Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
30 päivänä tammikuuta 2025 [1]

Asia C-783/23

Liège Airport Security
vastaan
Belgian valtio, jota edustaa sisäministeri

(Ennakkoratkaisupyyntö – Cour de cassation (ylin tuomioistuin, Belgia))

Ennakkoratkaisupyyntö – Asetus (EY) N:o 300/2008 – Liikenne – Lentoliikenne – Siviili-ilmailun turvaaminen – 4 artikla ja liite I – Yhteiset perusvaatimukset – 9 artikla – Yhteisten perusvaatimusten yhteensovittamisesta ja seurannasta vastaava toimivaltainen viranomainen – Kansallisten viranomaisten toimivalta valvoa lentoasemalla tarjottavia yksityisiä turvallisuusalan palveluja – Ulottuvuus

1. Belgian sisäministeriö (liittovaltion sisäisen julkisen palvelun yksikkö) (Ministère de l'Intérieur (Service Public Fédéral Intérieur)) määräsi Liègen lentoaseman turvallisuustehtävistä huolehtivalle yritykselle ja sen kahdelle työntekijälle seuraamuksen, koska yrityksellä ei ollut lain mukaan vaadittavaa lupaa eikä sen työntekijöillä ollut ministeriöltä haettavia henkilökortteja.

2. Nämä seuraamukset on riitautettu, ja ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, joka käsittelee asian viimeisenä oikeusasteena, esittää unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksen asetuksen (EY) N:o 300/2008 [2] 9 artiklan tulkinnasta. Se haluaa tietää erityisesti, jääkö sen kaltainen toimi, jonka sisäministeri on tässä tapauksessa toteuttanut, kyseisen säännöksen nojalla nimetyn viranomaisen toimivallan ulkopuolelle.

[1] Alkuperäinen kieli: espanja.

[2] Yhteisistä siviili-ilmailun turvaamista koskevista säännöistä ja asetuksen (EY) N:o 2320/2002 kumoamisesta 11.3.2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2008, L 97, s. 72), sellaisena kuin se on muutettuna 8.1.2010 annetulla komission asetuksella (EU) N:o 18/2010 (EUVL 2010, L 7, s. 3).

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Kansainvälinen oikeus. Chicagossa 7.12.1944 tehdyn kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen liite 17[3]

3. Kyseisen liitteen 1 luvussa (”Määritelmät”) todetaan seuraavaa:

”Siviili-ilmailuun kohdistuvat laittomat teot. Siviili-ilmailun turvallisuuden vaarantavia tekoja tai yrityksiä ovat muiden muassa seuraavat:

– ilma-alusten laiton haltuunotto;

– käytössä olevan ilma-aluksen tuhoaminen;

– panttivangiksi ottaminen ilma-aluksissa tai lentokentillä;

– tunkeutuminen väkivalloin ilma-alukseen, lentoasemalle tai lentokenttäalueelle;

– aseiden tai vaarallisten esineiden tai aineiden tuominen ilma-alukseen tai lentoasemalle rikollisessa tarkoituksessa;

– käytössä olevan ilma-aluksen käyttäminen kuoleman tai vakavan ruumiinvamman taikka omaisuuteen tai ympäristöön kohdistuvan vakavan vahingon aiheuttamiseksi;

– sellaisten paikkaansa pitämättömien tietojen välittäminen, jotka vaarantavat lennolla tai maassa olevan ilma-aluksen turvallisuuden taikka matkustajien, miehistön, maahenkilöstön tai yleisön turvallisuuden lentoasemalla tai siviili-ilmailukentällä.

_ _”

4. Kyseisen liitteen 2 luvun 2.1.1 kohdassa todetaan seuraavaa:

”Jokaisen sopimusvaltion ensisijaisena tavoitteena on matkustajien, miehistön, maahenkilöstön ja yleisön turvallisuus kaikissa asioissa, jotka liittyvät siviili-ilmailun suojelemiseen siihen kohdistuvilta laittomilta teoilta.”

B Unionin oikeus. Asetus N:o 300/2008

5. Asetuksen 1 artiklassa (”Tavoitteet”) säädetään seuraavaa:

”1. Tässä asetuksessa vahvistetaan yhteiset säännöt siviili-ilmailun suojelemiseksi siihen kohdistuvilta ja sen turvallisuuden vaarantavilta laittomilta teoilta.

Lisäksi se muodostaa perustan Chicagossa tehdyn kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteen 17 yhteiselle tulkinnalle.

[3] Kansainvälisen siviili-ilmaisun yleissopimus, joka allekirjoitettiin Chicagossa 7.12.1944 (Yhdistyneiden kansakuntien sopimussarja, nide 15, nro 102; jäljempänä Chicagon yleissopimus). Vaikka Euroopan unioni ei ole ratifioinut Chicagon yleissopimusta, se on tarkkailijan asemassa tietyissä Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO) elimissä. Jäsenvaltiot ovat Chicagon yleissopimuksen sopimusvaltioita ja ICAO:n jäseniä. Yleissopimuksen liite 17 hyväksyttiin 22.3.1974.

2. Edellä 1 kohdassa asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa:

a) vahvistamalla ilmailun turvaamista koskevat yhteiset säännöt ja yhteiset perusvaatimukset;

b) mekanismeilla, joilla seurataan niiden noudattamista.”

