna förordning bör läggas till i bilagan i enlighet med förfarandet i artikel 251 i fördraget.

2. Allmänna åtgärder, avsedda att ändra icke väsentliga delar av de gemensamma grundläggande standarderna i punkt 1 genom att komplettera dem, ska antas i enlighet med det föreskrivande förfarande med kontroll som avses i artikel 19.3.

Dessa allmänna åtgärder ska gälla

a) tillåtna metoder för säkerhetskontroller,

b) kategorier av föremål som kan förbjudas,

c) grunderna, vid tillträdeskontroll, för att bevilja tillträde till flygsida och behörighetsområden,

d) tillåtna metoder för inspektion av fordon, säkerhetsinspektioner och säkerhetsundersökningar av luftfartyg,

e) kriterier för att erkänna likvärdigheten av säkerhetsstandarder i tredjeländer,

f) villkor för säkerhetskontroll av eller andra säkerhetsåtgärder för frakt och post samt förfarandena för godkännande eller utnämning av säkerhetsgodkända speditörer, kända avsändare och kontoavsändare,

g) villkor för säkerhetskontroll av eller andra säkerhetsåtgärder för lufttrafikföretagens post och lufttrafikföretagens materiel,

h) villkor för säkerhetskontroll av eller andra säkerhetsåtgärder för förnödenheter för användning ombord och varuleveranser till flygplatsen samt förfarandena för att godkänna eller utse säkerhetsgodkända leverantörer och kända leverantörer,

i) kriterier för att definiera känsliga delar av behörighetsområden,

j) kriterier för rekrytering och utbildning av personal,

k) villkor för tillämpning av särskilda säkerhetsförfaranden eller undantag från säkerhetsåtgärder,

l) alla allmänna åtgärder, avsedda att ändra icke väsentliga delar av de gemensamma grundläggande standarder som avses i punkt 1 genom att komplettera dem, vilka inte förutsetts vid ikraftträdandet av denna förordning.

Om det föreligger tvingande, brådskande skäl får kommissionen använda det skyndsamma förfarande som avses i artikel 19.4.

3. Detaljerade bestämmelser för genomförandet av de gemensamma grundläggande standarderna i punkt 1 och de allmänna åtgärderna i punkt 2 ska fastställas i enlighet med det föreskrivande förfarande som avses i artikel 19.2.

…”

9. Artikel 6 (”Strängare åtgärder som tillämpas av medlemsstaterna”) har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna får tillämpa strängare åtgärder än de gemensamma grundläggande standarderna i artikel 4. När de gör detta ska det ske på grundval av en riskbedömning och vara förenligt med gemenskapslagstiftningen. Dessa åtgärder ska vara relevanta, objektiva, icke diskriminerande och stå i proportion till den risk som avses.

…”

10. I artikel 9 (”Berörd myndighet”) föreskrivs följande:

”När det är två eller fler organ som är engagerade i civilluftfartsskyddet i en medlemsstat, ska den medlemsstaten utse en enda myndighet (nedan kallad den berörda myndigheten) som ska ha ansvaret för att samordna och övervaka genomförandet av de gemensamma grundläggande standarderna i artikel 4.”

11. I bilaga I anges ”gemensamma grundläggande standarder för att skydda den civila luftfarten mot olagliga handlingar (artikel 4)”.

### *C. Belgisk rätt*

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

12. Enligt artikel 4 avses med säkerhetsföretag varje företag som erbjuder eller utför övervakningsverksamhet eller utger sig för att vara ett sådant företag.

13. Enligt artikel 16 får ingen erbjuda säkerhetstjänster eller organisera en intern säkerhetsverksamhet utan föregående tillstånd från inrikesministeriet.

14. Enligt artikel 76.1 måste personer som utför säkerhetsuppgifter inneha ett identitetskort som utfärdats av inrikesministeriet.

15. I artikel 208 föreskrivs att det ska finnas offentliganställda inspektörer som ska övervaka efterlevnaden av lagen av den 2 oktober 2017 och dess tillämpningsföreskrifter.

16. Artikel 210 ålägger inspektörerna att rapportera överträdelser av lagen av den 2 oktober 2017 och dess tillämpningsföreskrifter.

17. Artikel 216 ger inspektörerna utredningsbefogenheter för att samla in den information som de anser vara nödvändig för att säkerställa att reglerna om privat säkerhet efterlevs.

