Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
M. CAMPOSA SÁNCHEZ-BORDONE,
predstavljeni 30. januarja 2025 [1]

Zadeva C-783/23

Liège Airport Security
proti
État belge (Belgijska država), ki jo zastopa ministre de l'Intérieur (minister za notranje zadeve)

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Cour de cassation (kasacijsko sodišče, Belgija))

„Postopek predhodnega odločanja – Uredba (ES) št. 300/2008 – Promet – Zračni prevoz – Varovanje v civilnem letalstvu – Člen 4 in Priloga I – Skupni osnovni standardi – Člen 9 – Ustrezni organ, ki je odgovoren za usklajevanje in spremljanje skupnih osnovnih standardov – Pristojnosti nacionalnih organov za nadzor nad zasebnimi storitvami varovanja, ki se izvajajo na letališču – Področje uporabe“

1. Ministère de l'Intérieur (Service Public Fédéral Intérieur) ((minister za notranje zadeve (zvezna javna služba za notranje zadeve, Belgija) je sankcioniral družbo, zadolženo za naloge varovanja na letališču v Liègeu (Belgija), in dva od njenih zaposlenih, ker družba ni imela zakonsko zahtevanega dovoljenja in ker zaposlena nista imela potrdila o identifikaciji, ki bi jih morali pridobiti od samega ministrstva.

2. Sodišče, ki odloča o pritožbi zoper te sankcije na zadnji stopnji, je Sodišču postavilo vprašanje za predhodno odločanje glede razlage člena 9 Uredbe (ES) št. 300/2008. [2] Zlasti želi izvedeti, ali pristojnost, podeljena organu, imenovanemu na podlagi navedene določbe, izključuje posredovanje, kakršno je v obravnavani zadevi izvedlo ministrstvo za notranje zadeve.

[1] Jezik izvirnika: španščina.

[2] Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 2008 o skupnih pravilih na področju varovanja civilnega letalstva in o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 2320/2002 (UL 2008, L 97, str. 72), kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (EU) št. 18/2010 z dne 8. januarja 2010 (UL 2010, L 7, str. 3).

I. Pravni okvir

A. Mednarodno pravo. Priloga 17 k Čikaški konvenciji o mednarodnem civilnem letalstvu z dne 7. decembra 1944[3]

3. Poglavje 1 („Opredelitev pojmov“) določa:

„Dejanja nezakonitega vmešavanja. Dejanja ali poskusi ogrožanja varnosti civilnega letalstva, med drugim, vendar ne omejeno na:

– ugrabitev zrakoplovov,

– uničenje zrakoplova med obratovanjem,

– zajetje talcev na zrakoplovih ali na letališčih,

– vdor z uporabo sile na krov zrakoplova, na letališče ali v letališko poslopje,

– vnos orožja ali nevarnih predmetov (ali snovi) v zrakoplov ali na letališče za hudodelske namene,

– uporabo zrakoplova med obratovanjem za povzročitev smrti, hudih telesnih poškodb ali hude škode na premoženju ali okolju,

– sporočanje lažnih informacij, ki ogrožajo varnost zrakoplova med letom ali na tleh ali varnost potnikov, posadke, letališkega osebja in javnosti na letališču ali na območju objekta civilnega letalstva.

[…]“.

4. Poglavje 2, točka 2.1.1 določa:

„Glavni cilj vsake države pogodbenice je varnost potnikov, posadke, osebja zemeljske oskrbe in splošne javnosti pri vseh vprašanjih, povezanih z zaščito pred dejanji nezakonitega vmešavanja v civilno letalstvo“.

B. Pravo Unije. Uredba št. 300/2008

5. Člen 1 („Cilji“) določa:

„1. Ta uredba določa skupna pravila za zaščito civilnega letalstva pred dejanji nezakonitega vmešavanja, ki ogrožajo varovanje civilnega letalstva.

Zagotavlja tudi osnovo za skupno razlago Priloge 17 k Čikaški konvenciji o mednarodnem civilnem letalstvu.

[3] Konvencija o mednarodnem civilnem letalstvu, podpisana v Čikagu (Združene države) 7. decembra 1944 (Recueil des traités des Nations unies, zvezek 15, št. 102, v nadaljevanju: Čikaška konvencija). Čeprav Evropska unija ni ratificirala Čikaške konvencije, ima status opazovalke v nekaterih organih Mednarodne organizacije civilnega letalstva (ICAO). Države članice so države pogodbenice Čikaške konvencije in članice ICAO. Priloga 17 k tej konvenciji je bila sprejeta 22. marca 1974.

2. Načini za doseganje ciljev, navedenih v odstavku 1, so:

(a) določitev skupnih pravil in skupnih osnovnih standardov za varovanje v letalstvu;

(b) mehanizmi za spremljanje skladnosti“.