6. Asetuksen 2 artiklassa (”Soveltamisala”) säädetään seuraavaa:

”1. Tätä asetusta sovelletaan:

a) kaikkiin jäsenvaltion alueella sijaitseviin lentoasemiin tai lentoasemien osiin, joita ei käytetä yksinomaan sotilastarkoituksiin;

b) kaikkiin a alakohdassa tarkoitetuilla lentoasemilla palveluja tarjoaviin toiminnanharjoittajiin, lentoliikenteen harjoittajat mukaan luettuina;

c) kaikkiin ilmailun turvaamista koskevia vaatimuksia noudattaviin yksiköihin, jotka toimivat lentoaseman tilojen sisä- tai ulkopuolella sijaitsevista tiloista käsin ja toimittavat tavaroita ja/tai tarjoavat palveluja a alakohdassa tarkoitetuille lentoasemille tai kyseisten lentoasemien kautta.

– –”

7. Asetuksen 3 artiklassa (”Määritelmät”) säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan:

1) ’siviili-ilmailulla’ siviili-ilma-aluksen harjoittamaa lentotoimintaa, lukuun ottamatta Chicagossa tehdyn kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen 3 artiklassa tarkoitetuilla valtion ilma-aluksilla harjoitettavaa toimintaa;

2) ’ilmailun turvaamisella’ toimenpiteiden sekä inhimillisten ja aineellisten voimavarojen yhdistelmää, jolla on tarkoitus turvata siviili-ilmailu siihen kohdistuvilta ja sen turvallisuuden vaarantavilta laittomilta teoilta;

– –

8) ’turvatarkastuksella’ teknisten tai muiden keinojen käyttämistä kiellettyjen esineiden tunnistamiseksi ja/tai havaitsemiseksi;

9) ’turvavalvontatoimenpiteellä’ sellaisten keinojen käyttämistä, joilla voidaan estää kiellettyjen esineiden tuominen ilma-alukseen;

10) ’kulunvalvonnalla’ sellaisten keinojen käyttämistä, joilla voidaan estää asiattomien henkilöiden, asiattomien ajoneuvojen tai näiden molempien pääsy;

– –”

8. Asetuksen 4 artiklassa (”Yhteiset perusvaatimukset”) säädetään seuraavaa:

”1. Yhteiset perusvaatimukset siviili-ilmailun turvaamiseksi siihen kohdistuvilta ja sen turvallisuuden vaarantavilta laittomilta teoilta esitetään liitteessä.

Yhteiset lisäperusvaatimukset, joita ei ole otettu huomioon tämän asetuksen voimaan tullessa, on lisättävä liitteeseen perustamissopimuksen 251 artiklassa tarkoitettua menettelyä noudattaen.

2. Yleiset toimenpiteet, joiden tarkoituksena on muuttaa edellä 1 kohdassa tarkoitettujen yhteisten perusvaatimusten muita kuin keskeisiä osia niitä täydentämällä, hyväksytään 19 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua valvonnan käsittävää sääntelymenettelyä noudattaen.

Yleisten toimenpiteiden on kohdistuttava seuraaviin seikkoihin:

a) sallitut turvatarkastusmenetelmät;

b) mahdollisesti kiellettävien esineiden ryhmät;

c) kulunvalvonnan osalta perusteet pääsyn myöntämiselle lentokenttäalueelle ja turvavalvotuille alueille;

d) menetelmät, joilla voidaan suorittaa ajoneuvojen tarkastukset, ilma-aluksen turvatarkastukset ja ilma-aluksen turvaetsinnät;

e) vaatimukset kolmansien maiden turvavaatimusten vastaavuuden tunnustamista varten;

f) edellytykset, joiden mukaisesti rahti ja postilähetykset turvatarkastetaan tai niihin sovelletaan muita turvavalvontatoimenpiteitä sekä valvottuja edustajia, tunnettuja lähettäjiä ja tunnettuja tiliasiakkaita koskeva hyväksyntä- tai nimitysmenettely;

g) edellytykset, joiden mukaisesti lentoliikenteen harjoittajan postilähetykset ja lentoliikenteen harjoittajan materiaali turvatarkastetaan tai niihin sovelletaan muita turvavalvontatoimenpiteitä;

h) edellytykset, joiden mukaisesti lennon aikana käytettävät tarvikkeet ja lentoasematarvikkeet turvatarkastetaan tai niihin sovelletaan muita turvavalvontatoimenpiteitä sekä valvottuja toimittajia ja tunnettuja toimittajia koskeva hyväksyntä- tai nimitysmenettely;

i) vaatimukset turvavalvottujen alueiden kriittisten osien määrittelyä varten;

j) henkilöstön palvelukseen ottamista ja koulutusmenetelmiä koskevat vaatimukset;

k) edellytykset, joiden mukaisesti voidaan soveltaa erityisiä turvamenettelyjä tai vapautuksia turvavalvontatoimenpiteistä; ja

l) kaikki yleiset toimenpiteet, joiden tarkoituksena on muuttaa edellä 1 kohdassa tarkoitettujen yhteisten perusvaatimusten muita kuin keskeisiä osia niitä täydentämällä ja joita ei ole otettu huomioon tämän asetuksen voimaan tullessa.

Jos on kyse erittäin kiireellisestä tapauksesta, komissio voi käyttää 19 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua erittäin kiireellistä menettelyä.

3. Edellä 1 kohdassa tarkoitettujen yhteisten perusvaatimusten täytäntöönpanon edellyttämät yksityiskohtaiset toimenpiteet ja 2 kohdassa tarkoitetut yleiset toimenpiteet vahvistetaan 19 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua sääntelymenettelyä noudattaen.