[4] Lagen av den 2 oktober 2017 med bestämmelser om privat och enskild säkerhet (Moniteur belge av den 31 oktober 2017, s. 96776) (nedan kallad lagen av den 2 oktober 2017).

18. I artikel 236 föreskrivs att sanktioner för överträdelser av lagen av den 2 oktober 2017 eller dess tillämpningsföreskrifter endast kan åläggas personer som är föremål för en rapport om överträdelse.

*2. Décret walon du 23 juin 1994*[5]

19. I artikel 4b.2 föreskrivs följande:

– Allmännyttiga uppgifter som rör flygplatssäkerhet ska anförtros de koncessionsföretag som driver flygplatserna i enlighet med de förfaranden som fastställs i koncessionsavtalet och i respektive specifikationer, utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i punkt 2 tredje stycket och punkterna 3–5

– I denna artikel avses med säkerhetsuppgifter alla åtgärder samt mänskliga och materiella resurser som syftar till att skydda den civila luftfarten mot olagliga handlingar; med skyddsuppgifter avses alla åtgärder samt mänskliga och materiella resurser som syftar till att säkerställa en säker civil luftfart.

– Myndigheten är ansvarig för att övervaka att koncessionen genomförs på ett korrekt sätt, särskilt när det gäller utförandet av säkerhets- och skyddsuppgifter. Myndighetens förfaranden för att kontrollera att koncessionen genomförs på ett korrekt sätt beskrivs i koncessionsavtalen och i respektive specifikationer.

20. I artikel 4b.3 föreskrivs att det för varje flygplats ska bildas ett offentligrättsligt aktiebolag, vars kapital till 49 procent ska ägas av det koncessionsbolag som ansvarar för driften av flygplatsen och till 51 procent av regionen Vallonien (Belgien). Det bolag som driver flygplatsen ska delegera säkerhetsuppgifter till detta aktiebolag, som för flygplatsen Liège-Bierset heter Liège Airport-Security (nedan kallat LAS).

## II. Faktiska omständigheter, det nationella målet och tolkningsfrågan

21. De faktiska omständigheterna sammanfattas på följande sätt i beslutet att begära förhandsavgörande:[6]

– Det offentligrättsliga aktiebolaget LAS bildades av regionen Vallonien och aktiebolaget Liège Airport för att ansvara för säkerhetsfrågor, i den mening som avses i artikel 4b.2 i det vallonska dekretet av den 23 juni 1994.

– Den 16 mars 2018 kom anställda vid inrikesministeriet till flygplatsen i Liège för att göra en kontroll av flygplatsens efterlevnad av lagen av den 2 oktober 2017. De konstaterade att två anställda utförde uppgifter i form av privat övervakningsverksamhet. Den ena kontrollerade passagerarnas tillträde till banorna med hjälp av en metalldetektor och den andra uppgav att han kontrollerade säkerhetskontrollerna och kontrolltjänstemännen.

[5] Relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la Région wallonne (det vallonska dekretet av den 23 juni 1994 om byggande och drift av flygplatser i regionen Vallonien) (nedan kallat det vallonska dekretet av den 23 juni 1994) (Moniteur belge av den 15 juli 1994, s. 18666), i den lydelse som av tidsmässiga skäl är tillämplig på de faktiska omständigheterna i målet, vilken infördes genom dekret av den 19 december 2007 (Moniteur belge av den 31 december 2007, s. 65947) (nedan kallat det vallonska dekretet av den 23 juni 1994).

[6] Punkt II i beslutet att begära förhandsavgörande.

– Tre rapporter om överträdelser upprättades. En rapport upprättades för att LAS hade organiserat en intern privat övervakningsverksamhet utan att ha erhållit tillstånd från inrikesministeriet (åsidosättande av artikel 16 första stycket i lagen av den 2 oktober 2017) och två andra, en för varje anställd, för att de hade tjänstgjort utan att inneha ett identitetskort (artikel 76.1 i lagen av den 2 oktober 2017).

22. Den 27 november 2020 ålade inrikesministeriet LAS att betala 15 000 euro i böter. Den 11 mars 2021 ålades var och en av de två anställda att betala 500 euro i böter.