6. Člen 2 („Področje uporabe“) določa:

„1. Ta uredba se uporablja za:

(a) vsa letališča ali dele letališč, ki se nahajajo na ozemlju države članice in se ne uporabljajo izključno v vojaške namene;

(b) vse operatorje, vključno z letalskimi prevozniki, ki opravljajo storitve na letališčih, navedenih v točki (a);

(c) vse subjekte, ki uporabljajo standarde s področja varovanja v letalstvu in ki izvajajo operacije iz prostorov, ki se nahajajo v letaliških prostorih ali zunaj njih, in zagotavljajo blago in/ali storitve prek letališč ali na letališčih, navedenih v točki (a).

[…]“.

7. Člen 3 („Opredelitve“) določa:

„V tej uredbi:

1. ‚civilno letalstvo‘ pomeni kakršno koli operacijo, ki jo opravi civilni zrakoplov, vendar pa izključuje operacije, ki jih opravljajo državni zrakoplovi iz člena 3 Čikaške konvencije o mednarodnem civilnem letalstvu;

2. ‚varovanje v letalstvu‘ pomeni kombinacijo ukrepov, osebja in materialnih virov, namenjenih varovanju v civilnem letalstvu pred dejanji nezakonitega vmešavanja, ki ogrožajo varovanje civilnega letalstva;

[…]

8. ‚varnostni pregled‘ pomeni uporabo tehničnih ali drugih sredstev za odkrivanje in/ali zaznavanje prepovedanih predmetov;

9. ‚varnostni nadzor‘ pomeni uporabo sredstev, s katerimi se lahko prepreči vnos prepovedanih predmetov;

10. ‚nadzor dostopa‘ pomeni uporabo sredstev, s katerimi se prepreči vstop nepooblaščenih oseb ali nepooblaščenih vozil ali obojih;

[…]“.

8. Člen 4 („Skupni osnovni standardi“) določa:

„1. Skupni osnovni standardi za varovanje civilnega letalstva pred dejanji nezakonitega vmešavanja, ki ogrožajo varovanje civilnega letalstva, so določeni v Prilogi.

Dodatne skupne osnovne standarde, ki ob začetku veljavnosti te uredbe niso predvideni, je treba vstaviti v Prilogo v skladu s postopkom, določenim v členu 251 Pogodbe.

2. Splošni ukrepi, namenjeni spreminjanju nebistvenih določb skupnih osnovnih standardov iz odstavka 1 z njihovim dopolnjevanjem, se sprejmejo v skladu z regulativnim postopkom s pregledom iz člena 19(3).

Ti splošni ukrepi se nanašajo na:

(a) dovoljene metode varnostnih pregledov;

(b) kategorije predmetov, ki so lahko prepovedani;

(c) nadzor dostopa, in sicer razloge za dovoljenje dostopa do nadzorovanega dela letališča in do varnostnih območij omejenega gibanja;

(d) dovoljene metode za preiskavo vozil, varnostno preverjanje zrakoplova in varnostnih preiskav zrakoplova;

(e) merila za priznavanje enakovrednosti varnostnih standardov tretjih držav;

(f) pogoje, pod katerimi se pregledata tovor in pošta oziroma pod katerimi sta podvržena drugemu varnostnemu nadzoru, in postopek odobritve ali imenovanja reguliranih agentov, znanih pošiljateljev in stalnih pošiljateljev;

(g) pogoje, pod katerimi se pregledujeta pošta letalskega prevoznika in material letalskega prevoznika oziroma pod katerimi sta podvržena drugemu varnostnemu nadzoru;

(h) pogoje, pod katerimi se pregledujejo zaloge za oskrbo med letom in zaloge za oskrbo na letališču oziroma pod katerimi so podvržene drugemu varnostnemu nadzoru, in postopek odobritve ali imenovanja reguliranih dobaviteljev in znanih dobaviteljev;

(i) merila za opredelitev kritičnih delov varnostnih območij omejenega gibanja;

(j) načela za zaposlovanje osebja in metode njihovega usposabljanja;

(k) pogoje, pod katerimi se lahko uporabijo posebni varnostni postopki oziroma izvzetje iz varnostnega nadzora; in

(l) vsakršne splošne ukrepe, s katerimi se spreminjajo nebistvene določbe skupnih osnovnih standardov iz odstavka 1 z njihovim dopolnjevanjem in ki niso bili predvideni ob začetku veljavnosti te uredbe.

V nujnih primerih lahko Komisija uporabi nujni postopek iz člena 19(4).

3. Podrobni ukrepi za izvajanje skupnih osnovnih standardov iz odstavka 1 in splošnih ukrepov iz odstavka 2 se določijo v skladu z regulativnim postopkom iz člena 19(2).

[…]“.

