Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
представено на 30 януари 2025 година [1]

Дело C-783/23

Liège Airport Security
срещу
État belge, представлявана от Ministre de l'Intérieur (министър на вътрешните работи, Белгия)

Преюдициално запитване, отправено от Cour de cassation (Касационен съд, Белгия)

„Преюдициално запитване — Регламент (ЕО) № 300/2008 — Транспорт — Въздушен транспорт — Сигурност на гражданското въздухоплаване — Член 4 и приложение I — Общи основни стандарти — Член 9 — Компетентен орган, отговарящ за координирането и наблюдението на общите основни стандарти — Компетентност на националните органи да упражняват контрол върху частните охранителни служби на летище — Обхват“

1. Ministère de l'Intérieur (министерство на вътрешните работи, Белгия) налага санкция на дружеството, на което са възложени задачите по сигурността на летище Лиеж (Белгия), и на двама от неговите служители за това, че дружеството не разполага със законово изискваното разрешение, а служителите не притежават идентификационни карти, които е трябвало да поискат от самото министерство.

2. След подадена жалба срещу тези санкции, запитващата юрисдикция, която трябва да се произнесе по нея като последна инстанция, отправя до Съда преюдициално запитване относно тълкуването на член 9 от Регламент (ЕО) № 300/2008 [2]. По-конкретно тя иска да се установи дали от компетентността, предоставена на органа, определен на основание на посочената разпоредба, са изключени действия като извършените в случая от министъра на вътрешните работи.

[1] Език на оригиналния текст: испански.

[2] Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2008 година относно общите правила в областта на сигурността на гражданското въздухоплаване и за отмяна на Регламент (ЕО) № 2320/2002 (ОВ L 97, 2008 г., стр. 72), изменен с Регламент (ЕС) № 18/2010 на Комисията от 8 януари 2010 г. (ОВ L 7, 2010 г., стр. 3).

I. Правна уредба

A. Международното право. Приложение 17 към Чикагската конвенция за международно гражданско въздухоплаване от 7 декември 1944 г.[3]

3. Глава 1 („Определения“) предвижда:

„Актове на незаконна намеса. Актове или опити за застрашаване на сигурността на гражданското въздухоплаване, които включват, без да се ограничават до:

– незаконно завладяване на въздухоплавателни средства,

– разрушаване на въздухоплавателно средство в експлоатация,

– вземане на заложници на борда на въздухоплавателно средство или на аеродрум,

– насилствено качване на борда на въздухоплавателно средство, навлизане в периметъра на летище и на прилежащите части,

– внасяне на оръжие или на опасно устройство (или материал), предназначени за криминални цели, на борда на въздухоплавателно средство или в летище,

– използване на въздухоплавателно средство в експлоатация за причиняване на смърт, тежки телесни повреди или сериозно увреждане на имущество или на околната среда,

– съобщаване на невярна информация, което застрашава сигурността на въздухоплавателно средство по време на полет или на земята или сигурността на пътниците, екипажа, наземния персонал и обществеността на летище или в периметъра на съоръжения за обслужване на гражданското въздухоплаване.

[…]“.

4. Съгласно глава 2, точка 2.1.1:

„Първостепенна цел на всяка договаряща държава е сигурността на пътниците, екипажа, наземния персонал и населението по всички въпроси, свързани със защитата на гражданското въздухоплаване от актове на незаконна намеса“ [неофициален превод].

[3] Конвенция за международното гражданско въздухоплаване, подписана в Чикаго на 7 декември 1944 г., Сборник договори на Организацията на Обединените нации, том 15, №102, наричана по-нататък „Чикагската конвенция“. Въпреки че Европейският съюз не е ратифицирал Чикагската конвенция, той има статут на наблюдател в някои органи на Международната организация за гражданско въздухоплаване (ИКАО). Държавите членки са договарящи държави по Чикагската конвенция и членуват в ИКАО. Приложение 17 към посочената конвенция е прието на 22 март 1974 г.

Б. Правото на Съюза. Регламент № 300/2008

5. Съгласно член 1 („Цели“):

„1. Настоящият регламент определя общи правила за защита на гражданското въздухоплаване от актове на незаконна намеса, които застрашават сигурността на гражданското въздухоплаване.