23. LAS överklagade inrikesministeriets beslut till tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Frankspråkiga förstainstansdomstolen i Bryssel, Belgien) och gjorde gällande att direction générale du transport aérien (generaldirektoratet för luftfart, nedan kallat DGTA)[7] var den myndighet i Belgien som ansvarade för samordning och övervakning av genomförandet av de gemensamma grundläggande standarderna för skydd av civil luftfart i den mening som avses i artikel 9 i förordning nr 300/2008.

24. Enligt LAS hade Belgien, genom att ställa säkerhetsverksamheten på en flygplats under inrikesministeriets kontroll, åsidosatt artikel 9 i förordning nr 300/2008 genom att inte ha uppfyllt kravet (i den bestämmelsen) på att utse en enda berörd myndighet.

25. Domstolen i första instans ogillade LAS talan i sin dom av den 25 februari 2022, vilken LAS har överklagat. I överklagandet har LAS åter hävdat att inrikesministeriet saknar behörighet att utöva kontroll över flygplatsernas säkerhetsverksamhet.

26. Mot denna bakgrund har Cour de cassation (Högsta domstolen, Belgien) hänskjutit följande tolkningsfråga till EU-domstolen:

”Ska artikel 9 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 300/2008 av den 11 mars 2008 om gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten och om upphävande av förordning (EG) nr 2320/2002 tolkas så, att den behöriga myndighet som utsetts enligt denna bestämmelse endast ska övervaka genomförandet av de gemensamma grundläggande standarder som avses i artikel 4, vilket ingen annan myndighet ska göra, när dessa standarder följer av särskilda skyddsregler för den civila luftfarten?”

## III. Förfarandet vid EU-domstolen

27. Begäran om förhandsavgörande inkom till domstolens kansli den 19 december 2023.

28. LAS, den belgiska, den franska och den polska regeringen samt Europeiska kommissionen har gett in skriftliga yttranden.

29. Det har inte ansetts nödvändigt att hålla förhandling.

[7] Som är en del av i den federala mobilitets- och transportmyndigheten.

## IV. Bedömning

### *A. Avgränsning av tvisten*

30. Enligt lagen om privat och enskild säkerhet i Belgien (lagen av den 2 oktober 2017) måste alla säkerhetsföretag som erbjuder eller utövar övervakningsverksamhet, eller som utger sig för att vara sådana företag, ha ett förhandstillstånd från inrikesministeriet.

31. Lagen av den 2 oktober 2017 kräver också att personer som deltar i verksamhet som omfattas av denna lags tillämpningsområde innehar ett identitetskort eller en legitimation utfärdad av inrikesministeriet.

32. Lagen av den 2 oktober 2017 innehåller en allmän (horisontell) bestämmelse som är tillämplig på alla företag som tillhandhåller tjänster i form av privat eller enskild säkerhet,[8] utan att särskilt hänvisa till de övervaknings- och kontrolluppgifter eller tjänster som tillhandahålls på en flygplats.

33. Det vallonska dekretet av den 23 juni 1994 innehåller regelverket för flygplatser i denna region. I det dekretet föreskrivs följande:

– Myndigheten är ansvarig för att övervaka att koncessionen genomförs på ett korrekt sätt, särskilt när det gäller utförandet av säkerhets- och skyddsuppgifter.

– Säkerhetsuppgifterna på flygplatser anförtros de företag som har koncessionen att svara för driften av dem. För varje flygplats bildas ett aktiebolag, där 49 procent av kapitalet innehas av det koncessionsföretag som driver flygplatsen och 51 procent av regionen Vallonien. De säkerhetsuppgifter som anförtrotts det koncessionsföretag som driver flygplatsen ska delegeras till detta aktiebolag. På flygplatsen i Liège delegeras dessa uppgifter till LAS.

34. Säkerhetskontrollen av personer på belgiska flygplatser styrs av de gemensamma grundläggande standarderna (i den mening som avses i artikel 4 i förordning 300/2008) som övervakas av DGTA, medan den allmänna regleringen av privata säkerhetsföretag finns i lagen av den 2 oktober 2017.

35. LAS anser därför att det finns en överlappning av befogenheter som inte är förenlig med förordning 300/2008, eftersom säkerhetsföretag och säkerhetspersonal som utför privata säkerhetsuppgifter på belgiska flygplatser kan kontrolleras av både DGTA och inrikesministeriet.[9]

36. LAS argument tillbakavisas av kommissionen, den belgiska regeringen och de övriga regeringar som har medverkat i förevarande mål.

