Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
fremsat den 30. januar 2025 [1]

Sag C-783/23

Liège Airport Security
mod
État belge, repræsenteret ved ministre de l'Intérieur

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Cour de cassation (kassationsdomstol, Belgien))

»Præjudiciel forelæggelse – forordning (EF) nr. 300/2008 – transport – lufttransport – den civile luftfarts sikkerhed – artikel 4 og bilag I – fælles grundlæggende normer – artikel 9 – kompetent myndighed med ansvar for at koordinere og overvåge de fælles grundlæggende normer – nationale myndigheders kompetence til at kontrollere de private sikkerhedstjenester, der opererer i en lufthavn – omfang«

1. Ministère de l'Intérieur (Service Public Fédéral Intérieur) (indenrigsministeriet (forbundsindenrigsministeriet), Belgien) sanktionerede det selskab, som var ansvarligt for sikkerhedsarbejdet i lufthavnen i Liège (Belgien), samt to af dets ansatte med den begrundelse, at selskabet ikke havde den lovpligtige tilladelse, og at de to ansatte ikke var i besiddelse af de legitimationsdokumenter, som de skulle have anmodet ministeriet om.

2. Efter anlæggelsen af et søgsmål til prøvelse af de nævnte sanktioner har den ret, som skal tage stilling hertil i sidste instans forelagt Domstolen et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 9 i forordning (EF) nr. 300/2008 [2]. Den forelæggende ret ønsker navnlig oplyst, om en indgriben som den, der i det foreliggende tilfælde blev foretaget af indenrigsministeriet, ligger uden for den kompetence, der er tillagt den i henhold til denne bestemmelse udpegede myndighed.

[1] – Originalsprog: spansk.

[2] – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 11.3.2008 om fælles bestemmelser om sikkerhed (security) inden for civil luftfart og om ophævelse af forordning (EF) nr. 2320/2002 (EUT 2008, L 97, s. 72, berigtiget i EUT 2012, L 164, s. 18), som ændret ved Kommissionens forordning (EU) nr. 18/2010 af 8.1.2010 (EUT 2010, L 7, s. 3).

I. Retsforskrifter

A. Folkeretten. Bilag 17 til Chicago-konventionen angående international civil luftfart af 7. december 1944[3]

3. Kapitel 1 (»Definitioner«) bestemmer:

»Ulovlige handlinger«. Handlinger, eller forsøg herpå, som har til hensigt at bringe den civile luftfarts sikkerhed i fare, herunder, men ikke begrænset til, følgende:

– kapring af luftfartøjer

– ødelæggelse af et flyfartøj i drift

– gidseltagning om bord på flyfartøjer eller på flyvepladser

– ulovlig indtrængen om bord på et luftfartøj, i en lufthavn eller på en luftfartsfacilitets område

– medbringelse af våben eller farlige anordninger (eller stoffer) om bord på et luftfartøj eller i en lufthavn til kriminelle formål

– anvendelse af et luftfartøj i drift med henblik på at forårsage død, alvorlig legemsbeskadigelse eller alvorlig skade på ejendom eller miljøet

– kommunikation af falske oplysninger, som bringer sikkerheden i fare for et luftfartøj under flyvning eller på jorden, eller for passagerer, besætning, jordpersonale og offentligheden i en lufthavn eller på en civil luftfartsfacilitets område.

[…]«

4. Følgende fremgår af punkt 2.1.1 i kapitel 2:

»Enhver kontraherende stat skal have sikkerheden for passagerer, besætninger, jordpersonale og offentligheden i almindelighed som sit primære mål i alle spørgsmål vedrørende beskyttelse mod ulovlige handlinger i forbindelse med civil luftfart.«

B. EU-retten. Forordning nr. 300/2008

5. Artikel 1 (»Formål«) er affattet således:

»1. Denne forordning fastsætter fælles regler for beskyttelse af civil luftfart mod ulovlige handlinger, som bringer den civile luftfarts sikkerhed (security) i fare.

Den tilvejebringer endvidere grundlaget for en ensartet fortolkning af bilag 17 til Chicago-konventionen angående international civil luftfart.

[3] – Konventionen angående international civil luftfart, der blev undertegnet i Chicago den 7.12.1944 (United Nations Treaty Series, bind 15, nr. 102, herefter »Chicagokonventionen«), Selv om Den Europæiske Union ikke har ratificeret Chicago-konventionen, har den observatørstatus i bestemte organer inden for Organisationen for International Civil Luftfart (ICAO). Medlemsstaterne er kontraherende stater i Chicago-konventionen og medlemmer af ICAO. Bilag 17 til denne konvention blev vedtaget den 22.3.1974.