_ _”

9. Asetuksen 6 artiklassa (”Jäsenvaltioiden soveltamat tiukemmat toimenpiteet”) säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot voivat soveltaa tiukempia toimenpiteitä kuin 4 artiklassa tarkoitettuja yhteisiä perusvaatimuksia. Näin tehdessään niiden on toimittava riskinarvioinnin pohjalta ja yhteisön oikeuden mukaisesti. Tiukempien toimenpiteiden on oltava asianmukaisia, puolueettomia, syrjimättömiä ja oikein suhteutettuja niiden kohteena olevaan riskiin.

_ _”

10. Asetuksen 9 artiklassa (”Toimivaltainen viranomainen”) säädetään seuraavaa:

”Jos siviili-ilmailun turvaaminen kuuluu samassa jäsenvaltiossa kahdelle tai useammalle elimelle, kyseisen jäsenvaltion on nimettävä yksi viranomainen, jäljempänä ’toimivaltainen viranomainen’, joka vastaa 4 artiklassa tarkoitettujen yhteisten perusvaatimusten täytäntöönpanon yhteensovittamisesta ja seurannasta.”

11. Liitteessä I luetellaan ”yhteiset perusvaatimukset siviili-ilmailun turvaamiseksi siihen kohdistuvilta laittomilta teoilta (4 artikla)”.

C Belgian oikeus

1. Yksityisistä turvallisuuspalveluista 2.10.2017 annettu laki[4]

12. LSPP:n 4 §:n mukaisesti turvallisuusalan yrityksellä tarkoitetaan kaikkia yrityksiä, jotka tarjoavat tai harjoittavat vartiointitoimintaa tai ovat tunnettuja siitä.

13. Sen 16 §:n mukaisesti kukaan ei saa tarjota turvallisuusalan palveluja tai järjestää sisäistä vartiointipalvelua ilman sisäministeriöltä etukäteen saatua lupaa.

14. LSPP:n 76 §:n 1 momentissa edellytetään, että turvallisuustehtävien toteuttamisesta vastaavilla henkilöillä on sisäministerin myöntämä henkilökortti.

15. Sen 208 §:ssä säädetään julkisten elinten henkilöstöön kuuluvista tarkastajista, jotka valvovat LSPP:n ja sen täytäntöönpanosäädösten noudattamista.

16. Sen 210 §:n mukaisesti tarkastajien on laadittava pöytäkirjoja, joista ilmenevät LSPP:n ja sen täytäntöönpanosäädösten rikkomiset.

[4] Loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière (Moniteur belge, 31.10.2017, s. 96776; jäljempänä LSPP).

17. LSPP:n 216 §:ssä annetaan tarkastajille tutkintavaltuudet sellaisten tietojen kokoamiseksi, joita he pitävät välttämättöminä yksityisiin turvallisuuspalveluihin liittyvien säännösten noudattamisen varmistamiseksi.

18. Sen 236 §:ssä säädetään, että LSPP:n tai sen täytäntöönpanosäädösten rikkomisesta voidaan määrätä seuraamuksia vain henkilöille, joista on laadittu rikkomista koskeva pöytäkirja.

2. 23.6.1994 annettu Vallonian hallintoalueen asetus[5]

19. Asetuksen 4 ter §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:

– Lentoasemien turvaamista koskevat julkisen palvelun tehtävät annetaan lentoasematoimintaa konsession nojalla harjoittaville yrityksille asiaankuuluvassa konsessiossa ja teknisessä eritelmässä vahvistetuin edellytyksin, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän momentin kolmannen kohdan sekä 3–5 momentin säännösten soveltamista.

– Tässä artiklassa turvallisuustehtävillä tarkoitetaan toimenpiteiden sekä inhimillisten ja aineellisten voimavarojen yhdistelmää, jolla on tarkoitus turvata siviili-ilmailu siihen kohdistuvilta laittomilta teoilta; turvatoimenpiteillä tarkoitetaan toimenpiteiden sekä inhimillisten ja aineellisten voimavarojen yhdistelmää, jolla on tarkoitus taata siviili-ilmailun sujuminen turvallisesti.

– Hallintoviranomainen on vastuussa konsession asianmukaisen täyttämisen valvonnasta erityisesti turvallisuustehtävien ja turvatoimenpiteiden toteuttamisen osalta. Menettelyt, joilla hallintoviranomainen valvoo konsession asianmukaista täyttämistä, kuvataan konsessiosopimuksissa ja niihin liittyvissä teknisissä eritelmissä.

20. Asetuksen 4 ter §:n 3 momentissa säädetään, että jokaiselle lentoasemalle perustetaan julkisoikeudellinen osakeyhtiö, josta 49 prosenttia omistaa lentoasematoimintaa harjoittava konsessionsaaja ja 51 prosenttia Vallonian hallintoalue (Belgia). Lentoasematoimintaa harjoittava yritys delegoi turvallisuustehtävät kyseiselle osakeyhtiölle, jonka nimi on Liège-Biersetin lentoaseman tapauksessa Liège Airport-Security (jäljempänä LAS).

II Tosiseikat, pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

21. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kuvaa tosiseikaston tiivistetysti seuraavalla tavalla:[6]

– Vallonian hallintoalue ja Liège Airport -niminen osakeyhtiö perustivat LAS:n, joka on julkisoikeudellinen osakeyhtiö, huolehtimaan 23.6.1994 annetun Vallonian hallintoalueen asetuksen 4 ter §:n 2 momentissa tarkoitetuista turvallisuustehtävistä.

