



Datum van  
inontvangstneming

:

01/02/2024

**Zaak C-783/23**

**Verzoek om een prejudiciële beslissing**

**Datum van indiening:**

19 december 2023

**Verwijzende rechter:**

Hof van Cassatie (België)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

1 december 2023

**Verzoekende partij:**

Liège Airport Security

**Verwerende partij:**

Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van  
Binnenlandse Zaken

---

[OMISSIS]

**Hof van Cassatie van België**

**Arrest**

[OMISSIS]

**LIÈGE AIRPORT SECURITY** [OMISSIS]

verzoekster tot cassatie,

[OMISSIS]

**tegen**

**BELGISCHE STAAT**, vertegenwoordigd door de minister van Binnenlandse  
Zaken, [OMISSIS]

verweerder in cassatie,

[OMISSIS]

## **I. Procedure bij het Hof van Cassatie**

Het cassatieberoep is gericht tegen het vonnis van de tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Franstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel, België) van 25 februari 2022, die uitspraak deed in laatste aanleg.

[OMISSIS]

## **II. Feiten van de zaak en voorgeschiedenis van de procedure**

Zoals blijkt uit het bestreden vonnis en de stukken die het Hof van Cassatie in aanmerking kan nemen, kunnen de feiten van de zaak als volgt worden samengevat:

De naamloze vennootschap Liège Airport Security is door het Waalse Gewest en de naamloze vennootschap Liège Airport opgericht om de beveiligingstaken te waarborgen [OMISSIS].

Op 16 maart 2018 gaan ambtenaren van de [Federale overheidsdienst] Binnenlandse Zaken naar de luchthaven van Luik om te controleren of de wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid wordt nageleefd. Zij stellen vast dat twee werknemers activiteiten verrichten die onder specifieke opdrachten vallen voor private bewaking: de ene werknemer houdt zich bezig met de controle van de toegang van passagiers tot de start- en landingsbanen, onder andere door gebruikmaking van een metaaldetector, de andere werknemer verklaart de werkplekken te inspecteren en toezicht te houden op het controlepersoneel.

Er worden drie processen-verbaal van overtreding opgemaakt, waaronder een die ten laste komt van de vennootschap Liège Airport Security wegens het organiseren van een interne bewakingsdienst zonder daarvoor vergunning te hebben gekregen van de minister van Binnenlandse Zaken (schending van artikel 16, eerste alinea, van de wet van 2 oktober 2017), [OMISSIS].

## **III. Cassatiemiddel**

Ter ondersteuning van haar cassatieberoep voert verzoekster het volgende middel aan:

### ***Geschonden wettelijke bepalingen***

- *algemeen rechtsbeginsel dat het Unierecht voorrang heeft op alle nationale normen, althans wanneer de bepalingen van het Unierecht rechtstreekse werking hebben;*

- *algemeen voorrangsbeginsel van het Unierecht, op grond waarvan de lidstaten, in geval van gedeelde bevoegdheid tussen de lidstaten en de Europese Unie, hun bevoegdheid enkel mogen uitoefenen voor zover de Europese Unie haar bevoegdheid niet heeft uitgeoefend;*
- *de artikelen 4 en 9 van verordening (EG) nr. 300/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2008 inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart en tot intrekking van verordening (EG) nr. 2320/2002;*
- [OMISSIS].

### ***Bestreden beslissingen en motivering***

*[OMISSIS] in het bestreden vonnis worden de vorderingen ongegrond verklaard en wordt verzoekster verwezen in de kosten [OMISSIS] hetgeen betekent dat de boetes die zijn opgelegd aan verzoekster (op basis van persoonlijke aansprakelijkheid en civielrechtelijke aansprakelijkheid voor twee van haar werknemers) gehandhaafd blijven op grond van de volgende motivering:*

*„5. Overweging*

*[OMISSIS]*

*a) Europees recht*

*Overwegende dat verordening nr. 300/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2008 inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart in artikel 9 bepaalt dat: „[a]ls in een en dezelfde lidstaat twee of meer organen betrokken zijn bij de beveiliging van de burgerluchtvaart, [...] die lidstaat één autoriteit [aanwijst] [...] die verantwoordelijk is voor de coördinatie van en het toezicht op de toepassing van de in artikel 4 bedoelde gemeenschappelijke basisnormen”, dat wil zeggen een geheel van regels die de veiligheid van een luchthaven in haar dagelijkse activiteiten waarborgen;*

*Dat in België, binnen de Federale Overheidsdienst „Mobiliteit en Vervoer”, het Directoraat-generaal Luchtvaart ofwel [...] DGLV is aangewezen als autoriteit die verantwoordelijk is voor deze toezichthoudende en coördinerende taak;*