9. Člen 6 („Strožji ukrepi držav članic“) določa:

„1. Države članice lahko uporabijo ukrepe, ki so strožji od skupnih osnovnih standardov iz člena 4. Pri tem ravnajo na osnovi ocene tveganja in skladno z zakonodajo Skupnosti. Ti ukrepi so ustrezni, objektivni, nediskriminatorni in sorazmerni tveganju, zaradi katerega se sprejemajo.

[…]“.

10. Člen 9 („Ustrezni organ“) določa:

„Če sta v eni državi članici dve telesi ali več teles, ki se ukvarjajo z varovanjem v civilnem letalstvu, ta država članica imenuje en organ (v nadaljnjem besedilu ‚ustrezni organ‘), ki je pristojen za usklajevanje in spremljanje izvajanja skupnih osnovnih standardov iz člena 4“.

11. V Prilogi I so podrobno navedeni „[s]kupni osnovni standardi za varovanje civilnega letalstva pred dejanji nezakonitega vmešavanja (člen 4)“.

C. Belgijsko pravo

1. Loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière (zakon z dne 2. oktobra 2017 o zasebnem in osebnem varovanju)[4]

12. V skladu s členom 4 se za podjetje za varovanje šteje vsako podjetje, ki ponuja oziroma izvaja dejavnosti varovanja ali se predstavlja kot tako.

13. V skladu s členom 16 nihče ne sme ponujati storitev varovanja ali organizirati notranje službe za varovanje, ne da bi pred tem pridobil dovoljenje ministrstva za notranje zadeve.

14. Člen 76(1) zahteva, da imajo osebe, ki opravljajo naloge varovanja, identifikacijske izkaznice, ki jih izda ministrstvo za notranje zadeve.

15. Člen 208 določa obstoj inšpektorjev, zaposlenih v javnih službah, za nadzor spoštovanja LSPP in njegovih izvedbenih uredb.

16. Člen 210 inšpektorjem nalaga, da sestavijo zapisnike o kršitvah LSPP in njegovih izvedbenih uredb.

17. Člen 216 daje inšpektorjem preiskovalna pooblastila za zbiranje informacij, za katere menijo, da so potrebne za zagotovitev spoštovanja pravil o zasebnem varovanju.

[4] Zakon z dne 2. oktobra 2017 o zasebnem in osebnem varovanju (Moniteur belge z dne 31. oktobra 2017, str. 96776; v nadaljevanju: LSPP).

18. Člen 236 določa, da se sankcije lahko naložijo samo za kršitve LSPP ali njegovih izvedbenih uredb zoper osebe, na katere se nanaša zapisnik o kršitvi.

2. Décret walon du 23 juin 1994 (uredba Valonske regije z dne 23. junija 1994) [5]

19. Člen 4b(2) določa:

– naloge javne službe letališkega varovanja se prenesejo na podjetja, ki so koncesionarji za upravljanje letališč, v skladu s pravili, določenimi v koncesijski pogodbi in v ustreznih razpisnih pogojih, brez poseganja v določbe tretjega pododstavka tega odstavka 2 in odstavkov od 3 do 5;

– za namene tega člena naloge varovanja pomenijo kombinacijo ukrepov, osebja in materialnih virov, namenjenih varovanju v civilnem letalstvu pred dejanji nezakonitega vmešavanja; naloge varovanja pomenijo kombinacijo ukrepov, osebja in materialnih virov, namenjenih za zagotovitev varnega poteka civilnega zračnega prometa;

– uprava je odgovorna za nadzor nad pravilnim izvajanjem koncesije, zlasti v zvezi z izvajanjem nalog varovanja in zaščite. Postopki uprave v zvezi z nadzorom nad pravilnim izvajanjem koncesije so opisani v koncesijskih pogodbah in v ustreznih razpisnih pogojih.

20. Člen 4b(3) določa, da se za vsako letališče ustanovi delniška družba javnega prava, katere 49-odstotni delež je v lasti podjetja koncesionarja, zadolženega za upravljanje letališča, in v 51-odstotni lasti Valonske regije (Belgija). Družba upravljavka naloge varovanja za letališče Liège-Bierset prenese na to delniško družbo, imenovano Liège Airport-Security (v nadaljevanju: LAS).