2. Midlerne til at nå de i stk. 1 anførte mål er:

a) fælles regler og fælles grundlæggende normer for luftfartssikkerhed

b) mekanismer for kontrol med overholdelsen.«

6. Artikel 2 (»Anvendelsesområde«) bestemmer:

»1. Denne forordning gælder for:

a) alle lufthavne eller dele af lufthavne på en medlemsstats område, der ikke udelukkende anvendes til militære formål

b) alle operatører, herunder luftfartsselskaber, der yder tjenester til de i litra a) omhandlede lufthavne

c) alle enheder, der anvender luftfartssikkerhedsnormer og driver virksomhed fra lokaler i eller uden for lufthavnsområdet og leverer varer og/eller tjenesteydelser til eller gennem de i litra a) omhandlede lufthavne.

[…]«

7. Artikel 3 (»Definitioner«) har følgende ordlyd:

»I denne forordning forstås ved:

1) »civil luftfart«: al lufttrafik, der udføres af civile luftfartøjer, men ikke flyvning med statsluftfartøjer som omhandlet i artikel 3 i Chicago-konventionen angående international civil luftfart

2) »luftfartssikkerhed« (aviation security): kombinationen af foranstaltninger og menneskelige og materielle ressourcer, som har til formål at beskytte civil luftfart mod ulovlige handlinger, som bringer den civile luftfarts sikkerhed i fare

[…]

8) »screening«: anvendelse af tekniske eller andre midler til at identificere og/eller opdage forbudte genstande

9) »security-kontrol«: anvendelse af metoder til at forebygge, at der indføres forbudte genstande

10) »adgangskontrol«: anvendelse af metoder til at forebygge, at uvedkommende personer eller køretøjer kan få adgang

[…]«

8. Artikel 4 (»Fælles grundlæggende normer«) fastsætter:

»1. Der fastlægges fælles grundlæggende normer for beskyttelse af civil luftfart mod ulovlige handlinger, som bringer den civile luftfarts sikkerhed i fare, som anført i bilaget.

Yderligere fælles grundlæggende normer, som ikke var forudset ved denne forordnings ikrafttræden, tilføjes i bilaget efter proceduren i traktatens artikel 251.

2. De generelle foranstaltninger, der ved at supplere dem skal ændre ikke-væsentlige elementer i de fælles grundlæggende normer, der er omhandlet i stk. 1, vedtages efter forskriftsproceduren med kontrol i artikel 19, stk. 3.

Disse generelle foranstaltninger skal omhandle:

a) tilladte metoder til screening

b) kategorier af genstande, der kan forbydes

c) for så vidt angår adgangskontrol, grundene til at give adgang til airside og security-beskyttede områder

d) tilladte metoder til undersøgelse af køretøjer, flysikkerhedscheck og flysikkerhedskontrol

e) kriterier for anerkendelse af ækvivalensen af tredjelandes sikkerhedsnormer

f) betingelser for screening og anden security-kontrol af fragt og post samt processen for godkendelse eller udpegelse af sikkerhedsgodkendte fragtagenter, kendte afsendere og registrerede afsendere

g) betingelser for screening eller anden security-kontrol af luftfartsselskabers post og luftfartsselskabers materialer

h) betingelser for screening og anden security-kontrol af forsyninger til flyvningen og leverancer til lufthavnen samt processen for godkendelse eller udpegelse af sikkerhedsgodkendte leverandører og kendte leverandører

i) kriterier for definition af kritiske dele af security-beskyttede områder

j) kriterier for ansættelse og metoder til uddannelse af personale

k) betingelser for anvendelse af særlige sikkerhedsprocedurer eller undtagelser fra security-kontrol, og

l) alle generelle foranstaltninger, der ved at supplere dem, skal ændre ikke-væsentlige elementer i de fælles grundlæggende normer i stk. 1, og som ikke var forudset ved denne forordnings ikrafttræden.

I særligt hastende tilfælde kan Kommissionen bringe hasteproceduren i artikel 19, stk. 4, i anvendelse.

3. De detaljerede foranstaltninger for gennemførelsen af de fælles grundlæggende normer, der er omhandlet i stk. 1, og de generelle foranstaltninger, der er omhandlet i stk. 2, fastlægges efter forskriftsproceduren i artikel 19, stk. 2.

[…]«

9. Artikel 6 (»Medlemsstaternes anvendelse af strengere foranstaltninger«) har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne kan anvende foranstaltninger, der er strengere end de fælles grundlæggende normer, der er omhandlet i artikel 4. De skal i sådanne tilfælde basere sig på en risikovurdering og overholde fællesskabslovgivningen. Strengere foranstaltninger skal være relevante, objektive og ikke-diskriminerende og stå i rimeligt forhold til den risiko, der søges begrænset.

[…]«

10. Det hedder i artikel 9 (»Kompetent myndighed«):

»Hvis der i en medlemsstat er to eller flere organer involveret i civil luftfartssikkerhed, udpeger den pågældende medlemsstat én myndighed (i det følgende benævnt »den kompetente myndighed«), der har ansvaret for at koordinere og overvåge anvendelsen af de i artikel 4 omhandlede fælles grundlæggende normer.«

11. I bilag I beskrives de »fælles grundlæggende normer for beskyttelse af civil luftfart mod ulovlige handlinger (artikel 4)«.