– Sisäministeriön virkamiehet saapuivat 16.3.2018 Liègen lentoasemalle suorittamaan LSPP:n noudattamista koskevan tarkastuksen. Kyseisessä tarkastuksessa havaittiin, että kaksi työntekijää harjoitti yksityisten vartiointitehtävien piiriin kuuluvaa toimintaa, sillä yksi

[5] Vallonian hallintoalueeseen kuuluvien lentoasemien ja lentokenttien perustamisesta ja käytöstä 23.6.1994 annettu Vallonian hallintoalueen asetus (décret wallon du 23 juin 1994 relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la Région wallonne; Moniteur belge, 15.7.1994, s. 18666), sellaisena kuin sitä sovelletaan ajallisesti pääasian tosiseikkoihin eli muutettuna 19.12.2007 annetulla asetuksella (Moniteur belge, 31.12.2007, s. 65947); jäljempänä 23.6.1994 annettu Vallonian hallintoalueen asetus.

[6] Ennakkoratkaisupyynnön II jakso.

työntekijä valvoi matkustajien pääsyä lentokenttäalueelle metallinilmaisinta käyttäen ja toinen ilmoitti valvovansa turvatarkastuspisteitä ja turvatarkastajia.

– Laadittiin kolme rikkomista koskevaa pöytäkirjaa. Yksi pöytäkirjoista koski LAS:ää, ja sen mukaan LAS oli järjestänyt yksityistä sisäistä vartiointipalvelua ilman sisäministeriön myöntämää lupaa (LSPP:n 16 §:n ensimmäisen momentin rikkominen), ja kaksi muuta pöytäkirjaa koskivat kumpaakin työntekijää, jotka olivat hoitaneet tehtäviään ilman henkilökorttia (LSPP:n 76 §:n 1 momentti).

22. Sisäministeriö määräsi 27.11.2020 LAS:lle 15 000 euron seuraamusmaksun. Se määräsi 11.3.2021 kummallekin työntekijälle 500 euron seuraamusmaksun.

23. LAS haki sisäministeriön päätöksiin muutosta tribunal de première instance francophone de Bruxellesiltä (Brysselin ranskankielinen alioikeus, Belgia) ja väitti, että Belgiassa lentoliikenteestä vastaava pääosasto (direction générale du transport aérien, jäljempänä DGTA)[7] oli asetuksen N:o 300/2008 9 artiklassa tarkoitettu viranomainen, joka vastaa siviili-ilmailun turvaamista koskevien yhteisten perusvaatimusten täytäntöönpanon yhteensovittamisesta ja seurannasta.

24. LAS:n näkemyksen mukaan Belgia on rikkonut asetuksen N:o 300/2008 9 artiklaa asettaessaan lentoaseman turvallisuuspalvelut sisäministeriön valvontaan, sillä se ei ole noudattanut (kyseisen artiklan) säännöstä yhden toimivaltaisen viranomaisen nimeämisestä.

25. Alioikeus hylkäsi LAS:n kanteen 25.2.2022 antamallaan tuomiolla, josta LAS on nyt tehnyt kassaatiovalituksen. LAS väittää kassaatiovalituksessaan edelleen, ettei sisäministeriöllä ole toimivaltaa valvoa lentoasemien turvallisuustoimintaa.

26. Tässä tilanteessa Cour de cassation (ylin tuomioistuin, Belgia) esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko [asetuksen] N:o 300/2008 9 artiklaa tulkittava siten, että kyseisen säännöksen nojalla nimetty toimivaltainen viranomainen, ei mikään muu viranomainen, vastaa 4 artiklassa tarkoitettujen yhteisten perusvaatimusten täytäntöönpanon seurannasta vain silloin, kun kyseiset vaatimukset perustuvat siviili-ilmailun turvaamista koskevaan erityissäännöstöön?”

III Asian käsittely unionin tuomioistuimessa

27. Ennakkoratkaisupyyntö kirjattiin saapuneeksi unionin tuomioistuimeen 19.12.2023.

28. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet LAS ja Belgian, Ranskan ja Puolan hallitukset sekä Euroopan komissio.

29. Asianosaisten kuulemiseksi ei katsottu tarpeelliseksi järjestää istuntoa.

[7] Liittovaltion liikenneviraston alainen yksikkö.

IV Arviointi

A Käsiteltävän asian rajaaminen

30. Yksityisiä turvallisuuspalveluja Belgiassa sääntelevässä säädöksessä (LSPP) edellytetään, että kaikilla turvallisuusalan yrityksillä, jotka tarjoavat tai harjoittavat vartiointitoimintaa tai ovat tunnettuja siitä, on oltava sisäministeriön etukäteen myöntämä lupa.

31. LSPP:ssä velvoitetaan samoin, että kyseisen lain soveltamisalaan kuuluvaan toimintaan liittyviä tehtäviä toteuttavilla henkilöillä on oltava sisäministeriön myöntämä henkilökortti tai -todistus.

32. LSPP:hen sisältyy yleinen (horisontaalinen) säännöstö, jota sovelletaan kaikkiin yksityisen turvallisuusalan yrityksiin [8] ja jossa ei viitata erikseen lentoasemalla suoritettaviin vartiointi- ja valvontatehtäviin tai -palveluihin.

33. 23.6.1994 annetussa Vallonian hallintoalueen asetuksessa säädetään yksityiskohtaisesti alueen lentokenttiin sovellettavasta järjestelmästä. Siinä säädetään seuraavaa:

– Hallintoviranomainen on vastuussa konsession asianmukaisen täyttämisen valvonnasta erityisesti turvallisuustehtävien ja turvatoimenpiteiden toteuttamisen osalta.