II. Dejansko stanje, spor in vprašanje za predhodno odločanje

21. Povzetek dejanskega stanja, ki ga je pripravilo predložitveno sodišče, [6] je:

– Valonska regija in delniška družba Liège Airport sta ustanovili delniško družbo javnega prava LAS za zagotavljanje nalog varovanja v smislu člena 4b(2) uredbe Valonske regije z dne 23. junija 1994;

– uslužbenci ministrstva za notranje zadeve so 16. marca 2018 obiskali lieško letališče, da bi preverili spoštovanje LSPP. V okviru tega pregleda so ugotovili, da sta dva zaposlena opravljala dejavnosti, ki spadajo med naloge zasebnega varovanja: tako je prvi zaposleni nadziral dostop potnikov do vzletno-pristajalnih stez z uporabo detektorja kovin, drugi pa je izjavil, da preverja kontrolne točke in agente na teh točkah;

– sestavljeni so bili trije zapisniki o kršitvi. Eden v zvezi z družbo LAS zaradi organizacije notranje službe za varovanje brez dovoljenja ministra za notranje zadeve (kršitev člena 16, prvi odstavek, LSPP) in dva, po eden za vsakega od obeh zaposlenih, ker sta opravljala svoje delo brez identifikacijske izkaznice (člen 76(1) LSPP).

[5] Relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la Région wallonne (uredba v zvezi z vzpostavitvijo in upravljanjem letališč in aerodromov v Valonski regiji; v nadaljevanju: uredba Valonske regije z dne 23. junija 1994) (Moniteur belge z dne 15. julija 1994, str. 18666) v različici, ki se ratione temporis uporablja za dejansko stanje, uvedeni z uredbo z dne 19. decembra 2007 (Moniteur belge z dne 31. decembra 2007, str. 65947), v nadaljevanju: valonski dekret z dne 23. junija 1994.

[6] Točka II predložitvene odločbe.

22. Ministrstvo za notranje zadeve je 27. novembra 2020 družbi LAS naložilo denarno kazen v višini 15.000 EUR. 11. marca 2021 je vsakemu od obeh zaposlenih naložilo denarno kazen v višini 500 EUR.

23. Družba LAS je pred tribunal de première instance francophone de Bruxelles (prvostopenjsko sodišče v Bruslju za postopke v francoščini, Belgija) izpodbijala odločbe ministrstva za notranje zadeve, pri čemer je trdila, da je v Belgiji direction générale du transport aérien (generalni direktorat za zračni promet; v nadaljevanju: DGTA)[7] organ, pristojen za usklajevanje in spremljanje skupnih osnovnih standardov na področju varovanja v civilnem letalstvu, v smislu člena 9 Uredbe št. 300/2008.

24. Družba LAS meni, da naj bi Belgija s tem, da je službe za varovanje letališča postavila pod nadzor ministra za notranje zadeve, kršila člen 9 Uredbe št. 300/2008, in sicer zato, ker ni spoštovala zahteve (iz te določbe) o imenovanju le enega ustreznega organa.

25. Prvostopenjsko sodišče je tožbo družbe LAS zavrnilo s sodbo z dne 25. februarja 2022, zoper katero je ta družba vložila kasacijsko pritožbo. V njej se ponovno sklicuje na nepristojnost ministrstva za notranje zadeve za nadzor nad dejavnostmi letališkega varovanja.

26. V teh okoliščinah je Cour de cassation (kasacijsko sodišče, Belgija) Sodišču predložilo to vprašanje za predhodno odločanje:

„Ali je treba člen 9 Uredbe (ES) št. 300/2008 […] razlagati tako, da ustrezni organ, imenovan na podlagi navedene določbe, zagotavlja le spremljanje izvajanja skupnih osnovnih standardov iz člena 4, pri čemer je izključen vsak drug organ, če ti standardi izhajajo iz posebnih predpisov o varovanju civilnega letalstva?“

III. Postopek pred Sodiščem

27. Sodno tajništvo Sodišča je predlog za sprejetje predhodne odločbe prejelo 19. decembra 2023.

28. Pisna stališča so predložile družba LAS, belgijska, francoska in poljska vlada ter Evropska komisija.

29. Presojeno je bilo, da izvedba obravnave ni nujna.

IV. Presoja

A. Razmejitev predmeta spora

30. Regulativni predpis o zasebnem in osebnem varovanju v Belgiji (LSPP) določa, da mora vsako podjetje za varovanje, ki ponuja oziroma izvaja dejavnosti varovanja ali se predstavlja kot tako, pridobiti predhodno dovoljenje ministrstva za notranje zadeve.

[7] Ki je del zveznega ministrstva za mobilnost in promet.

31. LSPP poleg tega določa, da morajo imeti osebe, ki jim je naloženo izvajanje dejavnosti, ki spadajo na področje uporabe navedenega zakona, identifikacijsko izkaznico oziroma potrdilo, ki ju izda ministrstvo za notranje zadeve.

32. LSPP vsebuje splošno (horizontalno) ureditev, ki se uporablja za vsa podjetja za zasebno ali osebno varovanje,[8] ne da bi se posebej skliceval na naloge ali storitve varovanja in nadzora, ki se opravljajo na letališču.