C. Belgisk ret

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

12. I henhold til artikel 4 forstås ved sikkerhedsvirksomhed enhver virksomhed, der tilbyder eller udfører overvågningsvirksomhed, eller som markedsfører sig som sådan.

13. Det følger af artikel 16, at ingen må tilbyde sikkerhedstjenesteydelser eller oprette en intern overvågningstjeneste uden at have opnået forudgående tilladelse hertil fra indenrigsministeriet.

14. Det bestemmes i artikel 76, stk. 1, at personer, som er betroet udførelsen af sikkerhedsopgaver, skal være i besiddelse af id-kort udstedt af indenrigsministeriet.

15. I henhold til artikel 208 skal der findes inspektører, bestående af ansatte i de offentlige tjenester, som skal føre tilsyn med, at lov om privat og særlig sikkerhed og gennemførelsesbestemmelserne hertil overholdes.

16. Artikel 210 giver inspektørerne mandat til at udstede rapporter, hvori overtrædelser af lov om privat og særlig sikkerhed og gennemførelsesbestemmelserne hertil fastslås.

17. Artikel 216 giver inspektørerne undersøgelsesbeføjelser, således at de kan indsamle de oplysninger, som de finder nødvendige med henblik på at sikre overholdelsen af bestemmelserne vedrørende privat sikkerhed.

18. Artikel 236 foreskriver, at sanktioner for overtrædelser af lov om privat og særlig sikkerhed eller gennemførelsesbestemmelserne hertil alene kan pålægges personer, der er genstand for en overtrædelsesrapport.

[4] – Lov af 2.10.2017 om privat og særlig sikkerhed (Moniteur belge af 31.10.2017, s. 96776, herefter »lov om privat og særlig sikkerhed«).

2. Décret walon du 23 juin 1994[5]

19. Det bestemmes i artikel 4b, stk. 2:

– De offentlige tjenesteydelsesopgaver vedrørende lufthavnssikkerhed skal betros de virksomheder, der har koncession til at drive lufthavnene, i overensstemmelse med de i koncessionsaftalen og i de respektive udbudsbetingelser fastsatte retningslinjer, jf. dog bestemmelserne i tredje afsnit af samme stk. 2, og i stk. 3-5.

– I denne artikel forstås ved sikkerhedsopgaver kombinationen af foranstaltninger og menneskelige og materielle ressourcer, som har til formål at beskytte den civile luftfart mod ulovlige handlinger, mens der ved beskyttelsesopgaver forstås kombinationen af foranstaltninger og menneskelige og materielle ressourcer, der har til formål at sikre en sikker afvikling af den civile lufttrafik.

– Forvaltningen er ansvarlig for at føre tilsyn med den korrekte udførelse af koncessionen, herunder navnlig hvad angår udførelsen af sikkerheds- og beskyttelsesopgaver. Forvaltningens procedurer for tilsyn med den korrekte udførelse af koncessionen beskrives i koncessionsaftalerne og i de respektive udbudsbetingelser.

20. I henhold til artikel 4b, stk. 3, skal der for hver lufthavn oprettes et offentligretligt aktieselskab, hvor 49% af selskabskapitalen ejes af det koncessionshavende selskab, der er ansvarligt for lufthavnens drift, og 51% ejes af regionen Vallonien (Belgien). Driftsselskabet uddelegerer sikkerhedsopgaverne til dette aktieselskab, som er benævnt Liège Airport-Security (herefter »LAS«) for så vidt angår lufthavnen Liège-Bierset.

II. De faktiske omstændigheder, hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

21. Den forelæggende ret har sammenfattet de faktiske omstændigheder[6] på følgende vis:

– Regionen Vallonien og aktieselskabet Liège Airport stiftede det offentligretlige aktieselskab LAS med henblik på varetagelse af sikkerhedsopgaver, i henhold til artikel 4b, stk. 2, i vallonsk dekret af 23. juni 1994.

– Den 16. marts 2018 indfandt personale fra indenrigsministeriet sig i lufthavnen i Liège med henblik på at kontrollere overholdelsen af lov om privat og særlig sikkerhed. I forbindelse med kontrollen konstaterede de, at to medarbejdere udførte specifikke private overvågningsopgaver: Den ene medarbejder kontrollerede passagerernes adgang til start- og landingsbanerne ved brug af en metaldetektor, mens den anden oplyste, at vedkommende førte tilsyn med kontrolstederne og kontrolpersonalet.