Той също така предоставя основа за общо тълкуване на приложение 17 към Конвенцията за международно гражданско въздухоплаване, подписана в Чикаго.

2. Средствата за постигане на целите, посочени в параграф 1, са:

а) определяне на общи правила и общи основни стандарти за сигурност на въздухоплаването;

б) механизми за контрол на спазването им“.

6. Член 2 („Обхват“) гласи:

„1. Настоящият регламент се прилага за:

а) всички летища или части от летища, разположени на територията на държавите членки, които не се използват изключително за военни цели;

б) всички оператори, включително въздушни превозвачи, които предоставят услуги в летищата, посочени в буква а);

в) всички образувания, прилагащи стандарти за сигурност на въздухоплаването, които оперират от помещения, разположени във или извън помещенията на летището, и предоставят стоки и/или услуги във или посредством летищата, посочени в буква а).

[…]“.

7. Член 3 („Определения“) предвижда:

„За целите на настоящия регламент:

1) „гражданско въздухоплаване“ означава всяка въздухоплавателна операция, извършена от гражданско въздухоплавателно средство, с изключение на операциите, извършени от държавните въздухоплавателни средства, посочени в член 3 от Чикагската конвенция за международно гражданско въздухоплаване;

2) „сигурност на въздухоплаването“ означава комбинацията от мерки и човешки и материални ресурси, предназначени да защитят гражданското въздухоплаване от актове на незаконна намеса, които застрашават сигурността на гражданското въздухоплаване;

[…]

8) „проверка“ означава прилагане на технически или други средства, предназначени да идентифицират и/или откриват забранени предмети;

9) „контрол по сигурността“ означава прилагането на средства, с които може да се предотврати въвеждането на забранени предмети;

10) „контрол на достъпа“ означава прилагането на средства, с които може да бъде предотвратен достъпът на лица или превозни средства, или и двете, които нямат разрешение за достъп;

[…]“.

8. Член 4 („Общи основни стандарти“) предвижда:

„1. Общите основни стандарти за опазване на гражданското въздухоплаване от актове на незаконна намеса, които застрашават сигурността на гражданското въздухоплаване, са изложени в приложението.

Допълнителни общи основни стандарти, непредвидени при влизането в сила на настоящия регламент, следва да се добавят към приложението в съответствие с процедурата, посочена в член 251 от Договора.

2. Общите мерки, предназначени да изменят несъществени елементи от общите основни стандарти, посочени в параграф 1, чрез допълването им, се приемат в съответствие с процедурата по регулиране с контрол, посочена в член 19, параграф 3.

Тези общи мерки се отнасят до:

а) допустимите методи на проверка;

б) категориите предмети, които могат да бъдат забранени;

в) по отношение на контрола на достъпа — основанията да се разреши достъп до съоръжението за излитане и кацане и до зоните с ограничен достъп;

г) допустимите методи за проверка на превозни средства, проверка за сигурност и претърсване за сигурност на въздухоплавателни средства;

д) критериите за признаване за равностойни на стандартите за сигурност на трети държави;

е) условията, при които товари и поща се проверяват или подлагат на друг контрол за сигурност, както и до процеса на одобряване или определяне на пълноправните контрольори, познатите изпращачи и регистрираните изпращачи;

ж) условията, при които поща и материали на въздушен превозвач се проверяват или подлагат на друг контрол за сигурност;

з) условията, при които стоките, предназначени за полета или за летището, се проверяват или подлагат на друг контрол за сигурност, както и до процеса на одобряване или определяне на пълноправните доставчици и познатите доставчици;

и) критериите за определяне на критичните части на зоните с ограничен достъп;

й) критериите за набиране на персонал и методите на обучение;

к) условията, при които може да се прилагат специални процедури за сигурност или да се освобождава от контрол за сигурност; и

л) всички общи мерки, предназначени да изменят несъществени елементи от общите основни стандарти, посочени в параграф 1, като ги допълват, и които не са предвидени към датата на влизане в сила на настоящия регламент.

При неотложни причини за спешност Комисията може да използва процедурата по спешност, посочена в член 19, параграф 4.