37. Mot bakgrund av de omständigheter som den hänskjutande domstolen har redogjort för anser jag att tvisten ska begränsas till frågan huruvida a) inrikesministeriet, med stöd av lagen av den 2 oktober 2017, får utöva en viss kontroll över det tillstånd som krävs av LAS och över de anställdas legitimationer, eller b) huruvida en sådan kontroll uteslutande ska utövas av ”den berörda myndighet” (DGTA) som utsetts i enlighet med artikel 9 i förordning nr 300/2008.

[8] I artikel 3 i lagen av den 2 oktober 2017, där begreppet privat och enskild säkerhetsverksamhet definieras, hänvisas bland annat, och på ett mycket brett sätt, till alla former av statisk bevakning av egendom, övervakning och kontroll av allmänheten för att garantera säkerheten och ett smidigt genomförande av evenemang, samt till uppgifter för att upprätthålla säkerheten på platser, oavsett om de är tillgängliga för allmänheten eller inte.

[9] Punkterna 45 och 46 i LAS skriftliga yttrande.

38. Det är ostridigt att LAS, trots att det är ett offentligrättsligt aktiebolag, är skyldigt att följa de belgiska bestämmelser som är tillämpliga på privata säkerhetsföretag.

39. Efter att ha konstaterat att begäran om förhandsavgörande innebär att EU-domstolen uppmanas att avgöra huruvida lagen av den 2 oktober 2017 är förenlig med förordning nr 300/2008, tillägger LAS att prövningen bör utvidgas till att omfatta de problem som uppstår till följd av ”den belgiska normhierarkin [där] regionala dekret har samma värde som lagbestämmelser, på samma nivå som federala lagar”. [10] På grundval av detta hävdar LAS att lagen av den 2 oktober 2017 ”inte har företräde framför det vallonska dekretet av den 23 juni 1994”.

40. Det är lätt att inse att EU-domstolen måste begränsa sig till att tolka unionsrätten i förhållande till den rättsliga ram som den hänskjutande domstolen har presenterat, utan att blanda sig i rent nationella tvister, såsom den som LAS har väckt.

### *B. Svaret på tolkningsfrågan*

41. Enligt skäl 25 i förordning 300/2008 syftar den till att ”skydda den civila luftfarten mot olagliga handlingar och att utgöra en grund för en gemensam tolkning av bilaga 17 till Chicagokonventionen angående internationell civil luftfart”.

42. I artikel 1.1 i förordning nr 300/2008 anges syftet att ”skydda den civila luftfarten mot olagliga handlingar som äventyrar skyddet av den civila luftfarten”. En uppräkning av dessa handlingar (eller försök) finns i kapitel 1 i bilaga 17 till ovannämnda konvention, som innehåller en exemplifierande förteckning. [11]

43. Enligt artikel 3 i förordning 300/2008 avses med luftfartsskydd ”en kombination av åtgärder och personella och materiella resurser som syftar till att skydda den civila luftfarten mot olagliga handlingar som äventyrar skyddet av den civila luftfarten”, vilken definieras som ”all lufttrafik utförd av civila luftfartyg”. [12]

44. I artikel 1.2 i förordning (EG) nr 300/2008 anges medlen för att uppnå förordningens syften. Det handlar dels om ”fastställande av gemensamma regler och gemensamma grundläggande standarder för luftfartsskydd”, dels om ”mekanismer för övervakning av att reglerna efterlevs”.

[10] LAS inlaga som inkom den 15 juli 2024 med begäran om att en förhandling ska hållas för att muntligen diskutera bland annat denna fråga. EU-domstolen har, som ovan nämnts, inte bifallit denna begäran.

[11] Olaga besittningstagande av luftfartyg, förstörelse av ett luftfartyg i trafik, tagande av gisslan ombord på luftfartyg eller på flygplatser, våldsamt intrång ombord på ett luftfartyg, på en flygplats eller på en luftfartsanläggnings område, införsel av vapen eller farliga anordningar (eller ämnen) ombord på ett luftfartyg eller på en flygplats för brottsliga ändamål, användning av ett luftfartyg i trafik i syfte att orsaka dödsfall, allvarlig kroppsskada eller allvarlig skada på egendom eller miljö, spridande av falsk information som äventyrar säkerheten för ett luftfartyg under flygning eller på marken, eller säkerheten för passagerare, besättning, markpersonal och allmänheten på en flygplats eller på en civil luftfartsanläggnings område.