– Der blev udarbejdet tre rapporter om overtrædelser. Den ene var rettet mod selskabet LAS for at have oprettet en intern privat overvågningstjeneste uden indenrigsministeriets tilladelse (tilsidesættelse af artikel 16, stk. 1, i lov om privat og særlig sikkerhed), mens de øvrige to var

[5] – Relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la Région wallonne (vallonsk dekret af 23.6.1994 om oprettelse og drift af lufthavne og flyvepladser, der henhører under regionen Vallonien) (Moniteur belge af 15.7.1994, s. 18666), i den affattelse, der finder tidsmæssig anvendelse på de faktiske omstændigheder, og som blev vedtaget ved dekret af 19.12.2007 (Moniteur belge af 31.12.2007, s. 65947), herefter »vallonsk dekret af 23. juni 1994«.

[6] – Forelæggelsesafgørelsens del II.

rettet mod hver af de to medarbejdere for at have præsteret deres ydelser uden at være i besiddelse af et id-kort (artikel 76, stk. 1, i lov om privat og særlig sikkerhed).

22. Den 27. november 2020 pålagde indenrigsministeriet LAS en bøde på 15 000 EUR. Den 11. marts 2021 pålagde det hver af de to medarbejdere en bøde på 500 EUR.

23. LAS anfægtede indenrigsministeriets afgørelser ved tribunal de première instance francophone de Bruxelles (den fransksprogede ret i første instans i Bruxelles, Belgien), idet selskabet gjorde gældende, at direction générale du transport aérien (generaldirektoratet for lufttransport, herefter »DGTA«)[7] var den ansvarlige myndighed i Belgien for koordinering og overvågning af anvendelsen af de fælles grundlæggende normer på området for den civile luftfarts sikkerhed, i henhold til artikel 9 i forordning nr. 300/2008.

24. Efter LAS' opfattelse har Belgien ved at lade sikkerhedstjenesteydelserne i en lufthavn være underlagt indenrigsministeriets kontrol tilsidesat artikel 9 i forordning nr. 300/2008, for så vidt som medlemsstaten ikke har overholdt kravet (i denne bestemmelse) om at udpege én enkelt kompetent myndighed.

25. LAS' søgsmål blev forkastet af retten i første instans ved dom af 25. februar 2022, som selskabet har appelleret. Selskabet har i appellen gentaget sin påstand om indenrigsministeriets manglende kompetence til at kontrollere den med lufthavnssikkerhed forbundne virksomhed.

26. I den forbindelse har Cour de cassation (kassationsdomstol, Belgien) forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 9 i […] forordning […] nr. 300/2008 […] fortolkes således, at den kompetente myndighed, der er udpeget i henhold til denne bestemmelse – som den eneste myndighed – kun overvåger anvendelsen af de i artikel 4 omhandlede fælles grundlæggende normer, når disse normer følger af en lovgivning, der specifikt vedrører sikkerhed inden for civil luftfart?«

III. Retsforhandlingerne for Domstolen

27. Anmodningen om præjudiciel afgørelse blev indgivet til Domstolen den 19. december 2023.

28. Der er indgivet skriftlige indlæg af LAS, den belgiske, den franske og den polske regering samt Europa-Kommissionen.

29. Det er ikke fundet nødvendigt at afholde et retsmøde.

IV. Bedømmelse

A. Afgrænsning af problemstillingen

30. Reglerne for privat og særlig sikkerhed i Belgien (lov om privat og særlig sikkerhed) kræver, at enhver sikkerhedsvirksomhed, der tilbyder eller udfører overvågningsaktiviteter, eller som markedsfører sig som sådan, skal have forudgående tilladelse fra indenrigsministeriet.

[7] – Henhørende under forbundsministeriet for mobilitet og transport.

31. Lov om privat og særlig sikkerhed kræver ligeledes, at personer, der er ansvarlige for udøvelsen af aktiviteter, der er omfattet af denne lovs anvendelsesområde, skal være i besiddelse af et id-kort eller legitimationsdokument udstedt af indenrigsministeriet.

32. Lov om privat og særlig sikkerhed indeholder en generel (horisontal) regulering, der finder anvendelse på alle private eller særlige sikkerhedsvirksomheder [8], uden specifikt at omtale de opgaver eller tjenester vedrørende overvågning og kontrol, som udføres i lufthavne.

33. Vallonsk dekret af 23. juni 1994 indeholder en detaljeret beskrivelse af de retlige rammer for lufthavnene i den pågældende region. Således bestemmes følgende heri:

– Forvaltningen er ansvarlig for at føre tilsyn med den korrekte udførelse af koncessionen, herunder navnlig hvad angår udførelsen af sikkerheds- og beskyttelsesopgaver.

– Opgaverne vedrørende lufthavnssikkerhed betros de virksomheder, der har koncession til at drive lufthavnene. For hver lufthavn oprettes et aktieselskab, hvor 49% af selskabskapitalen ejes af det koncessionshavende selskab, der varetager lufthavnens drift, mens 51% ejes af regionen Vallonien. De sikkerhedsopgaver, der betros det koncessionshavende selskab, som driver lufthavnen, skal uddelegeres til dette aktieselskab. For så vidt angår lufthavnen i Liège drejer det sig om LAS.