3. Подробните мерки за въвеждането на общите основни стандарти, посочени в параграф 1, и общите мерки, посочени в параграф 2, се определят в съответствие с процедурата по регулиране, посочена в член 19, параграф 2.

[…]“.

9. Член 6 („По-строги мерки, прилагани от държавите членки“) гласи:

„1. Държавите членки могат да прилагат по-строги мерки от общите основни стандарти, посочени в член 4. При това те действат на основата на оценка на риска и в съответствие с общностното право. Тези мерки са подходящи, обективни, недискриминационни и пропорционални на риска, поради който са предприети.

[…]“.

10. Член 9 („Компетентен орган“) гласи:

„Когато в една държава членка две или повече структури на властта са ангажирани със сигурността на гражданското въздухоплаване, тази държава членка определя един орган (наричан по-долу „компетентният орган“), който да отговаря за координирането и наблюдението на прилагането на общите основни стандарти, посочени в член 4“.

11. В приложение I се съдържат „общи[те] основни стандарти за защита на гражданското въздухоплаване от актове на незаконна намеса (член 4)“.

B. Белгийското право

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

12. Съгласно член 4 охранително дружество е всяко дружество, което предлага или извършва охранителна дейност или се представя като такова.

13. Съгласно член 16 никой не може да предлага охранителни услуги или да организира вътрешна охранителна служба, без да е получил предварително разрешение от Министерството на вътрешните работи.

14. Член 76, алинея 1 изисква лицата, на които е възложено изпълнението на задачи, свързани със сигурността, да притежават идентификационна карта, издадена от Министерството на вътрешните работи.

15. Член 208 предвижда наличие на инспектори, държавни служители, които да следят за спазването на LSPP и правилниците за прилагането му.

16. Член 210 възлага на инспекторите издаването на актове, с които се установява нарушени ли са LSPP и правилниците за прилагането му.

17. Член 216 предоставя на инспекторите правомощия за разследване с цел събиране на информацията, която смятат, че е необходима, за да се спазват правилата за частната охранителна дейност.

18. Член 236 предвижда, че санкция може да бъде наложена само за нарушение на LSPP или правилниците за прилагането му на лица, на които е издаден акт за установяване на нарушение.

2. Décret walon du 23 juin 1994[5]

19. Член 4 ter, параграф 2 предвижда:

– задачите, свързани с обществената услуга за сигурност на летищата, се възлагат на предприятията, на които е предоставена концесията за експлоатация на летищата, в съответствие с правилата, определени в договора за концесия и съответната спецификация, при спазване на параграф 2, трета алинея и на параграфи 3—5,

– за целите на този член „задачи, свързани със сигурността“, означава комбинацията от мерки и човешки и материални ресурси, предназначени да защитят гражданското въздухоплаване от актове на незаконна намеса, а „задачи, свързани със защитата“, означава комбинацията от мерки и човешки и материални ресурси, предназначени да гарантират сигурността на гражданското въздухоплаване,

[4] Закон от 2 октомври 2017 г. за частната и специализирана охранителна дейност (Moniteur belge от 31 октомври 2017 г., стр. 96776, наричан по-нататък „LSPP“).

[5] Relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la Région wallonne (Валонски указ от 23 юни 1994 г. относно създаването и експлоатацията на летища и аеродруми в регион Валония) (Moniteur belge от 15 юли 1994 г., стр. 18666), в редакцията му, приложима ratione temporis към фактите, въведена с Указ от 19 декември 2007 г. (Moniteur belge от 31 декември 2007 г., стр. 65947), наричан по-нататък „Валонският указ от 23 юни 1994 г.“.

– администрацията отговаря за контрола върху правилното изпълнение на концесията, по-специално по отношение на изпълнението на задачите, свързани със сигурността и защитата. Процедурите на администрацията по контрол върху правилното изпълнение на концесията са описани в договорите за концесия и съответните спецификации.

20. Член 4 ter, параграф 3 предвижда, че за всяко летище се създава публичноправно акционерно дружество, 49 % от чийто капитал се притежава от предприятието, на което е предоставена концесията за експлоатация на летището, и 51 % — от Валонския регион (Белгия). Дружеството оператор делегира задачите, свързани със сигурността, на това акционерно дружество, а именно Liège Airport-Security (наричано по-нататък „LAS“), за летище Лиеж (Биерсе).