– Lentoaseman turvallisuuteen liittyvät tehtävät annetaan lentoasematoimintaa konsession nojalla harjoittaville yrityksille. Jokaiselle lentoasemalle perustetaan julkisoikeudellinen osakeyhtiö, josta 49 prosenttia omistaa lentoasematoimintaa harjoittava konsessionsaaja ja 51 prosenttia Vallonian hallintoalue. Lentoasematoimintaa konsession nojalla harjoittavalle yritykselle annetut turvallisuustehtävät on delegoitava kyseiselle osakeyhtiölle, Liègen lentoasemalla LAS:lle.

34. Belgian lentoasemilla henkilöiden valvonnassa sovelletaan (asetuksen N:o 300/2008 4 artiklassa tarkoitettuja) yhteisiä perusvaatimuksia, joiden noudattamisen valvonnasta vastaa DGTA, kun taas yksityisen turvallisuusalan yrityksiä koskeva yleinen sääntely sisältyy LSPP:hen.

35. LAS:n mukaan tämä johtaa toimivallan päällekkäisyyteen, joka ei ole asetuksen N:o 300/2008 mukaista, sillä Belgian lentoasemilla yksityisiä vartiointitehtäviä hoitavat turvallisuusalan yritykset ja henkilöstö voivat olla sekä DGTA:n että sisäministeriön valvonnassa. [9]

36. Komissio, Belgian hallitus ja muut ennakkoratkaisumenettelyn osapuolena olevat hallitukset ovat eri mieltä kuin LAS.

[8] LSPP:n 3 §:ssä määritellään yksityinen vartiointitoiminta, ja siinä viitataan muun muassa hyvin laajasti mihin tahansa omaisuuden vartiointiin sekä yleisön vartiointiin ja valvontaan tapahtumien turvallisen ja häiriöttömän kulun takaamiseksi samoin kuin järjestyksenvalvonnan tehtäviin yleisölle avoinna olevissa sekä yleisöltä suljetuissa tiloissa.

[9] LAS:n kirjallisten huomautusten 45 ja 46 kohta.

37. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kuvaaman tosiseikaston perusteella on nähdäkseni ratkaistava, a) voiko sisäministeriö harjoittaa LSPP:n mukaisesti LAS:ltä edellytettävän luvan ja sen työntekijöiltä edellytettävän yksityisen turvallisuusalan hyväksynnän valvontaa vai b) kuuluuko tämä valvonta yksinomaan asetuksen N:o 300/2008 9 artiklan mukaisesti nimetylle toimivaltaiselle viranomaiselle (DGTA).

38. Käsiteltävässä asiassa ei ole kiistetty sitä, että vaikka LAS on perustettu julkisoikeudelliseksi osakeyhtiöksi, sen on noudatettava yksityisen turvallisuusalan yrityksiä koskevaa Belgian lainsäädäntöä.

39. Todettuaan, että ennakkoratkaisupyynnössä pyydetään unionin tuomioistuinta ottamaan kantaa LSPP:n yhteensopivuuteen asetuksen N:o 300/2008 kanssa, LAS lisää, että tarkastelua olisi laajennettava ongelmiin, jotka johtuvat ”Belgian normihierarkiasta[, jossa] aluehallinnon antamat asetukset asettuvat säädöksinä samalla tasolle liittovaltion lakien kanssa”.[10] Tästä lähtökohdasta käsin se väittää, että LSPP ”ei ole ensisijainen 23.6.1994 annettuun Vallonian aluehallituksen asetukseen nähden”.

40. Unionin tuomioistuimen on tietenkin tulkittava unionin oikeutta vain ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämää oikeudellista kehystä vasten, eikä se voi puuttua LAS:n esille ottamaa puhtaasti kansallista kysymystä koskevaan väittelyyn.

B Vastaus ennakkoratkaisukysymykseen

41. Asetuksen N:o 300/2008 johdanto-osan 25 perustelukappaleen mukaisesti asetuksella tavoitellaan ”siviili-ilmailun turvaamista siihen kohdistuvilta laittomilta teoilta ja perustan muodostamista Chicagossa tehdyn kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteen 17 yhteiselle tulkinnalle”.

42. Asetuksen N:o 300/2008 1 artiklan 1 kohdan mukaisesti tavoitteena on ”siviili-ilmailun [suojeleminen] siihen kohdistuvilta ja sen turvallisuuden vaarantavilta laittomilta teoilta”. Kyseiset toimet (tai niiden yritykset) luetellaan edellä mainitun yleissopimuksen liitteessä 17 olevassa 1 luvussa, johon sisältyvä luettelo ei ole tyhjentävä.[11]

43. Asetuksen N:o 300/2008 3 artiklan mukaisesti ilmailun turvaamisella tarkoitetaan ”toimenpiteiden sekä inhimillisten ja aineellisten voimavarojen yhdistelmää, jolla on tarkoitus turvata siviili-ilmailu siihen kohdistuvilta ja sen turvallisuuden vaarantavilta laittomilta teoilta”, ja siviili-ilmailulla tarkoitetaan puolestaan ”siviili-ilma-aluksen harjoittamaa lentotoimintaa”.[12]

[10] 15.7.2024 toimitettu LAS:n kirjelmä, jossa pyydetään istunnon järjestämistä muun muassa tämän kysymyksen käsittelemiseksi suullisesti. Kuten edellä on todettu, unionin tuomioistuin ei hyväksynyt tätä pyyntöä.