34. Screening af personer i de belgiske lufthavne er reguleret af de fælles grundlæggende normer (i henhold til artikel 4 i forordning nr. 300/2008), som er underlagt DGT's tilsyn, mens den generelle regulering af private sikkerhedsenheder skal findes i lov om privat og særlig sikkerhed.

35. Som følge heraf opstår der efter LAS' opfattelse en overlapning af beføjelser, som er uforenelig med forordning nr. 300/2008, for så vidt som de sikkerhedsvirksomheder og det sikkerhedspersonale, der udfører private overvågningsfunktioner i belgiske lufthavne, kan kontrolleres af såvel DGTA som af indenrigsministeriet [9].

36. Hverken Kommissionen, den belgiske regering eller de øvrige regeringer, der har deltaget i den præjudicielle procedure, deler LAS' standpunkt.

37. Henset til den forelæggende rets beskrivelse af de faktiske omstændigheder er det min opfattelse, at løsningen af tvisten skal begrænses til en stillingtagen til: (a) om indenrigsministeriet i henhold til lov om privat og særlig sikkerhed kan udøve en vis grad af kontrol med den tilladelse, der kræves af LAS, og med selskabets medarbejderes legitimationsdokumenter, eller (b) om en sådan kontrol udelukkende tilkommer »den kompetente myndighed« (dvs. DGTA), der er udpeget i henhold til artikel 9 i forordning nr. 300/2008.

38. Det er ubestridt, at LAS – selv om selskabet er stiftet som et offentligretligt aktieselskab – er forpligtet til at overholde de belgiske regler, der gælder for private sikkerhedsenheder.

[8] – I forbindelse med definitionen af private og særlige overvågningsaktiviteter henviser artikel 3 i lov om privat og særlig sikkerhed bl.a. – og i meget brede vendinger – til enhver form for statisk bevogtning af ejendom, overvågning og screening af offentligheden med henblik på at værne om sikkerheden og sikre en smidig afvikling af begivenheder samt til opgaver vedrørende opretholdelse af sikkerheden på steder, der er tilgængelige eller ikke tilgængelige for offentligheden.

[9] – Punkt 45 og 46 i LAS' skriftlige indlæg.

39. Efter at have anført, at anmodningen om præjudiciel afgørelse lægger op til, at Domstolen skal tage stilling til foreneligheden mellem lov om privat og særlig sikkerhed og forordning nr. 300/2008, har LAS tilføjet, at bedømmelsen bør udvides til at omfatte de vanskeligheder, der opstår som følge af »det belgiske regelhierarki, [hvor] regionale dekreter har status af lovbestemmelser på samme niveau som de føderale love« [10]. Ud fra denne forudsætning har LAS gjort gældende, at lov om privat og særlig sikkerhed »ikke har forrang for vallonsk dekret af 23. juni 1994«.

40. Det siger sig selv, at Domstolen skal begrænse sig til at fortolke EU-retten i forhold til de retlige rammer, som den forelæggende ret har redegjort for, uden at involvere sig i rent nationale problemstillinger som den, der er rejst af LAS.

B. Besvarelse af det præjudicielle spørgsmål

41. Det følger af 25. betragtning til forordning nr. 300/2008, at målet for forordningen er »at beskytte civil luftfart mod ulovlige handlinger og at tilvejebringe grundlaget for en ensartet fortolkning af bilag 17 til Chicago-konventionen angående international civil luftfart«.

42. I henhold til artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 300/2008 er formålet med forordningen »beskyttelse af civil luftfart mod ulovlige handlinger, som bringer den civile luftfarts sikkerhed i fare«. Opregningen af disse handlinger (eller forsøg herpå) findes i kapitel 1 i bilag 17 til nævnte konvention, som indeholder en liste med eksempler herpå [11].

43. Det fremgår af artikel 3 i forordning nr. 300/2008, at der ved civil luftfartssikkerhed forstås »kombinationen af foranstaltninger og menneskelige og materielle ressourcer, som har til formål at beskytte civil luftfart mod ulovlige handlinger, som bringer den civile luftfarts sikkerhed i fare«, idet der ved civil luftfart forstås »al lufttrafik, der udføres af civile luftfartøjer« [12].

44. I artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 300/2008 opregnes midlerne til at nå forordningens mål. Det drejer sig dels om »fælles regler og fælles grundlæggende normer for luftfartssikkerhed« og dels »mekanismer for kontrol med overholdelsen«.

[10] – Skrivelse fra LAS indgivet den 15.7.2024, hvori selskabet har anmodet om afholdelse af et retsmøde med henblik på mundtlig drøftelse af bl.a. dette spørgsmål. Domstolen har som nævnt givet afslag på denne anmodning.