II. Фактите, спорът и преюдициалният въпрос

21. Запитващата юрисдикция обобщава фактите[6] по следния начин:

– Валонският регион и акционерно дружество Liège Airport създават публичноправното акционерно дружество LAS за изпълнение на задачите, свързани със сигурността, по смисъла на член 4 ter, параграф 2 от Валонския указ от 23 юни 1994 г.;

– на 16 март 2018 г. служители на Министерството на вътрешните работи се явяват на летище Лиеж, за да извършат проверка спазва ли се LSPP. В хода на посочената проверка те установяват, че двама от служителите извършват действия, специфични за частната охранителна дейност: така например първият служител контролира достъпа на пътниците до пистите с помощта на метален детектор, а вторият заявява, че инспектира контролните пунктове и служители,

– съставени са три акта за установяване на нарушение. Единият акт е срещу LAS за това, че е организирало вътрешна охранителна служба без разрешение от Министерството на вътрешните работи (нарушение на член 16, първа алинея от LSPP), а другите два са срещу всеки един от двамата служители за това, че е работил, без да притежава идентификационна карта (член 76, първа алинея от LSPP).

22. На 27 ноември 2020 г. Министерството на вътрешните работи налага на LAS имуществена санкция в размер на 15 000 евро. На 11 март 2021 г. то налага на всеки един от двамата служители глоба в размер на 500 евро.

23. LAS обжалва решенията на Министерството на вътрешните работи пред Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Френскоезичен първоинстанционен съд Брюксел, Белгия), като твърди, че в Белгия Direction générale du transport aérien (Генерална дирекция „Въздушен транспорт“, Белгия, наричана по-нататък „DGTA“)[7] е органът, който отговаря за координирането и наблюдението на общите основни стандарти в областта на сигурността на гражданското въздухоплаване по смисъла на член 9 от Регламент № 300/2008.

[6] Точка II от акта за преюдициално запитване.

[7] Част от Федералната публична служба за мобилност и транспорт.

24. Според LAS, като е поставила службите за сигурност на летище под контрола на Министерството на вътрешните работи, Белгия е нарушила член 9 от Регламент № 300/2008, т.е. не е спазила правилото (съдържащо се в посочената разпоредба) да определи един-единствен компетентен орган.

25. Жалбата на LAS е отхвърлена от първоинстанционния съд с решение от 25 февруари 2022 г., срещу което посоченото дружество подава касационна жалба. В нея то отново изтъква липсата на компетентност на Министерството на вътрешните работи да упражнява контрол върху дейностите по сигурността на летищата.

26. В този контекст Cour de cassation (Касационен съд, Белгия) отправя до Съда следния преюдициален въпрос:

„Трябва ли член 9 от Регламент (ЕО) № 300/2008 […] да се тълкува в смисъл, че компетентният орган, определен по силата на тази разпоредба, извършва наблюдение над прилагането на общите основни стандарти, посочени в член 4, като се изключва всеки друг орган, само когато тези стандарти произтичат от правила, специфични за сигурността на гражданското въздухоплаване?“.

III. Производството пред Съда

27. Преюдициалното запитване постъпва в Съда на 19 декември 2023 г.

28. Писмени становища представят LAS, белгийското, френското и полското правителство, както и Европейската комисия.

29. Не е счетено за необходимо провеждането на съдебно заседание.

IV. Анализ

A. Определяне на предмета на спора

30. Правната уредба на частната и специализирана охранителна дейност в Белгия (LSPP) изисква всяко охранително дружество, което предлага или извършва охранителна дейност, или се представя като такова, да притежава разрешение, предварително издадено от Министерството на вътрешните работи.

31. LSPP изисква също така лицата, на които е възложено изпълнението на дейности, попадащи в приложното поле на този закон, да притежават идентификационна или служебна карта, издадена от Министерството на вътрешните работи.

32. В LSPP се съдържа общо (хоризонтално) правило, приложимо за всички дружества, извършващи частна или специализирана охранителна дейност[8], без да се посочват конкретно задачите или услугите за охрана и контрол, които се предоставят на летище.