33. Uredba Valonske regije z dne 23. junija 1994 podrobneje določa pravno ureditev letališč v navedeni regiji. Ta določa:

– uprava je odgovorna za nadzor nad pravilnim izvajanjem koncesije, zlasti v zvezi z izvajanjem nalog varovanja in zaščite;

– naloge letališkega varovanja letališča so prenesejo na podjetja, ki so koncesionarji za upravljanje letališč. Za vsako letališče se ustanovi delniška družba, katere 49-odstotni delež je v lasti podjetja koncesionarja, ki upravlja letališče, in v 51-odstotni lasti Valonske regije. Naloge varovanja, prenesene na družbo koncesionarko, se naložijo navedeni delniški družbi. Na lieškem letališču družbi LAS.

34. Varnostni pregledi oseb na belgijskih letališčih so urejeni s skupnimi osnovnimi standardi (v smislu člena 4 Uredbe št. 300/2008), za spremljanje katerih je pristojen DGTA, splošna ureditev za subjekte, ki izvajajo zasebno varovanje, pa je urejena v LSPP.

35. Po mnenju LAS naj bi zato prišlo do prekrivanja pristojnosti, ki ni v skladu z Uredbo št. 300/2008, saj lahko podjetja in agente varovanja, ki opravljajo naloge zasebnega varovanja na belgijskih letališčih, nadzorujeta tako DGTA kot ministrstvo za notranje zadeve.[9]

36. Komisija, belgijska vlada in druge vlade intervenientke v postopku za sprejetje predhodne odločbe nasprotujejo trditvam družbe LAS.

37. Glede na dejansko stanje, ki ga opisuje predložitveno sodišče, razumem, da je treba v tem sporu odločiti o tem, ali: (a) lahko ministrstvo za notranje zadeve na podlagi LSPP izvaja določen nadzor nad dovoljenjem, ki se zahteva od družbe LAS, in nad potrdili njenih zaposlenih oziroma ali (b) če je za nadzor izključno pristojen „ustrezni organ“ (DGTA), imenovan v skladu s členom 9 Uredbe št. 300/2008.

38. Ni sporno, da za družbo LAS, čeprav je bila ustanovljena kot delniška družba javnega prava, veljajo belgijska pravila, ki se uporabljajo za subjekte za zasebno varovanje.

[8] Člen 3 LSPP se pri opredelitvi dejavnosti zasebnega in osebnega varovanja med drugim, in zelo široko, nanaša na vse oblike statičnega varovanja premoženja, varovanja in spremljanja javnosti z namenom, da se zagotovi varnost in pravilen potek dogodkov ter na naloge vzdrževanja varnosti na krajih, ki so ali niso javno dostopni.

[9] Točki 45 in 46 pisnih stališč družbe LAS.

39. Družba LAS je, potem ko je potrdila, naj se Sodišče v predlogu za sprejetje predhodne odločbe pozove, naj odloči o skladnosti zakona LSPP in Uredbe št. 300/2008, dodala, da bi bilo treba analizo razširiti na težave, ki izhajajo iz „belgijske hierarhije predpisov [v kateri] imajo regionalne uredbe vrednost zakonodajnih predpisov, na enaki ravni kot zvezni zakoni“.[10] Na podlagi te premise trdi, da LSPP „ne prevlada nad uredbo Valonske regije z dne 23. junija 1994“.

40. Jasno je, da se mora Sodišče omejiti na razlago prava Unije glede na pravni okvir, ki ga je predstavilo predložitveno sodišče, brez poseganja v povsem nacionalne polemike, kakršno je izpostavila družba LAS.

B. Odgovor na vprašanje za predhodno odločanje

41. V skladu z uvodno izjavo 25 Uredbe št. 300/2008 je njen cilj „varovanj[e] civilnega letalstva pred dejanji nezakonitega vmešavanja in zagotovitve osnove za skupno razlago Priloge 17 k Čikaški konvenciji o mednarodnem civilnem letalstvu“.

42. Člen 1(1) Uredbe št. 300/2008 določa cilj „zaščit[e] civilnega letalstva pred dejanji nezakonitega vmešavanja, ki ogrožajo varovanje civilnega letalstva“. Ta dejanja (ali poskusi) so eksemplifikativno našteta na seznamu v poglavju 1 Priloge 17 k navedeni konvenciji.[11]

43. V skladu s členom 3 Uredbe št. 300/2008 varovanje v letalstvu pomeni „kombinacijo ukrepov, osebja in materialnih virov, namenjenih varovanju v civilnem letalstvu pred dejanji nezakonitega vmešavanja, ki ogrožajo varovanje civilnega letalstva“, pri čemer ta izraz pomeni „kakršno koli operacijo, ki jo opravi civilni zrakoplov“.[12]

44. Člen 1(2) Uredbe št. 300/2008 določa načine za doseganje ciljev te uredbe. Na eni strani gre za „določitev skupnih pravil in skupnih osnovnih standardov za varovanje v letalstvu“ in na drugi strani za „mehanizm[e] za spremljanje skladnosti“.