[11] – Kapring af luftfartøjer, ødelæggelse af et flyfartøj i drift, gidseltagning om bord på flyfartøjer eller på flyvepladser, ulovlig indtrængen om bord på et luftfartøj, i en lufthavn eller på en luftfartsfacilitets område, medbringelse af våben eller farlige anordninger (eller stoffer) om bord på et luftfartøj eller i en lufthavn til kriminelle formål, anvendelse af et luftfartøj i drift med henblik på at forårsage død, alvorlig legemsbeskadigelse eller alvorlig skade på ejendom eller miljøet, kommunikation af falske oplysninger, som bringer sikkerheden i fare for et luftfartøj under flyvning eller på jorden, eller for passagerer, besætning, jordpersonale og offentligheden i en lufthavn eller på en civil luftfartsfacilitets område.

[12] – Flyvning med statsluftfartøjer som omhandlet i artikel 3 i Chicago-konventionen angående international civil luftfart er ikke omfattet heraf.

45. De *fælles grundlæggende normer*, som reguleres i bilag I til forordning nr. 300/2008, har indvirkning på et dusin specifikke områder [13]. Forordningen giver endvidere mulighed for at vedtage *yderligere grundlæggende normer*, som ligeledes vil blive beskrevet i bilaget til forordningen, samt *generelle foranstaltninger* til ændring af ikke-væsentlige elementer i de fælles grundlæggende normer.

46. I forbindelse med denne præjudicielle forelæggelse bør fokus være rettet mod artikel 9 i forordning nr. 300/2008, hvis fortolkning den forelæggende ret har anmodet om. Bestemmelsens indhold ligger inden for rammerne af de mekanismer, der skal sikre overholdelsen af de materielle bestemmelser i forordningen.

47. Artikel 9 i forordning nr. 300/2008 indeholder to bestemmelser vedrørende den »kompetente myndighed« for koordinering og overvågning af overholdelsen af de fælles grundlæggende normer for den civile luftfarts sikkerhed:

– Dels tillades det, at der i en medlemsstat er to eller flere organer involveret i civil luftfartssikkerhed.

– Dels pålægges medlemsstaterne en forpligtelse til at udpege »én myndighed […], der har ansvaret for at koordinere og overvåge anvendelsen af de i artikel 4 omhandlede fælles grundlæggende normer«.

48. Ud fra en bogstavelig anskuelse giver artikel 9 i forordning nr. 300/2008 uden tvivl mulighed for, at flere forskellige organer kan udføre opgaver inden for den civile luftfarts sikkerhed på samme tid. Uanset om der foreligger et sådant sammenfald eller ej, skal medlemsstaten under alle omstændigheder udpege én myndighed, der har ansvaret for at *koordinere* og *overvåge* anvendelsen af de i artikel 4 omhandlede fælles grundlæggende normer.

49. Den normative sammenhæng peger ligeledes i retning af en mulighed for flere organer, hvis handlinger koordineres og overvåges af den kompetente myndighed. Således fremgår det af 12. betragtning til forordning nr. 300/2008.

50. Varetagelsen af opgaverne med at »koordinere og overvåge« anvendelsen af de fælles grundlæggende normer tilkommer således, i henhold til artikel 9 i forordning nr. 300/2008, den ene kompetente myndighed, som den enkelte medlemsstat har udpeget. Hverken mindre, men heller ikke mere (medmindre en medlemsstat tildeler den pågældende myndighed andre funktioner, således som jeg vil redegøre for i det følgende).

51. Artikel 9 i forordning nr. 300/2008 taler ikke nødvendigvis for, at denne myndighed skal tildeles yderligere funktioner (f.eks. udøvende funktioner eller inspektionsopgaver) ud over at koordinere og overvåge de handlinger, der udføres af de øvrige organer, som medlemsstaten har betroet opgaver vedrørende den civile luftfarts sikkerhed.

[13] – De 12 områder udgør: 1) sikkerhed i lufthavne, 2) demarkerede områder i lufthavne, 3) flysikkerhed, 4) passagerer og håndbagage, 5) indskrevet bagage, 6) fragt og post, 7) luftfartsselskabers post og materialer, 8) forsyninger til flyvningen, 9) leverancer til lufthavnen, 10) sikkerhedsforanstaltninger under flyvningen, 11) ansættelse og uddannelse af personale, og 12) sikkerhedsudstyr. I overensstemmelse med artikel 4, stk. 2 og 3, i forordning nr. 300/2008 blev Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2015/1998 af 5.11.2015 om detaljerede foranstaltninger til gennemførelse af de fælles grundlæggende normer for luftfartssikkerhed (EUT 2015, L 299, s. 1) vedtaget.

52. En anerkendelse af det modsatte standpunkt ville være ensbetydende med, at der skabes en form for »øverste myndighed«, og at andre specialiserede nationale myndigheders kompetence duplikeres, eller endog at disse myndigheder bliver erstattet [14].