[8] В член 3 от LSPP, в който са определени частните и специализирани охранителни дейности, се посочва като пример и твърде широко всякакъв вид стационарна охрана на имущество, наблюдение и контрол на лица с цел гарантиране на безопасно и безпрепятствено провеждане на събития, както и поддържане на сигурността на места с ограничен или неограничен публичен достъп.

33. Валонският указ от 23 юни 1994 г. подробно описва правния режим на летищата в този регион. Съгласно посочения указ:

– администрацията отговаря за контрола върху правилното изпълнение на концесията, по-специално по отношение на изпълнението на задачите, свързани със сигурността и защитата,

– задачите, свързани със сигурността на летищата, се възлагат на предприятията, на които е предоставена концесията за експлоатация на летищата. За всяко летище се създава акционерно дружество, 49 % от чийто капитал се притежава от предприятието, на което е предоставена концесията за експлоатация на летището, и 51 % — от Валонския регион. Задачите, свързани със сигурността, възложени на предприятието, на което е предоставена концесията за експлоатация на летището, се делегират на посоченото акционерно дружество. За летище Лиеж те са делегирани на LAS.

34. Проверките на лицата по белгийските летища се уреждат от общи основни стандарти (по смисъла на член 4 от Регламент № 300/2008), като наблюдението на прилагането им се извършва от DGTA, докато общите правила за дружествата, извършващи частна охранителна дейност, се съдържат в LSPP.

35. Според LAS това води до припокриване на компетентност, което не съответства на Регламент № 300/2008, тъй като дружествата и служителите, извършващи частна охранителна дейност на белгийските летища, могат да бъдат контролирани както от DGTA, така и от Министерството на вътрешните работи [9].

36. Комисията, белгийското правителство и останалите правителства, встъпили в преюдициалното производство, не са съгласни с тезата на LAS.

37. От фактите, изложени от запитващата юрисдикция, разбирам, че спорът се свежда до въпроса дали: а) на основание на LSPP Министерството на вътрешните работи може да упражнява определен контрол върху изискваното за LAS разрешение и идентификационните карти на неговите служители или б) този контрол се упражнява единствено от „компетентния орган“ (DGTA), определен в съответствие с член 9 от Регламент № 300/2008.

38. Не е предмет на спора фактът, че макар LAS да е учредено като публичноправно акционерно дружество, за него се прилагат белгийските разпоредби, приложими за частните охранителни дружества.

39. След като посочва, че с преюдициалното запитване се иска Съдът да се произнесе относно съвместимостта на LSPP с Регламент № 300/2008, то добавя, че анализът трябва да обхваща и проблемите, произтичащи от „белгийската нормативна йерархия, [в която] регионалните укази са нормативни актове от същото ниво като федералните закони“ [10]. Изхождайки от тази предпоставка, то твърди, че LSPP „няма предимство пред Валонския указ от 23 юни 1994 г.“.

[9] Точки 45 и 46 от писменото становище на LAS.

[10] Писмено искане на LAS от 15 юли 2024 г. да се проведе съдебно заседание, на което да се обсъди устно по-специално този въпрос. Съдът, както е посочено по-горе, не е уважил това искане.

40. Безспорно Съдът трябва да се придържа към тълкуване на правото на Съюза във връзка с представената му от запитващата юрисдикция правна рамка, без да се намесва в чисто национални спорове като инициирания от LAS.

Б. Отговор на преюдициалния въпрос

41. Съгласно съображение 25 от Регламент № 300/2008 неговата цел е „опазване на гражданското въздухоплаване от актове на незаконна намеса и предоставяне на основа за общо тълкуване на приложение 17 към Чикагската конвенция за международно гражданско въздухоплаване“.

42. В член 1, параграф 1 от Регламент № 300/2008 се посочва целта за „защита на гражданското въздухоплаване от актове на незаконна намеса, които застрашават сигурността на гражданското въздухоплаване“. Тези актове (или опити) са изброени в глава 1 от приложение 17 към посочената конвенция, съдържаща примерен списък [11].

43. Съгласно член 3 от Регламент № 300/2008 сигурност на въздухоплаването означава „комбинацията от мерки и човешки и материални ресурси, предназначени да защитят гражданското въздухоплаване от актове на незаконна намеса, които застрашават сигурността на гражданското въздухоплаване“, разбирано като „всяка въздухоплавателна операция, извършена от гражданско въздухоплавателно средство“ [12].