*Dat [verzoekster] zich vervolgens afvraagt of België, door de veiligheidsdiensten van een luchthaven aan het toezicht van de minister van Binnenlandse Zaken te onderwerpen, in een en dezelfde sector voor twee autoriteiten heeft gekozen, terwijl deze lidstaat enkel één instantie had moeten aanwijzen, aangezien anders het hierboven aangehaalde artikel 9 van de verordening wordt geschonden; dat*

*zij derhalve de rechtbank in eerste aanleg verzoekt het Hof van Justitie de vraag voor te leggen of een dergelijke keuze van het Koninkrijk rechtmatig is;*

*Overwegende dat het niet noodzakelijk is het Hof [van Justitie] hierover een vraag voor te leggen; dat de verordening er niet toe strekt de lidstaten te verplichten om al hetgeen betrekking heeft op de veiligheid van de luchthavens in de handen van één autoriteit te leggen, maar ertoe strekt de inspanningen die op dit gebied en bij de uitvoering van het supranationale recht zijn gedaan, te coördineren; dat bij de toepassing van de basisnormen, om artikel 9 te citeren, de nationale wetgeving moet worden nageleefd die van toepassing is op sectoren die zich veel verder uitstrekken dan alleen de luchthavenaangelegenheden; dat, bij wijze van voorbeeld, op de arbeidsregeling van de luchthavenwerknemers alle regels van het sociaal recht van toepassing zijn, welke regels – in ieder geval in België – niet onder het genoemde directoraat-generaal vallen; dat deze arbeidsregeling onderworpen zal zijn aan de specifieke controle-instanties van het sociaal recht in het algemeen, zodat het bewakingspersoneel kan worden gecontroleerd door dermate uiteenlopende diensten als de sociale inspectie, de arbeidsinspectie en het directoraat-generaal private beveiliging;*

*Dat overeenkomstig de verordening van de lidstaten wordt verwacht dat zij elk een orgaan aanwijzen dat zorg draagt voor de coördinatie van alle maatregelen die nodig zijn voor de veiligheid van een luchthaven, maar dat dit evenwel niet zo ver gaat dat dit orgaan erop moet toezien dat alle ter zake doende wetten worden nageleefd; dat de wetgever de private bewakingsdiensten heeft gereguleerd en specifieke controleprocedures heeft ingesteld voor de afdeling die de goedkeuringen afgeeft, maar dat de wetgever niet verplicht was om gedifferentieerde regels voor de luchthavens vast te stellen of om het in de Europese verordening bedoelde coördinerende orgaan de bevoegdheid te verlenen om het toezicht daarop te waarborgen; dat dit orgaan, het Directoraat-generaal Luchtvaart, zich ervan moet vergewissen dat de door de Europese Unie opgelegde veiligheidsmaatregelen daadwerkelijk van kracht zijn in de luchthavens van het Koninkrijk, maar dat het niet aan dat orgaan is om erop toe te zien dat de diensten die ter plaatse werkzaam zijn de op hen toepasselijke wettelijke regelingen naleven.*

*Overwegende dat, indien dit wel het geval zou zijn, dit buitengewoon gecompliceerd zou zijn, aangezien er naast particuliere beambten ook politieagenten en douanebeambten werkzaam zijn, en het niet erg waarschijnlijk is dat het Directoraat-generaal Luchtvaart zich ook op hen richt omdat zij op een luchthaven werken;*

*b) Ten gronde*

*[OMISSIS]”.*

## Grieven

1. *Het Unierecht heeft voorrang op alle nationale normen, althans wanneer de betrokken bepalingen van het Unierecht rechtstreekse werking hebben. Op grond van dit beginsel van voorrang van Unierecht moet een nationale wettelijke regeling (of een aantal bepalingen daarvan) die in strijd is met de Europese regelgeving dus door de rechter buiten toepassing worden gelaten.*

2. *Overeenkomstig het algemeen voorrangsbeginsel van het Unierecht mogen de lidstaten, in geval van gedeelde bevoegdheid tussen de lidstaten en de Europese Unie, hun bevoegdheid enkel uitoefenen voor zover de Europese Unie haar bevoegdheid niet heeft uitgeoefend.*

3. *Bij verordening 300/2008 zijn gemeenschappelijke regels en gemeenschappelijke basisnormen voor de beveiliging van de luchtvaart en mechanismen voor toezicht op de naleving van deze regels en basisnormen vastgesteld, met het doel de burgerluchtvaart te beschermen. Deze verordening heeft rechtstreekse werking in het Belgische recht.*

4. *Artikel 4 van verordening 300/2008, met als opschrift „Gemeenschappelijke basisnormen”, bepaalt:*