53. I lufthavne kan der være sammenfald mellem talrige organers eller offentlige myndigheders aktiviteter, som hver især er underlagt deres egne sektorspecifikke driftsregler. Der er som nævnt intet til hinder for, at medlemsstaterne tildeler dem specifikke opgaver, herunder inden for lufthavnssikkerhed, hvis koordinering og overvågning tilkommer den »kompetente myndighed«, såfremt det drejer sig om anvendelsen af de i artikel 4 i forordning nr. 300/2008 fastsatte fælles grundlæggende normer.

54. Anvendelsesområdet for forordning nr. 300/2008 er således meget vidt: I henhold til sjette betragtning hertil samt dens artikel 2, stk. 1, omfatter det lufthavne på medlemsstaternes område, som betjener civil luftfart, operatører, der leverer tjenester til sådanne lufthavne, og enheder, der leverer varer og/eller tjenesteydelser til eller gennem sådanne lufthavne.

55. Det er indlysende, at forordning nr. 300/2008 i betragtning af dette vide materielle anvendelsesområde begrænser sig til kun at »fastsætte grundprincipperne for, hvad der er nødvendigt for at beskytte civil luftfart mod ulovlige handlinger, og ikke indeholde detaljer om, hvorledes de teknisk og proceduremæssigt omsættes til praksis« [15].

56. I samme retning gælder følgende:

– Artikel 1, sammenholdt med artikel 4, i forordning nr. 300/2008 begrænser sig til at henvise til målsætningen om at fastsætte fælles grundlæggende normer for beskyttelse af den civile luftfart. De tekniske og proceduremæssige aspekter af gennemførelsen heraf er overladt til den nationale lovgivers kompetence, og forordning nr. 300/2008 foregriber således ikke alle detaljer i forbindelse med tilrettelæggelsen af luftfartssikkerhedssystemet.

– Artikel 6 i forordning nr. 300/2008 giver medlemsstaterne mulighed for at iværksætte strengere foranstaltninger end de fælles grundlæggende normer, der er omhandlet i artikel 4.

– Artikel 10 i forordning nr. 300/2008 bestemmer, at det nationale sikkerhedsprogram for civil luftfart skal fastlægge ansvaret for anvendelsen af de fælles grundlæggende normer i artikel 4.

57. Ifølge de oplysninger, som Domstolen har fået forelagt, svarer de sikkerhedsopgaver, som LAS og dets ansatte udfører, til gennemførelsen af en af de fælles grundlæggende normer i artikel 4 i forordning nr. 300/2008 og i bilag I hertil.

58. Dette forhold er imidlertid ikke ensbetydende med, at den »kompetente myndighed«, der er udpeget i henhold til artikel 9 i forordning nr. 300/2008, skal varetage *alle* funktioner i forbindelse med de aktiviteter, der udføres af private sikkerhedsvirksomheder og privat sikkerhedspersonale. Som jeg allerede har bemærket, afgrænser denne bestemmelse udtrykkeligt den nævnte myndigheds beføjelser til en koordinering og overvågning af anvendelsen af de fælles grundlæggende normer.

[14] – Den polske regerings skriftlige indlæg, punkt 17 og 18.

[15] – Femte betragtning til forordning nr. 300/2008, hvori det bemærkes, at »der er behov for større fleksibilitet ved vedtagelse af sikkerhedsforanstaltninger og -procedurer, således at der kan tages højde for nye sikkerhedsvurderinger og indføres nye teknologier«.

59. En medlemsstat har naturligvis ret til at supplere disse beføjelser med andre beføjelser, således at den i artikel 9 i forordning nr. 300/2008 omhandlede myndighed udøver funktioner, der går ud over dem, der er fastsat i denne bestemmelse. I et sådant tilfælde vil det være de nationale regler, og ikke forordning nr. 300/2008, der fastsætter, hvem der skal udføre disse funktioner, og hvordan de skal udføres.

60. Domstolen skal fortolke forordning nr. 300/2008, og ikke de nationale regler. Det er ej heller Domstolens opgave at tage stilling til den interne kompetencefordeling på dette område i de enkelte medlemsstater. Det tilkommer den forelæggende ret at afgøre, hvilke myndigheder eller organer på de forskellige statslige og substatslige niveauer der har hvilke beføjelser (idet der under alle omstændigheder skal tages hensyn til de beføjelser til koordinering og overvågning, som tilkommer den i artikel 9 i forordning nr. 300/2008 omhandlede myndighed).

61. Navnlig er der ingen bestemmelser i forordning nr. 300/2008, som er til hinder for, at Belgien betror sit indenrigsministerium opgaven med at undersøge, om private sikkerhedsenheder er i besiddelse af de tilladelser, der kræves i henhold til den nationale sektorlovgivning, eller om de ansatte i disse enheder er i besiddelse af de nødvendige legitimationsdokumenter udstedt af det pågældende ministerium.

62. LAS har i sit skriftlige indlæg[16] sidestillet de beføjelser, der udøves af indenrigsministeriet, med de koordinerings- og overvågningsopgaver, der er tillagt DGTA, til støtte for sin påstand om, at der foreligger en uoverensstemmelse mellem ordningen i lov om privat og særlig sikkerhed og artikel 9 i forordning nr. 300/2008.