44. В член 1, параграф 2 от Регламент № 300/2008 са конкретизирани средствата за постигане на целите на посочения регламент. Става въпрос, от една страна, за „определяне на общи правила и общи основни стандарти за сигурност на въздухоплаването“ и от друга страна, за „механизми за контрол на спазването им“.

45. *Общите основни стандарти*, уредени в приложение I към Регламент № 300/2008, засягат дванадесет специфични области [13]. Освен това Регламентът позволява да се приемат *допълнителни основни стандарти*, които също да бъдат включени в приложението към Регламента, и *общи мерки*, предназначени да изменят несъществени елементи от общите основни стандарти.

[11] Незаконно завладяване на въздухоплавателни средства; разрушаване на въздухоплавателно средство в експлоатация; вземане на заложници на борда на въздухоплавателно средство или на аеродрум; насилствено качване на борда на въздухоплавателно средство, навлизане в периметъра на летище и на прилежащите части; внасяне на оръжие или на опасно устройство (или материал), предназначени за криминални цели, на борда на въздухоплавателно средство или в летище; използване на въздухоплавателно средство в експлоатация за причиняване на смърт, тежки телесни повреди или сериозно увреждане на имущество или на околната среда; съобщаване на невярна информация, което застрашава сигурността на въздухоплавателно средство по време на полет или на земята или сигурността на пътниците, екипажа, наземния персонал и обществеността на летище или в периметъра на съоръжения за обслужване на гражданското въздухоплаване.

[12] Изключени се операциите, извършени от държавните въздухоплавателни средства, посочени в член 3 от Чикагската конвенция за международно гражданско въздухоплаване.

[13] Дванадесетте области са свързани със: 1) сигурността на летищата; 2) демаркираните зони на летищата; 3) сигурността на въздухоплавателното средство; 4) пътниците и ръчния багаж; 5) регистрирания багаж; 6) товара и пощата; 7) пощата и материалите на въздушния превозвач; 8) стоките, предназначени за полета; 9) стоките, предназначени за летищата; 10) мерките за сигурност по време на полета; 11) наемането и обучението на персонала и 12) оборудването за сигурност. В съответствие с член 4, параграфи 2 и 3 от Регламент № 300/2008 е приет Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/1998 на Комисията от 5 ноември 2015 година за установяване на подробни мерки за прилагането на общите основни стандарти за сигурност във въздухоплаването (ОВ L 299, 2015 г., стр. 1).

46. За целите на настоящото преюдициално производство вниманието трябва да се насочи към член 9 от Регламент № 300/2008, чието тълкуване е поискано от запитващата юрисдикция. Неговото съдържание се вписва в механизмите за постигане на изпълнението на материалноправните разпоредби на самия регламент.

47. Член 9 от Регламент № 300/2008 съдържа две правила относно „компетентния орган“ за координирането и наблюдението спазват ли се общите основни стандарти за сигурност на гражданското въздухоплаване:

– от една страна, той позволява в една държава членка две или повече структури на властта да са ангажирани със сигурността на гражданското въздухоплаване,

– от друга страна, изисква държавата членка да определи „един орган […], който да отговаря за координирането и наблюдението на прилагането на общите основни стандарти, посочени в член 4“.

48. От гледна точка на буквалното тълкуване член 9 от Регламент № 300/2008 позволява ясно различни структури да изпълняват задачите, свързани със сигурността на гражданското въздухоплаване. Независимо дали структурите са няколко или е само една, държавата членка трябва да определи при всички случаи един орган, който да отговаря за *координирането и наблюдението* на прилагането на общите основни стандарти, посочени в член 4.

49. Нормативният контекст също сочи, че се допуска съществуването на няколко структури, чиито действия се координират и наблюдават от компетентния орган. Това е отразено в съображение 12 от Регламент № 300/2008.

50. Следователно задачите по „координиране и наблюдение“ на прилагането на общите основни стандарти по смисъла на член 9 от Регламент № 300/2008 се поемат от един компетентен орган, определен от всяка държава — нито повече, нито по-малко (освен ако, както ще посоча по-нататък, държава членка възложи на този орган други функции).