45. *Skupni osnovni standardi* iz Priloge I k Uredbi št. 300/2008 vplivajo na približno dvanajst posebnih področij.[13] Uredba poleg tega omogoča sprejetje *dodatnih osnovnih standardov*, ki so navedeni tudi v Prilogi k Uredbi, in *splošnih ukrepov*, namenjenih spreminjanju nebistvenih določb skupnih osnovnih standardov.

46. Za namene tega postopka za sprejetje predhodne odločbe se je treba osredotočiti na člen 9 Uredbe št. 300/2008, za razlago katerega prosi predložitveno sodišče. Njegova vsebina spada v okvir mehanizmov, katerih namen je zagotoviti spoštovanje materialnih določb same uredbe.

[10] Dopis družbe LAS, predstavljen dne 15. julija 2024, v katerem je predlagala, naj se opravi obravnava, da bi se med drugim ustno razpravljalo o tem vprašanju. Kot je bilo že navedeno, Sodišče temu predlogu ni ugodilo.

[11] Ugrabitev zrakoplovov; uničenje zrakoplova med obratovanjem; zajetje talcev na zrakoplovih ali na letališčih; vdor z uporabo sile na krov zrakoplova, na letališče ali v letališko poslopje; vnos orožja ali nevarnih predmetov (ali snovi) v zrakoplov ali na letališče za hudodelske namene; uporabo zrakoplova med obratovanjem za povzročitev smrti, hudih telesnih poškodb ali hude škode na premoženju ali okolju; sporočanje lažnih informacij, ki ogrožajo varnost zrakoplova med letom ali na tleh ali varnost potnikov, posadke, letališkega osebja in javnosti na letališču ali na območju objekta civilnega letalstva.

[12] Izključene so operacije, ki jih opravljajo državni zrakoplovi iz člena 3 Čikaške konvencije o mednarodnem civilnem letalstvu.

[13] Dvanajst področij se nanaša na: (1) varovanje letališča; (2) razmejena območja na letališčih; (3) varovanje zrakoplova; (4) potnike in ročno prtljago; (5) oddano prtljago; (6) tovor in pošto; (7) pošto in material letalskega prevoznika; (8) zaloge za oskrbo med letom; (9) zaloge za oskrbo na letališču; (10) ukrepe varovanja med letom; (11) zaposlovanje in usposabljanje osebja, in (12) varnostno opremo. V skladu s členom 4(2) in (3) Uredbe št. 300/2008 je bila sprejeta Izvedbena uredba Komisije (EU) 2015/1998 z dne 5. novembra 2015 o določitvi podrobnih ukrepov za izvajanje skupnih osnovnih standardov za varovanje letalstva (UL 2015, L 299, str. 1).

47. Člen 9 Uredbe št. 300/2008 vsebuje dve določbi v zvezi z „ustreznim organom“ za usklajevanje in spremljanje izpolnjevanja skupnih osnovnih standardov varovanja v civilnem letalstvu:

– po eni strani priznava, da ima ena država članica lahko več organov, ki se ukvarjajo z varovanjem v civilnem letalstvu;

– po drugi strani državi članici nalaga obveznost, da imenuje „en organ […], ki je pristojen za usklajevanje in spremljanje izvajanja skupnih osnovnih standardov iz člena 4“.

48. Z jezikovnega vidika člen 9 Uredbe št. 300/2008 nedvoumno dopušča soobstoj različnih subjektov, ki opravljajo naloge na področju varovanja civilnega letalstva. Ne glede na to, ali gre tako za več organov ali ne, mora država članica v vsakem primeru imenovati en sam organ, pristojen za *usklajevanje* in *spremljanje* izvajanja skupnih osnovnih standardov iz člena 4.

49. Regulativni okvir prav tako kaže na dopustnost obstoja več organov, katerih delovanje bo usklajeval in spremljal ustrezni organ. To je izraženo v uvodni izjavi 12 Uredbe št. 300/2008.

50. Prevzem nalog „usklajevanja in spremljanja“ izvajanja skupnih osnovnih standardov je torej v skladu s členom 9 Uredbe št. 300/2008 obveznost enega samega ustreznega organa, ki ga imenuje vsaka država. Nič manj, pa tudi nič več (razen če, kakor bom v nadaljevanju navedel, država članica temu organu naloži druge naloge).

51. Člen 9 Uredbe št. 300/2008 ne vodi nujno do tega, da bi bile temu organu poleg nalog usklajevanja in spremljanja delovanja drugih organov, ki jim je država članica naložila naloge varovanja v civilnem letalstvu, dodeljene dodatne naloge (na primer izvršne ali inšpekcijske).