63. Efter min opfattelse er de to beføjelser hverken ækvivalente eller indbyrdes modstridende.

– I et tilfælde som det foreliggende omfatter de beføjelser, der udøves af indenrigsministeriet, alene en kontrol af de generelle betingelser, som i Belgien skal overholdes af alle private sikkerhedsenheder, uanset deres specifikke aktivitetsområde.

– De beføjelser, der ligger hos den myndighed (DGTA), som er udpeget i henhold til artikel 9 i forordning nr. 300/2008, er begrænsede til en koordinering og overvågning af anvendelsen af de fælles grundlæggende normer i forordningens artikel 4. For så vidt angår private sikkerhedsenheder, der leverer tjenesteydelser i lufthavne, har DGTA ikke kompetence til at udstede de generelle tilladelser, som disse skal være i besiddelse af i henhold til national ret.

64. Jeg er således enig med Kommissionen og alle de deltagende regeringer i den foreliggende sag i, at den kontrol med private sikkerhedsenheder, som er tillagt indenrigsministeriet på den ovenfor beskrevne måde, ikke nødvendigvis griber ind i de overvågnings- og koordineringsfunktioner, der ligger hos den i henhold til artikel 9 i forordning nr. 300/2008 udpegede myndighed.

65. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen og retsforhandlingerne i den præjudicielle sag, at indenrigsministeriet i henhold til lov om privat og særlig sikkerhed har beføjelse til at kontrollere opfyldelsen af de bestemmelser om privat sikkerhed, hvis overholdelse udgør en ufravigelig betingelse for udøvelsen af en sådan virksomhed.

[16] – Punkt 56, 87, 101 og 102.

66. Eftersom der er tale om en ufravigelig (og forudgående) betingelse for at udføre private sikkerhedsopgaver, kræves tilladelsen fra indenrigsministeriet, uanset på hvilket geografisk område de private enheder udfører disse opgaver. Ud fra dette perspektiv gør det ingen forskel, om der er tale om en lufthavn eller en anden offentlig eller privat bygning.

67. Kontrollen med, at de bestemmelser, der regulerer de tilladelser, der kræves af private sikkerhedsenheder, eller deres ansattes legitimationsdokumenter, er blevet overholdt i et konkret tilfælde, kan i mangel af en national regel om det modsatte falde ind under en sektorspecifik myndigheds kompetence (i dette tilfælde indenrigsministeriet), og ikke nødvendigvis under den myndighed, der er omhandlet i artikel 9 i forordning nr. 300/2008.

68. I denne henseende er det som nævnt uden betydning, om de private sikkerhedsenheder udøver deres virksomhed i en lufthavn eller et hvilket som helst andet sted: Denne omstændighed ændrer ikke ved den tilladelsesordning, som de er underlagt. Denne ordning fastsættes af den nationale lovgiver under hensyntagen til den enkelte medlemsstats system for kompetencefordeling mellem dens egne (statslige eller substatslige) organer og myndigheder.

69. indenrigsministeriets inspektion havde ikke til formål at efterprøve, om LAS og dets ansatte i det foreliggende tilfælde udførte deres opgaver vedrørende overvågning af lufthavnssikkerheden på en materielt korrekt måde: Den var begrænset til en kontrol af, om LAS og dets ansatte var i besiddelse af den (forudgående og ufravigelige) tilladelse og de legitimationsdokumenter, der var påkrævet for, at de kunne udøve disse funktioner.

70. Det er kort sagt min opfattelse, at den kontrol, der udføres af en myndighed som indenrigsministeriet, hverken har nogen indvirkning på bestemmelsen i artikel 9 i forordning nr. 300/2008 eller griber ind i de koordinerings- og overvågningsbeføjelser, som er tillagt den heri udpegede »kompetente myndighed«.

V. Forslag til afgørelse

71. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen svarer Cour de cassation (kassationsdomstol, Belgien) på følgende måde:

»Artikel 9 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 300/2008 af 11. marts 2008 om fælles bestemmelser om sikkerhed (security) inden for civil luftfart og om ophævelse af forordning (EF) nr. 2320/2002

skal fortolkes således, at

denne bestemmelse ikke er til hinder for, at kontrollen med overholdelsen af reglerne for private sikkerhedsenheder, for så vidt angår de tilladelser, der kræves af disse enheder, samt de legitimationsdokumenter, som deres ansatte skal være i besiddelse af i henhold til national ret, udføres af en anden myndighed end den »kompetente myndighed«, der er udpeget som ansvarlig for koordineringen og overvågningen af anvendelsen af de fælles grundlæggende normer, der er omhandlet i artikel 4 i forordning nr. 300/2008.

Det er i denne henseende uden betydning, om de private sikkerhedsenheder leverer deres tjenesteydelser i en lufthavn.«