51. От член 9 от Регламент № 300/2008 не следва, че на този орган трябва да се възложат непременно допълнителни функции (например изпълнителни или контролни), различни от координирането и наблюдението на действията на останалите структури, на които държавата членка е възложила изпълнението на задачите, свързани със сигурността на гражданското въздухоплаване.

52. Да се приеме обратното становище, би означавало да се създаде един вид „висшестоящ орган“ и да се дублира компетентността на други специализирани национални органи или дори те да бъдат заменени [14].

53. На летищата могат да се съчетават дейностите на множество публични структури или органи, за които се прилагат съответните им отраслови правилници за дейността. Нищо не пречи, повтарям, държавите членки да им възложат специфични задачи, включително в областта на сигурността на летищата, чието координиране и наблюдение да се извършва от „компетентния орган“, когато става въпрос за прилагането на общите основни стандарти, посочени в член 4 от Регламент № 300/2008.

[14] Писмено становище на полското правителство, точки 17 и 18.

54. В действителност приложното поле на Регламент № 300/2008 е много широко: съгласно съображение 6 и член 2, параграф 1 от него в приложното му поле попадат обслужващи гражданското въздухоплаване летища, разположени на територията на дадена държава членка, оператори, предоставящи услуги в такива летища, и образувания, предоставящи стоки или услуги във или посредством такива летища.

55. С оглед на този широк предмет е логично Регламент № 300/2008 да се свежда до „установ[яването на] основните принципи на това, което трябва да се направи, за да се опази гражданското въздухоплаване от актове на незаконна намеса, без да навлиза в технически и процедурни подробности за начина на тяхното осъществяване“ [15].

56. В този смисъл:

– в член 1 във връзка с член 4 от Регламент № 300/2008 се посочва само целта да се определят общи правила за сигурност във въздухоплаването. Техническите и процедурните аспекти на прилагането им са оставени на компетентността на националния законодател, без Регламент № 300/2008 да определя предварително всички подробности относно организацията на системата на сигурността във въздухоплаването,

– член 6 от Регламент № 300/2008 позволява на държавите членки да прилагат по-строги мерки от общите основни стандарти, посочени в член 4,

– член 10 от Регламент № 300/2008 изисква в националната програма за сигурност на гражданското въздухоплаване да са определени отговорностите за прилагането на общите основни стандарти, посочени в член 4.

57. Според предоставената на Съда информация задачите, свързани със сигурността, които LAS и неговите служители изпълняват, съответстват на изпълнението на някой от общите основни стандарти, предвидени в член 4 и приложение I към Регламент № 300/2008.

58. Това обстоятелство обаче не предполага поемане на *всички* функции, свързани с дейността на частните охранителни дружества и служители по сигурността, от „компетентния орган“, определен в съответствие с член 9 от Регламент № 300/2008. Както вече посочих, този член свежда изрично компетентността на този орган до координирането и наблюдението на прилагането на общите основни стандарти.

59. Разбира се, всяка държава членка може да разшири тази компетентност, така че органът, посочен в член 9 от Регламент № 300/2008, да изпълнява функции извън посочените в тази разпоредба. В такъв случай националните правила, а не Регламент № 300/2008, уреждат кой следва да изпълнява тези функции и по какъв начин.

60. Съдът трябва да тълкува Регламент № 300/2008, а не националните правила. Той не може да се произнася и по разпределянето на компетентността в тази област в рамките на всяка държава членка. Кои органи или структури от различните нива, централни и местни, изпълняват едни или други правомощия (като се зачитат при всички случаи правомощията по координиране и наблюдение на органа, посочен в член 9 от Регламент № 300/2008), е въпрос, който запитващата юрисдикция трябва да разреши.

[15] Съображение 5 от Регламент № 300/2008, в което се подчертава „необходимостта от повече гъвкавост при приемане на мерки и процедури за сигурност, които да отговарят на преценките за нарастването на риска, и за да стане възможно въвеждането на нови технологии“.

61. По-конкретно никоя разпоредба от Регламент № 300/2008 не забранява Белгия да възложи на своето министерство на вътрешните работи функцията да проверява дали частните охранителни дружества разполагат с изискваните от секторното национално законодателство разрешения или дали служителите на тези дружества притежават задължителната идентификационна карта, издадена от посоченото министерство.