[11] Ilma-alusten laiton haltuunotto; käytössä olevan ilma-aluksen tuhoaminen; panttivangiksi ottaminen ilma-aluksissa tai lentokentillä; tunkeutuminen väkivalloin ilma-alukseen, lentoasemalle tai lentokenttäalueelle; aseiden tai vaarallisten esineiden tai aineiden tuominen ilma-alukseen tai lentoasemalle rikollisessa tarkoituksessa; käytössä olevan ilma-aluksen käyttäminen kuoleman tai vakavan ruumiinvamman taikka omaisuuteen tai ympäristöön kohdistuvan vakavan vahingon aiheuttamiseksi ja sellaisten paikkaansa pitämättömien tietojen antaminen, jotka vaarantavat lennolla tai maassa olevan ilma-aluksen turvallisuuden taikka matkustajien, miehistön, maahenkilöstön ja yleisön turvallisuuden lentoasemalla tai siviili-ilmailukentällä.

[12] Mukaan ei lueta kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen 3 artiklassa tarkoitettujen valtion ilma-alusten harjoittamaa lentotoimintaa.

44. Asetuksen N:o 300/2008 1 artiklan 2 kohdassa määritetään keinot kyseisen asetuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tavoitteet saavutetaan yhtäältä ”vahvistamalla ilmailun turvaamista koskevat yhteiset säännöt ja perusvaatimukset” ja toisaalta ”mekanismeilla, joilla seurataan niiden noudattamista”.

45. Asetuksen N:o 300/2008 liitteessä I vahvistetut *yhteiset perusvaatimukset* liittyvät 12 erityiseen alaan.[13] Asetuksessa annetaan lisäksi mahdollisuus hyväksyä *lisäperusvaatimuksia*, joiden tulee niin ikään ilmetä asetuksen liitteestä, sekä *yleisiä toimenpiteitä*, joiden tarkoituksena on muuttaa yhteisten perusvaatimusten muita kuin keskeisiä osia.

46. Nyt käsiteltävässä ennakkoratkaisupyynnössä huomion tulee keskittyä asetuksen N:o 300/2008 9 artiklaan, jonka tulkintaa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää. Sen sisällön perusteella rajautuvat mekanismit, joilla pyritään täyttämään asetuksen aineelliset säännökset.

47. Asetuksen N:o 300/2008 9 artiklaan sisältyy kaksi toimivaltaista viranomaista koskevaa säännöstä siviili-ilmailun turvaamisen yhteisten perusvaatimusten täytäntöönpanon yhteensovittamisesta ja seurannasta:

– Yhtäältä jäsenvaltioilla on sen mukaan useita elimiä, jotka huolehtivat siviili-ilmailun turvaamiseen liittyvistä tehtävistä.

– Toisaalta siinä säädetään jäsenvaltioiden velvollisuudesta nimetä ”yksi viranomainen – –, joka vastaa 4 artiklassa tarkoitettujen yhteisten perusvaatimusten täytäntöönpanon yhteensovittamisesta ja seurannasta”.

48. Sanamuodon kannalta asetuksen N:o 300/2008 9 artiklan perusteella on selvää, että eri elimet huolehtivat rinnakkain siviili-ilmailun turvaamiseen liittyvistä tehtävistä. Olipa tällaisia elimiä useampia tai ei, jäsenvaltion on joka tapauksessa nimettävä yksi viranomainen, joka vastaa 4 artiklassa tarkoitettujen yhteisten perusvaatimusten täytäntöönpanon *yhteensovittamisesta* ja *seurannasta*.

49. Myös normatiivinen asiayhteys viittaa siihen, että useamman elimen rinnakkainen toiminta on hyväksyttävää, mutta niiden toiminnan sovittaa yhteen ja sitä seuraa toimivaltainen viranomainen. Tämä käy ilmi asetuksen N:o 300/20088 johdanto-osan 12 perustelukappaleesta.

50. Yhteisten perusvaatimusten täytäntöönpanon yhteensovittaminen ja seuranta kuuluvat siis asetuksen N:o 300/2008 9 artiklan mukaisesti kunkin valtion nimeämän yhden toimivaltaisen viranomaisen vastuulle, ei sen enempää eikä vähempää (ellei jäsenvaltio sitten anna kyseiselle viranomaiselle muitakin tehtäviä, mitä käsittelen jäljempänä).

51. Asetuksen N:o 300/2008 9 artikla ei edellytä, että kyseiselle viranomaiselle on annettava muita tehtäviä (kuten täytäntöönpanoon tai tarkastuksiin liittyviä tehtäviä) muiden elinten, joille jäsenvaltiot ovat antaneet siviili-ilmailun turvaamiseen liittyviä tehtäviä, toiminnan yhteensovittamisen ja seurannan lisäksi.

[13] Kyseiset 12 alaa ovat seuraavat: 1) lentoasemien turvaaminen, 2) lentoasemien merkityt alueet, 3) ilma-aluksen turvaaminen, 4) matkustajat ja käsimatkatavarat, 5) ruumassa kuljetettava matkatavara, 6) rahti ja postilähetykset, 7) lentoliikenteen harjoittajan postilähetykset ja materiaali, 8) lennon aikana käytettävät tarvikkeet, 9) lentoasematarvikkeet, 10) lennonaikaiset turvatoimenpiteet, 11) henkilöstön palvelukseen ottaminen ja koulutus ja 12) turvalaitteet. Asetuksen N:o 300/2008 4 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaisesti 5.11.2015 annettiin komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2015/1998 yksityiskohtaisista toimenpiteistä ilmailun turvaamista koskevien yhteisten perusvaatimusten täytäntöönpanemiseksi (EUVL 2015, L 299, s. 1).