[12] Flygningar med statsluftfartyg som avses i artikel 3 i Chicagokonventionen angående internationell civil luftfart är undantagna.

45. De *gemensamma grundläggande standarder* som anges i bilaga I till förordning 300/2008 omfattar ett dussintal specifika områden.[13] Förordningen gör det också möjligt att anta *ytterligare grundläggande standarder*, som också kommer att förtecknas i bilagan till förordningen, och *allmänna åtgärder* för att ändra icke väsentliga delar av de gemensamma grundläggande standarderna.

46. I förevarande mål bör fokus riktas mot artikel 9 i förordning nr 300/2008, som den hänskjutande domstolen har begärt en tolkning av. Dess innehåll ingår i mekanismerna för att uppnå fullgörelse av de materiella bestämmelserna i själva förordningen.

47. Artikel 9 i förordning 300/2008 innehåller två bestämmelser om att den ”berörda myndigheten” ska samordna och övervaka genomförandet av de grundläggande skyddsreglerna för den civila luftfarten:

– Dels tillåter den att en medlemsstat har flera organ som är engagerade i civilluftfartsskyddet.

– Dels åläggs medlemsstaterna en skyldighet att utse ”en enda myndighet … som ska ha ansvaret för att samordna och övervaka genomförandet av de gemensamma grundläggande standarderna i artikel 4”.

48. Sett till ordalydelsen medger artikel 9 i förordning nr 300/2008 att flera olika organ är engagerade i civilluftfartsskyddet. Oavsett om det finns mer än ett organ eller inte, ska medlemsstaten under alla omständigheter utse en enda myndighet som ska ha ansvaret för att *samordna* och *övervaka* genomförandet av de gemensamma grundläggande standarderna i artikel 4.

49. Det normativa sammanhanget pekar också på att det är tillåtet med flera organ, vars verksamhet ska samordnas och övervakas av den berörda myndigheten. Detta återspeglas i skäl 12 i förordning nr 300/2008.

50. Enligt artikel 9 i förordning nr 300/2008 är det därför den enda berörda myndighet som utsetts av varje medlemsstat som ska ha ansvaret för att ”samordna och övervaka” genomförandet av de gemensamma grundläggande standarderna. Varken mindre eller mer (såvida inte, som framgår nedan, en medlemsstat anförtror denna myndighet andra uppgifter).

51. Artikel 9 i förordning nr 300/2008 leder inte nödvändigtvis till att ytterligare uppgifter (till exempel verkställande uppgifter eller inspektioner) anförtros denna myndighet, förutom att samordna och övervaka åtgärder som vidtas av andra organ som av medlemsstaten anförtrotts säkerhetsuppgifter inom den civila luftfarten.

52. I annat fall skulle det vara liktydigt med att skapa ett slags ”högsta myndighet” och att överlappa andra specialiserade nationella myndigheters behörighet eller till och med ersätta dem.[14]

[13] Det rör sig om följande tolv områden: 1) Säkerhet på flygplatser. 2) Avgränsade områden på flygplatserna. 3) Säkerhetsåtgärder för luftfartyg. 4) Passagerare och kabinbagage. 5) Lastrumsbagage. 6) Frakt och post. 7) Luftföretagens post och materiel. 8) Förnödenheter ombord. 9) Varuleveranser till flygplatsen. 10) Säkerhetsåtgärder under flygning. 11) Rekrytering och utbildning av personal. 12) Säkerhetsutrustning. Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/1998 av den 5 november 2015 om detaljerade bestämmelser för genomförande av de gemensamma grundläggande standarderna avseende luftfartsskydd (EUT L 299, 2015, s. 1) antogs i enlighet med artikel 4.2 och 4.3 i förordning 300/2008.

[14] Den polska regeringens skriftliga yttrande, punkterna 17 och 18.

53. På flygplatser kan flera offentliga organs eller myndigheters verksamhet sammanstråla, vilka alla är underkastade egna sektorsspecifika verksamhetsregler. Det finns som nämnts inte något som hindrar medlemsstaterna från att tilldela dem särskilda uppgifter, bland annat när det gäller flygplatssäkerhet, vars samordning och övervakning är den ”berörda myndighetens” ansvar om de gemensamma grundläggande standarder som avses i artikel 4 i förordning nr 300/2008 ska tillämpas.