62. В писменото си становище[16] LAS смесва упражняваните от Министерството на вътрешните работи правомощия с възложените на DGTA задачи по координиране и наблюдение, за да внуши идеята, че е налице несъответствие между режима по LSPP и член 9 от Регламент № 300/2008.

63. Според мен двете правомощия не са еквивалентни и между тях няма противоречие.

– Упражняваните от Министерството на вътрешните работи правомощия са свързани, в случай като настоящия, с обичайната проверка на общите условия, които трябва да спазват в Белгия всички частни охранителни дружества, независимо от конкретната им сфера на дейност.

– Правомощията на органа (DGTA), определен в съответствие с член 9 от Регламент № 300/2008, се свеждат до координирането и наблюдението на прилагането на общите основни стандарти по член 4 от него. Що се отнася до частните охранителни дружества, предоставящи услуги на летища, DGTA не е компетентна да издава общите разрешения, които всяко едно от тях трябва да притежава съгласно вътрешното законодателство.

64. Поради това споделям становището на Комисията и на всички правителства, встъпили в настоящото производство, че няма причина възложената на Министерството на вътрешните работи проверка по посочения по-горе начин на частните охранителни дружества да засяга функциите по наблюдение и координиране на определения в съответствие с член 9 от Регламент № 300/2008 орган.

65. Както става ясно от акта за преюдициално запитване и от хода на преюдициалното производство, Министерството на вътрешните работи може на основание на LSPP да проверява изпълняват ли се разпоредбите относно частната охранителна дейност, чието спазване е задължително условие за осъществяването на тази дейност.

66. Като задължително (и предварително) условие за изпълнението на задачи, свързани с частната охранителна дейност, разрешението от Министерството на вътрешните работи се изисква, независимо от областта, в която тези частни дружества изпълняват въпросните задачи. От тази гледна точка няма значение дали става въпрос за държавно или частно летище или друга сграда.

67. Проверката дали в конкретен случай се спазват разпоредбите относно разрешенията, които се изискват от частните охранителни дружества, или идентификационните карти на техните служители представлява, ако не е предвидено друго в национална разпоредба, част от съвкупността от правомощия на секторен орган (в случая Министерството на вътрешните работи), а не непременно на органа, посочен в член 9 от Регламент № 300/2008.

[16] Точки 56, 87, 101 и 102.

68. За тази цел е ирелевантно, повтарям, дали частните охранителни дружества осъществяват дейността си на летище или на каквото и да е друго място: това обстоятелство не променя разрешителния им режим. Този режим е установен от националния законодател с оглед на системата за разпределяне на компетентността на всяка държава членка между своите структури или органи (централни или местни).

69. Проверката, извършена от Министерството на вътрешните работи, не е била с цел да се установи дали в случая LAS и неговите служители изпълняват по правилен по същество начин функциите си по осигуряване на сигурността на летището: тя се свежда до това дали LAS и неговите служители притежават разрешение (предварително и задължително) и идентификационни карти за изпълнението на тези функции.

70. В обобщение смятам, че контролът, извършван от орган като Министерството на вътрешните работи, няма никаква връзка с член 9 от Регламент № 300/2008 и не засяга правомощията по координиране и наблюдение, предоставени на посочения в него „компетентен орган“.

V. Заключение

71. По изложените съображения предлагам на Съда да отговори на Cour de cassation (Касационен съд, Белгия) по следния начин:

„Член 9 от Регламент (ЕО) № 300/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2008 година относно общите правила в областта на сигурността на гражданското въздухоплаване и за отмяна на Регламент (ЕО) № 2320/2002

трябва да се тълкува в смисъл, че

допуска контролът спазват ли се правилата за частните охранителни дружества по отношение на разрешенията, изисквани от тези дружества, и на идентификационните карти на техните служители съгласно националното законодателство, да се извършва от орган, различен от определения „компетентен орган“, отговарящ за координирането и наблюдението на прилагането на общите основни стандарти, посочени в член 4 от Регламент № 300/2008.

За тази цел е ирелевантно дали услугите на частните охранителни дружества се предоставят на летище“.