52. Jos vastakkainen näkemys hyväksyttäisiin, syntyisi eräänlainen ”ylin viranomainen” sekä toimivallan päällekkäisyyksiä muiden kansallisten erityisalan viranomaisten kanssa, tai nämä erityisalan viranomaiset jopa syrjäytettäisiin. [14]

53. Useat elimet tai viranomaiset voivat toimia rinnakkain lentoasemilla noudattaen omia alakohtaisia toimintasääntöjään. Mikään ei siis estä jäsenvaltioita antamasta näille elimille tai viranomaisille erityistehtäviä – myös lentoasemien turvallisuuteen liittyviä – mutta niiden yhteensovittaminen ja seuranta ovat toimivaltaisen viranomaisen tehtävä, kun kyseessä on asetuksen N:o 300/2008 4 artiklassa tarkoitettujen yhteisten perusvaatimusten täytäntöönpano.

54. Asetuksen N:o 300/2008 soveltamisala on tosiasiassa hyvin laaja: sen johdanto-osan kuudennen perustelukappaleen sekä 2 artiklan 1 kohdan mukaisesti siihen kuuluvat jäsenvaltion alueella sijaitsevat siviili-ilmailua palvelevat lentoasemat, näillä lentoasemilla palveluja tarjoavat toiminnanharjoittajat sekä näille lentoasemille tai näiden lentoasemien kautta tavaroita toimittavat tai palveluja tarjoavat yksiköt.

55. Koska asetuksen N:o 300/2008 aineellinen soveltamisala on näin laaja, asetuksessa vahvistetaan luonnollisesti vain ”sitä koskevat perusperiaatteet, mitä on tehtävä siviili-ilmailun turvaamiseksi siihen kohdistuvilta laittomilta teoilta, esittämättä kuitenkaan näiden periaatteiden täytäntöönpanoa koskevia teknisiä ja menettelyllisiä yksityiskohtia”. [15]

56. Vastaavasti voidaan todeta seuraavaa:

– Asetuksen N:o 300/2008 1 artiklassa, luettuna yhdessä 4 artiklan kanssa, viitataan vain siviili-ilmailun turvaamista koskevien yhteisten perusvaatimusten vahvistamisen tavoitteeseen. Niiden täytäntöönpanoa koskevat tekniset ja menettelylliset yksityiskohdat jätetään kansallisen lainsäätäjän toimivaltaan, eikä asetuksessa N:o 300/2008 säädetä kaikista ilmailun turvaamista koskevan järjestelmän järjestämistä koskevista yksityiskohdista.

– Asetuksen N:o 300/2008 6 artiklassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus soveltaa 4 artiklassa tarkoitettuja yhteisiä perusvaatimuksia tiukempia toimenpiteitä.

– Asetuksen N:o 300/2008 10 artiklassa säädetään, että kansallisen siviili-ilmailun turvaohjelmassa määritellään vastuualueet 4 artiklassa tarkoitettujen yhteisten perusvaatimusten täytäntöönpanoa varten.

57. Unionin tuomioistuimelle annettujen tietojen mukaan LAS:n ja sen työntekijöiden toteuttamat turvallisuustehtävät vastaavat joidenkin asetuksen N:o 300/2008 4 artiklassa ja liitteessä I säädettyjen yhteisten perusvaatimusten täytäntöönpanoa.

58. Kyseinen seikka ei johda kuitenkaan siihen, että asetuksen N:o 300/2008 9 artiklan nojalla nimettävän toimivaltaisen viranomaisen on huolehdittava *kaikista* yksityisen turvallisuusalan yritysten ja henkilöstön toimintaan liittyvistä tehtävistä. Kuten olen jo tuonut esille, kyseisen viranomaisen toimivalta rajataan tässä artiklassa koskemaan nimenomaisesti yhteisten perusvaatimusten täytäntöönpanon yhteensovittamista ja valvontaa.

[14] Puolan hallituksen kirjalliset huomautukset, 17 ja 18 kohta.

[15] Asetuksen N:o 300/2008 johdanto-osan viides perustelukappale, jonka mukaan ”turvatoimenpiteiden ja -menettelyjen joustavampi toteuttaminen on tarpeen, jotta voidaan ottaa huomioon riskinarvioinnin kehitys ja mahdollistaa uusien teknologioiden käyttöönotto”.

59. Jäsenvaltio voi tietenkin lisätä sen toimivaltaan muitakin tehtäviä niin, että asetuksen N:o 300/2008 9 artiklassa tarkoitettu viranomainen huolehtii muistakin kuin vain kyseisessä artiklassa mainituista tehtävistä. Tällöin siitä, kuka tällaisia tehtäviä hoitaa ja miten, säädetään kansallisissa säännöksissä, ei asetuksessa N:o 300/2008.

60. Unionin tuomioistuimen on tulkittava asetusta N:o 300/2008, ei kansallisia säännöksiä. Unionin tuomioistuimen tehtävänä ei ole myöskään lausua kunkin jäsenvaltion sisäisestä toimivallanjaosta tällä alalla. Sen ratkaiseminen, mitkä viranomaiset ja elimet valtionhallinnon eri tasoilla ja valtiota alemmilla tasoilla huolehtivat mistäkin tehtävistä (noudattaen joka tapauksessa sitä, mitä asetuksen N:o 300/2008 9 artiklassa säädetään yhden viranomaisen vastuulle kuuluvasta yhteensovittamisesta ja seurannasta), on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä.

61. Yksikään asetuksen N:o 300/2008 säännöksistä ei ole etenkään esteenä sille, että Belgia antaa sisäministeriön tehtäväksi tutkia, onko yksityisen turvallisuusalan yrityksillä alakohtaisessa kansallisessa lainsäädännössä edellytetyt luvat tai onko näiden yritysten työntekijöillä sisäministeriön myöntämä vaadittava hyväksyntä.