54. Tillämpningsområdet för förordning 300/2008 är i själva verket mycket brett: enligt skäl 6 och artikel 2.1 i förordningen omfattar det flygplatser med civil luftfart belägna på en medlemsstats territorium, operatörer som tillhandahåller tjänster vid sådana flygplatser och verksamhetsutövare som tillhandahåller varor och/eller tjänster till eller via sådana flygplatser.

55. Med tanke på detta breda materiella tillämpningsområde är det logiskt att förordning 300/2008 begränsas till att ”innehålla de grundläggande principerna för vad som behöver göras för att skydda den civila luftfarten mot olagliga handlingar utan att därför omfatta närmare tekniska och procedurrelaterade detaljföreskrifter för hur dessa principer ska genomföras”. [15]

56. Vidare kan följande konstateras:

– I artikel 1 jämförd med artikel 4 i förordning 300/2008 anges endast syftet att fastställa gemensamma grundläggande standarder för luftfartsskydd. De tekniska och förfarandemässiga aspekterna av dess genomförande överlåts till den nationella lagstiftaren, utan att förordning 300/2008 föregriper alla detaljer i organisationen av systemet för luftfartsskydd.

– Enligt artikel 6 i förordning nr 300/2008 får medlemsstaterna tillämpa strängare åtgärder än de gemensamma grundläggande standarderna i artikel 4.

– I artikel 10 i förordning 300/2008 föreskrivs att i det nationella säkerhetsprogrammet för civil luftfart ska ansvaret för genomförandet av de gemensamma grundläggande standarderna i artikel 4 fastställas.

57. Enligt de uppgifter som EU-domstolen har fått tillgång till motsvarar de säkerhetsuppgifter som LAS och dess anställda utför genomförandet av en av de gemensamma grundläggande standarder som föreskrivs i artikel 4 i och bilaga I till förordning nr 300/2008.

58. Detta innebär dock inte att den ”berörda myndighet” som utsetts enligt artikel 9 i förordning nr 300/2008 tar på sig *alla* uppgifter som rör privata säkerhetsföretags och privata säkerhetsvakters verksamhet. Som jag tidigare har nämnt begränsar den artikeln uttryckligen denna myndighets befogenheter till samordning och övervakning av genomförandet av de gemensamma grundläggande standarderna.

59. En medlemsstat har naturligtvis rätt att lägga till andra befogenheter till dessa, så att den myndighet som avses i artikel 9 i förordning 300/2008 får utföra uppgifter som går utöver dem som anges i den bestämmelsen. I ett sådant fall är det nationella bestämmelser, och inte förordning nr 300/2008, som reglerar vem som ska utföra dessa uppgifter och hur de ska utföras.

[15] Skäl 5 i förordning nr 300/2008, där det betonas att ”det behövs större flexibilitet vid antagandet av säkerhetsrelaterade åtgärder och säkerhetsförfaranden för att kunna ta hänsyn till nya riskbedömningar och att möjliggöra att ny teknik införs”.

60. EU-domstolen ska tolka förordning 300/2008, inte nationella bestämmelser. Det är inte heller dess uppgift att uttala sig om den interna fördelningen av befogenheter på detta område i varje enskild medlemsstat. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att avgöra vilka myndigheter eller organ på statlig eller lägre nivå som ska ha vilka befogenheter (med beaktande av myndighetens samordnings- och övervakningsbefogenheter enligt artikel 9 i förordning nr 300/2008).

61. I synnerhet hindrar inget i förordning nr 300/2008 Belgien från att ge inrikesministeriet i uppdrag att undersöka huruvida privata säkerhetsföretag har de tillstånd som krävs enligt nationell sektorslagstiftning eller huruvida de anställda vid sådana företag har de identitetshandlingar som krävs och som utfärdats av detta ministerium.

62. I sitt skriftliga yttrande [16] likställer LAS de befogenheter som utövas av inrikesministeriet med de samordnings- och övervakningsuppgifter som tilldelas DGTA, i syfte att visa på att det finns en motsättning mellan bestämmelserna i lagen av den 2 oktober 2017 och artikel 9 i förordning 300/2008.

63. Enligt min mening är inrikesministeriets och DGTA:s befogenheter inte likvärdiga och de står inte i strid med varandra.