1. *„De gemeenschappelijke basisnormen voor de bescherming van de burgerluchtvaart tegen wederrechtelijke daden die een gevaar vormen voor de veiligheid van de burgerluchtvaart, zijn vastgesteld in de bijlage. Aanvullende gemeenschappelijke basisnormen waarin niet is voorzien bij de inwerkingtreding van deze verordening, moeten aan de bijlage worden toegevoegd overeenkomstig de in artikel 251 van het Verdrag bedoelde procedure.*

2. *De algemene maatregelen die beogen niet-essentiële onderdelen van de in lid 1 bedoelde gemeenschappelijke basisnormen te wijzigen door deze aan te vullen, worden vastgesteld volgens de regelgevingsprocedure met toetsing van artikel 19, lid 3. Deze algemene maatregelen hebben betrekking op de volgende elementen: a) | toegestane methoden voor het uitvoeren van beveiligingsonderzoeken; b) | categorieën van voorwerpen die kunnen worden verboden; c) | wat betreft de toegangscntrole, redenen voor het verlenen van toegang tot de luchtzijde en tot om beveiligingsredenen beperkt toegankelijke zones; d) | toegestane methoden om onderzoeken van voertuigen en beveiligingscontroles en beveiligingsdoorzoeken van luchtvaartuigen uit te voeren; e) | criteria voor het erkennen van de gelijkwaardigheid van beveiligingsnormen van derde landen; f) | omstandigheden waarin vracht en post aan beveiligingsonderzoeken of aan andere beveiligingscontroles worden onderworpen, alsmede de procedure voor de goedkeuring of aanwijzing van erkende agenten, bekende afzenders en vaste afzenders; g) | omstandigheden waarin bedrijfspost en bedrijfsmaterieel van een luchtvaartmaatschappij aan beveiligingsonderzoeken of aan andere beveiligingscontroles worden onderworpen; h) | omstandigheden waarin vluchtbenodigdheden en*

*luchthavenbenodigdheden aan beveiligingsonderzoeken of aan andere beveiligingscontroles worden onderworpen, alsmede de procedure voor de goedkeuring of aanwijzing van erkende leveranciers en bekende leveranciers; i) | criteria voor de definiëring van kritieke delen van om beveiligingsredenen beperkt toegankelijke zones; j) | criteria voor de werving van personeel en de opleidingsmethoden; k) | omstandigheden waarin speciale beveiligingsprocedures kunnen worden toegepast of vrijstellingen van beveiligingscontroles kunnen worden verleend, en l) | algemene maatregelen die bedoeld zijn om niet-essentiële elementen van de in lid 1 bedoelde gemeenschappelijke basisnormen te wijzigen door deze aan te vullen, waarin niet is voorzien op de datum van inwerkingtreding van deze verordening. Om dwingende urgente redenen kan de Commissie de urgentieprocedure van artikel 19, lid 4, toepassen.*

*3. Gedetailleerde maatregelen voor de toepassing van de in lid 1 bedoelde gemeenschappelijke basisnormen en van de in lid 2 bedoelde algemene maatregelen, worden vastgesteld volgens de regelgevingsprocedure van artikel 19, lid 2. Het gaat hierbij onder meer om: a) | eisen en procedures voor beveiligingsonderzoeken; b) | een lijst van verboden voorwerpen; c) | eisen en procedures voor toegangscontrole; d) | eisen en procedures voor het uitvoeren van onderzoeken van voertuigen en beveiligingscontroles en beveiligingsdoorzoekingen van luchtvaartuigen; e) | besluiten betreffende de erkenning van de gelijkwaardigheid van beveiligingsnormen die in een derde land worden toegepast; f) | wat betreft vracht en post, procedures voor de goedkeuring of aanwijzing van erkende agenten, bekende afzenders en vaste afzenders en de verplichtingen waaraan deze moeten voldoen; g) | eisen en procedures voor beveiligingscontroles van bedrijfspost en bedrijfsmaterieel van een luchtvaartmaatschappij; h) | wat betreft vluchtbenodigdheden en luchthavenbenodigdheden, procedures voor de goedkeuring of aanwijzing van erkende leveranciers en bekende leveranciers, en de verplichtingen waaraan deze moeten voldoen; i) | de definiëring van kritieke delen van om beveiligingsredenen beperkt toegankelijke zones; j) | werving van personeel en opleidingseisen; k) | speciale beveiligingsprocedures of vrijstellingen van beveiligingscontroles; l) | technische specificaties en procedures voor de goedkeuring en het gebruik van beveiligingsuitrusting, en m) | eisen en procedures voor de omgang met passagiers die de orde kunnen verstoren.*