62. LAS rinnastaa kirjallisissa huomautuksissaan [16] sisäministeriön käyttämän toimivallan ja DGTA:lle annetut yhteensovittamista ja seurantaa koskevat tehtävät ja väittää, että LSPP:n mukainen järjestelmä on ristiriidassa asetuksen N:o 300/2008 9 artiklan kanssa.

63. Nähdäkseni kyseiset toimivallat eivät vastaa toisiaan eivätkä ole ristiriidassa keskenään.

– Sisäministeriön käyttämä toimivalta liittyy käsiteltävän asian kaltaisessa tilanteessa pelkästään niiden yleisten edellytysten tutkimiseen, jotka kaikkien yksityisen turvallisuusalan yritysten on Belgiassa täytettävä nimenomaisesta toimintaympäristöstään riippumatta.

– Asetuksen N:o 300/2008 9 artiklan nojalla nimetyn viranomaisen (DGTA) toimivalta rajautuu kyseisen asetuksen 4 artiklan yhteisten perusvaatimusten täytäntöönpanon yhteensovittamiseen ja seurantaan. DGTA:n tehtävänä ei ole kansallisessa lainsäädännössä edellytettyjen yleisten lupien myöntäminen lentoasemilla palveluja tarjoaville yksityisen turvallisuusalan yrityksille.

64. Olen siis samaa mieltä komission ja kaikkien tässä asiassa huomautuksia esittäneiden hallitusten kanssa siitä, ettei sisäministeriölle edellä kuvatuin edellytyksin annetun yksityisen turvallisuusalan yritysten valvonnan tarvitse vaikuttaa asetuksen N:o 300/2008 9 artiklan mukaisesti nimetylle viranomaiselle kuuluviin seurantaa ja yhteensovittamista koskeviin tehtäviin.

65. Kuten ennakkoratkaisupyynnöstä ja ennakkoratkaisuasian käsittelyn etenemisestä ilmenee, sisäministeriöllä on LSPP:n nojalla valtuudet tarkistaa yksityistä turvallisuusalaa koskevien säännösten noudattaminen, joka on asianomaisen toiminnan harjoittamisen ehdoton edellytys.

66. Sisäministeriön myöntämää lupaa edellytetään ehdottomasti (etukäteen) yksityisen turvallisuusalan toiminnan harjoittamiseksi riippumatta siitä, missä ympäristössä yksityiset yritykset näitä tehtäviä toteuttavat. Tältä kannalta on täysin merkityksetöntä, onko kyseessä lentoasema vai muu julkinen tai yksityinen rakennus.

[16] 56, 87, 101 ja 102 kohta.

67. Sen tarkastaminen, täyttyvätkö yksityisen turvallisuusalan yrityksiltä edellytettävää lupaa tai niiden työntekijöiltä edellytettävää hyväksyntää koskevat säännökset yksittäistapauksessa, voi kuulua alakohtaisen viranomaisen (tässä tapauksessa sisäministeriön) toimivaltaan, ellei kansallisessa lainsäädännössä toisin säädetä, eikä sen tarvitse välttämättä olla asetuksen N:o 300/2008 9 artiklassa tarkoitetun viranomaisen tehtävä.

68. Painotan, että tältä kannalta on merkityksetöntä, toimivatko yksityisen turvallisuusalan yritykset lentoasemalla vai muissa tiloissa, sillä tämä ei vaikuta niitä koskevaan lupajärjestelmään. Kyseisestä järjestelmästä säätää kansallinen lainsäätäjä ottaen huomioon kunkin jäsenvaltion järjestelmän, jota noudattaen toimivalta jaetaan sen omien (valtionhallinnon tai valtiota alempien tasojen) elinten tai viranomaisten välillä.

69. Sisäministeriön toteuttamalla tarkastuksella ei pyritä selvittämään, ovatko LAS ja sen työntekijät hoitaneet nyt käsiteltävässä asiassa lentoaseman turvallisuuden vartiointiin liittyvät tehtävänsä aineellisesti asianmukaisella tavalla, vaan tarkastamaan ainoastaan, onko LAS:llä ja sen työntekijöillä (laissa vaadittu etukäteen myönnetty) lupa ja hyväksyntä tällaisten tehtävien hoitamista varten.

70. Katson lyhyesti sanottuna, että sisäministeriön kaltaisen viranomaisen harjoittama valvonta ei vaikuta mitenkään asetuksen N:o 300/2008 9 artiklan säännöksiin eikä sillä puututa kyseisessä artiklassa tarkoitetulle toimivaltaiselle viranomaiselle annettaviin yhteensovittamista ja seurantaa koskeviin valtuuksiin.

V Ratkaisuehdotus

71. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Cour de cassationille seuraavasti:

Yhteisistä siviili-ilmailun turvaamista koskevista säännöistä ja asetuksen (EY) N:o 2320/2002 kumoamisesta 11.3.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 300/2008 9 artiklaa

on tulkittava siten, että

se ei ole esteenä sille, että yksityisen turvallisuusalan yrityksiä koskevien säännösten noudattamisen valvontaa siltä osin kuin on kyse tällaisilta yrityksiltä kansallisen lainsäädännön mukaisesti edellytettävästä luvasta ja niiden työntekijöiltä edellytettävästä hyväksynnästä harjoittaa muu kuin se toimivaltainen viranomainen, joka on nimetty vastaamaan asetuksen N:o 300/2008 4 artiklassa tarkoitettujen yhteisten perusvaatimusten täytäntöönpanon yhteensovittamisesta ja seurannasta.

Tältä kannalta on merkityksetöntä, että yksityisen turvallisuusalan yritykset tarjoavat palvelujaan lentoasemalla.