– De befogenheter som utövas av inrikesministeriet avser, i ett fall som det förevarande, endast kontroll av de allmänna villkor som alla privata säkerhetsföretag i Belgien måste uppfylla, oavsett vilket område de är verksamma inom.

– De befogenheter som har anförtrotts den myndighet (DGTA) som utsetts enligt artikel 9 i förordning nr 300/2008 begränsar sig till att samordna och övervaka genomförandet av de gemensamma grundläggande standarderna i artikel 4 i förordningen. När det gäller privata säkerhetsföretag som tillhandahåller tjänster på flygplatser är DGTA inte ansvarigt för att bevilja de allmänna tillstånd som alla sådana företag måste ha enligt nationell lagstiftning.

64. Jag håller därför med kommissionen och alla regeringar som har medverkat i detta mål om att den kontroll som inrikesministeriet, på de villkor som anges ovan, utövar över privata säkerhetsföretag inte ska anses inkräkta på den utsedda myndighetens övervaknings- och samordningsuppgifter enligt artikel 9 i förordning 300/2008.

65. Såsom framgår av beslutet att begära förhandsavgörande och som framkommit under handläggningen av målet, har inrikesministeriet enligt lagen av den 2 oktober 2017 rätt att kontrollera att bestämmelserna om privat säkerhet, vars efterlevnad utgör ett nödvändigt villkor för utövandet av denna verksamhet, iakttas.

66. Som ett nödvändigt (och föregående) villkor för att utföra privata säkerhetsuppgifter krävs tillstånd från inrikesministeriet oavsett inom vilket geografisk område som de privata enheterna utför dessa uppgifter. Ur detta perspektiv gör det ingen skillnad om det är en flygplats eller någon annan byggnad, offentlig eller privat.

[16] Punkterna 56, 87, 101 och 102.

67. Kontrollen av huruvida bestämmelserna om tillstånd för privata säkerhetsföretag eller om identitetshandlingar för deras anställda har iakttagits i ett enskilt fall kan, i avsaknad av en nationell bestämmelse om motsatsen, vara en uppgift som ankommer på en sektorsmyndighet (i detta fall inrikesministeriet) och inte nödvändigtvis på den myndighet som avses i artikel 9 i förordning nr 300/2008.

68. I detta sammanhang saknar det betydelse om privata säkerhetsföretag bedriver verksamhet på en flygplats eller inom något annat område, eftersom detta inte påverkar det tillståndssystem som de omfattas av. Denna ordning fastställs av den nationella lagstiftaren med beaktande av varje medlemsstats system för fördelning av befogenheter mellan dess egna (statliga eller understatliga) organ eller myndigheter.

69. Den inspektion som genomfördes av inrikesministeriet syftade inte till att kontrollera om LAS och dess anställda i detta fall övervakade flygplatsens säkerhet på ett materiellt korrekt sätt, utan enbart till att kontrollera om LAS och dess anställda hade (obligatoriska) tillstånd (på förhand) och identitetshandlingar för att utföra dessa uppgifter.

70. Sammanfattningsvis anser jag att den kontroll som utförs av en myndighet som inrikesministeriet inte på något sätt påverkar bestämmelsen i artikel 9 i förordning nr 300/2008 och inte heller påverkar de samordnings- och övervakningsbefogenheter som tillkommer den ”berörda myndighet” som anges i artikeln.

## V. Förslag till avgörande

71. Mot bakgrund av vad som ovan anförts föreslår jag att domstolen ska ge Cour de cassation (Högsta domstolen, Belgien) följande svar:

Artikel 9 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 300/2008 av den 11 mars 2008 om gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten och om upphävande av förordning (EG) nr 2320/2002

ska tolkas så,

att den inte utgör hinder för att kontrollen av efterlevnaden av bestämmelserna om privata säkerhetsföretag, vad gäller de tillstånd som krävs av dessa företag och de anställdas identitetshandlingar enligt nationell rätt, utförs av en annan myndighet än den ”berörda myndighet” som utsetts att ansvara för samordningen och övervakningen av genomförandet av de gemensamma grundläggande standarder som avses i artikel 4 i förordning nr 300/2008.

Det saknar i detta sammanhang betydelse huruvida de tjänster som tillhandahålls av privata säkerhetsföretag utförs på en flygplats.