52. Če bi se sprejelo nasprotno stališče, bi to pomenilo oblikovanje nekakšnega „vrhovnega organa“ in podvajanje pristojnosti drugih specializiranih nacionalnih organov ali celo njihovo nadomestitev. [14]

53. Na letališčih lahko soobstajajo dejavnosti številnih javnih organov ali teles, za katere veljajo lastna sektorska pravila delovanja. Naj ponovim, da nič ne nasprotuje temu, da jim države članice dodelijo posebne naloge, tudi na področju varovanja letališč, za usklajevanje in spremljanje katerih je pristojen „ustrezni organ“, kadar gre za izvajanje skupnih osnovnih standardov iz člena 4 Uredbe št. 300/2008.

54. Področje uporabe Uredbe št. 300/2008 je namreč zelo široko: v skladu z njeno uvodno izjavo 6 in členom 2(1) vključuje letališča, ki služijo civilnemu letalstvu in se nahajajo na ozemlju države članice, za operatorje, ki nudijo storitve na takšnih letališčih, ter za subjekte, ki zagotavljajo blago ali storitve na takšnih letališčih ali prek njih.

55. Logično je, da se glede na to široko stvarno področje uporabe Uredba št. 300/2008 omejuje na to, da „določ[i] osnovna načela o tem, kaj je treba storiti za varovanje civilnega letalstva pred dejanji nezakonitega vmešavanja, brez poseganja v tehnične in postopkovne podrobnosti o tem, kako se jih bo izvajalo“. [15]

[14] Pisna stališča poljske vlade, točki 17 in 18.

[15] Uvodna izjava 5 Uredbe št. 300/2008, v kateri je poudarjena „potreb[a] po večji prožnosti pri sprejemanju ukrepov in postopkov varovanja zaradi izpolnjevanja nastajajočih ocen tveganja in zaradi omogočanja uvajanja novih tehnologij“.

56. V tem smislu:

– člen 1 v povezavi s členom 4 Uredbe št. 300/2008 se nanaša le na cilj določitve skupnih osnovnih standardov za varovanje v letalstvu. Tehnični in postopkovni vidiki njenega izvajanja so v pristojnosti nacionalnega zakonodajalca, saj Uredba št. 300/2008 ne prejudicira vseh podrobnosti organizacije sistema varovanja v letalstvu;

– člen 6 Uredbe št. 300/2008 državam članicam dovoljuje, da uporabijo ukrepe, ki so strožji od skupnih osnovnih standardov iz člena 4;

– člen 10 Uredbe št. 300/2008 določa, da se v nacionalnem programu varovanja v civilnem letalstvu opredelijo odgovornosti za izvajanje skupnih osnovnih standardov iz člena 4.

57. Glede na podatke, dane na voljo Sodišču, naloge varovanja, ki jih opravljajo družba LAS in njeni zaposleni, ustrezajo izvajanju enega od skupnih osnovnih standardov iz člena 4 in Priloge I Uredbe št. 300/2008.

58. Ta okoliščina pa ne pomeni, da „ustrezni organ“, ki je imenovan na podlagi člena 9 Uredbe št. 300/2008, prevzame *vse* naloge, povezane z dejavnostjo podjetij in agentov za zasebno varovanje. Kakor sem že navedel, ta člen izrecno ureja pristojnosti tega organa za usklajevanje in spremljanje izvajanja skupnih osnovnih standardov.

59. Seveda je država članica pooblaščena, da tem pristojnostim doda druga pooblastila, tako da organ iz člena 9 Uredbe št. 300/2008 opravlja naloge, ki presegajo naloge iz te določbe. V takem primeru se takšne naloge in načini opravljanja teh nalog določajo z nacionalnimi pravili, in ne z Uredbo št. 300/2008.

60. Sodišče je pozvano k razlagi Uredbe št. 300/2008, in ne nacionalnih pravil. Prav tako ni pristojno za odločanje o notranji razdelitvi pristojnosti vsake države članice na tem področju. Predložitveno sodišče bo moralo ugotoviti, kateri organi ali telesa na različnih ravneh (državni in poddržavni) imajo nekatera pooblastila ali druga pooblastila (v vsakem primeru ob upoštevanju pristojnosti za usklajevanje in spremljanje organa iz člena 9 Uredbe št. 300/2008).

61. Natančneje, nobena določba Uredbe št. 300/2008 ne nasprotuje temu, da Belgija svojemu ministrstvu za notranje zadeve dodeli nalogo, da preveri, ali imajo subjekti za zasebno varovanje dovoljenja, ki se zahtevajo z nacionalno sektorsko zakonodajo, oziroma ali imajo zaposleni v teh subjektih zahtevana potrdila, ki jih izda navedeno ministrstvo.

62. Družba LAS v svojih pisnih stališčih[16] izenačuje pooblastila, ki jih izvaja ministrstvo za notranje zadeve, z nalogami usklajevanja in spremljanja, ki so naložene DGTA, da bi posredovala zamisel, da obstaja trenje med ureditvijo v LSPP in členom 9 Uredbe št. 300/2008.

63. Po mojem mnenju si prva in druga pooblastila niso enakovredna niti niso v koliziji.

– Naloge, ki jih izvaja ministrstvo za notranje zadeve, se v primeru, kakršen je obravnavani, nanašajo le na preverjanje splošnih pogojev, ki jih morajo v Belgiji spoštovati vsi subjekti za zasebno varovanje, ne glede na njihovo posebno področje delovanja.

[16] Točke 56, 87, 101 in 102.

– Naloge organa DGTA, imenovanega na podlagi člena 9 Uredbe št. 300/2008, so omejene na usklajevanje in spremljanje izvajanja skupnih osnovnih standardov iz člena 4 te uredbe. Kar zadeva subjekte za zasebno varovanje, ki opravljajo storitve na letališčih, DGTA ni pristojen za izdajanje splošnih dovoljenj, ki jih zahteva nacionalna zakonodaja za katerega koli od njih.

64. Strinjam se torej s Komisijo in z vsemi vladami intervenientkami v tem postopku, da nadzor, naložen ministrstvu za notranje zadeve, kakor je že bil opisan, subjektov za zasebno varovanje nikakor ne posega v naloge spremljanja in usklajevanja, naložene organu, ki je imenovan v skladu s členom 9 Uredbe št. 300/2008.

65. Kakor je razvidno iz predložitvene odločbe in poteka postopka za sprejetje predhodne odločbe, je ministrstvo za notranje zadeve pristojno za preverjanje izpolnjevanja določb o zasebnem varovanju, katerih spoštovanje je nujni pogoj za opravljanje te dejavnosti.

66. Kot nujen (in predhodni) pogoj za opravljanje nalog zasebnega varovanja je potrebno dovoljenje ministrstva za notranje zadeve ne glede na prostorsko področje, na katerem zasebni subjekti izvajajo te naloge. S tega vidika ni pomembno, ali gre za letališče ali drugo javno ali zasebno stavbo.

67. Preverjanje, ali so v konkretnem primeru spoštovane določbe, ki urejajo dovoljenja, ki se zahtevajo od subjektov za zasebno varovanje, ali potrdila za njihove zaposlene, je nekaj, kar je lahko – ob neobstoju nasprotne nacionalne določbe – del skupka pristojnosti sektorskega organa (v obravnavanem primeru ministrstva za notranje zadeve), in ne nujno organa iz člena 9 Uredbe št. 300/2008.

68. Poudarjam, da v zvezi s tem ni pomembno, da subjekti za zasebno varovanje delujejo na letališču ali v katerem koli drugem prostoru: taka okoliščina ne spremeni ureditve glede dovoljenj, ki velja zanje. To ureditev je določil nacionalni zakonodajalec ob upoštevanju sistema razdelitve pristojnosti vsake države članice med njenimi organi ali telesi (državnimi ali poddržavnimi).

69. Namen inšpekcijskega pregleda, ki ga je opravilo ministrstvo za notranje zadeve, ni bil preveriti, ali so družba LAS in njeni zaposleni v obravnavani zadevi dejansko pravilno opravljali svoje naloge preverjanja varovanja na letališču: preverilo se je le, ali imajo družba LAS in njeni zaposleni (predhodno in obvezno) dovoljenje in potrdila za opravljanje teh nalog.

70. Skratka, menim, da nadzor, ki ga opravi organ, kakršno je ministrstvo za notranje zadeve, nikakor ne vpliva na določbo člena 9 Uredbe št. 300/2008 in ne posega v pooblastila za usklajevanje in nadzor, podeljena „ustreznemu organu“, ki je v njem določen.

V. Predlog

71. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj Cour de cassation (kasacijsko sodišče, Belgija) odgovori tako:

„Člen 9 Uredbe (ES) št. 300/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 2008 o skupnih pravilih na področju varovanja civilnega letalstva in o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 2320/2002,

je treba razlagati tako, da

ne nasprotuje temu, da nadzor nad spoštovanjem regulativnih pravil, ki urejajo subjekte za zasebno varovanje, v zvezi z dovoljenji, ki se zahtevajo od navedenih subjektov, in s potrdili njihovih zaposlenih v skladu z nacionalno zakonodajo izvaja organ, ki ni „ustrezni organ“, imenovan za usklajevanje in spremljanje skupnih osnovnih standardov iz člena 4 Uredbe št. 300/2008.

V zvezi s tem ni pomembno, da se storitve, ki jih opravljajo subjekti za zasebno varovanje, izvajajo na letališču“.