*4. De Commissie stelt, door wijziging van deze verordening bij een besluit volgens de regelgevingsprocedure met toetsing van artikel 19, lid 3, criteria vast om de lidstaten toe te staan af te wijken van de in lid 1 bedoelde gemeenschappelijke basisnormen en op basis van een plaatselijke risicobeoordeling alternatieve beveiligingsmaatregelen vast te stellen die een passend beschermingsniveau bieden. Deze alternatieve maatregelen worden gemotiveerd met redenen die te maken hebben met de grootte van het luchtvaartuig, of met redenen die te maken hebben met de aard, de schaal of de frequentie van de luchtvaart- of andere relevante activiteiten. Om dwingende urgente redenen kan de Commissie de urgentieprocedure van artikel 19, lid 4, toepassen. De lidstaten stellen de Commissie in kennis van deze maatregelen.*

5. *De lidstaten zorgen ervoor dat de in lid 1 bedoelde gemeenschappelijke basisnormen op hun grondgebied worden toegepast. Wanneer een lidstaat reden heeft om aan te nemen dat door een inbreuk op de beveiliging van de luchtvaart afbreuk is gedaan aan het beveiligingsniveau, zorgt hij ervoor dat er onmiddellijk passende maatregelen worden genomen om die inbreuk ongedaan te maken en te waarborgen dat de burgerluchtvaart beveiligd blijft.”*

5. *Artikel 9 van verordening nr. 300/2008 met als opschrift „Bevoegde autoriteit”, bepaalt:*

*„Als in een en dezelfde lidstaat twee of meer organen betrokken zijn bij de beveiliging van de burgerluchtvaart, wijst die lidstaat één autoriteit aan (hierna de „bevoegde autoriteit” genoemd) die verantwoordelijk is voor de coördinatie van en het toezicht op de toepassing van de in artikel 4 bedoelde gemeenschappelijke basisnormen”.*

6. *Verordening nr. 300/2008 wordt aangevuld met uitvoeringsverordening 2015/1998 van de Commissie van 5 november 2015, waarin gedetailleerde maatregelen zijn vastgesteld voor de tenuitvoerlegging van deze gemeenschappelijke basisnormen, onder meer met betrekking tot werving, opleiding en controlehandelingen die door operationele agenten kunnen worden verricht.*

7. *Verordening nr. 300/2008 is van toepassing op (i) alle luchthavens op het grondgebied van een lidstaat, (ii) alle exploitanten die goederen en diensten verlenen aan de bedoelde luchthavens, en (iii) alle entiteiten die normen voor de beveiliging van de luchtvaart toepassen en die werkzaam zijn vanuit locaties die binnen of buiten luchthavens zijn gelegen.*

*Verordening nr. 300/2008 is derhalve van toepassing op de luchthaven Luik - Bierset en op verzoekster. De in verordening nr. 300/2008 en uitvoeringsverordening 2015/1998 vervatte regels vormen aldus het kader voor de uitvoering van de taken op het gebied van luchthavenbeveiliging die aan verzoekster zijn toegewezen bij het Waalse decreet van 23 juni 1994 betreffende de oprichting en de uitbating van de onder het Waalse Gewest ressorterende luchthavens en vliegvelden.*

8. *Op grond van de algemene beginselen van voorrang van het Unierecht kunnen de lidstaten, wanneer de Europese Unie over een bepaald onderwerp reeds regelgeving heeft vastgesteld, dus geen maatregelen meer nemen die onverenigbaar zijn met de reeds bestaande Europese regelgeving.*

9. *Bij de beveiliging van de burgerluchtvaart gaat het om een dergelijke gedeelde bevoegdheid. De lidstaten kunnen derhalve geen maatregelen nemen die onverenigbaar zijn met de Europese regelgeving op dit gebied.*



10. *Het is juist dat verordening 300/2008 de lidstaten in staat stelt om strengere maatregelen vast te stellen dan de door de verordening voorgeschreven maatregelen. Artikel 6 van deze verordening luidt als volgt:*

*„1. De lidstaten mogen maatregelen toepassen die strenger zijn dan de in artikel 4 bedoelde gemeenschappelijke basisnormen. Zij gaan daarbij te werk op basis van een risicobeoordeling en handelen in overeenstemming met de communautaire regelgeving. Dergelijke maatregelen zijn relevant, objectief en niet-discriminerend en staan in verhouding tot het desbetreffende risico.*

*2. De lidstaten stellen de Commissie zo spoedig mogelijk na de toepassing van die maatregelen daarvan in kennis. Na ontvangst van een dergelijke kennisgeving geeft de Commissie deze informatie door aan de andere lidstaten”.*

*Het is de lidstaten weliswaar niet verboden om op nationaal niveau alle maatregelen te nemen ter afbakening van de activiteiten in verband met de luchthavenbeveiliging, maar dergelijke maatregelen zijn enkel toegestaan voor zover zij niet in strijd zijn met de bepalingen van verordening 300/2008 en uitvoeringsverordening 2015/1998 en indien deze maatregelen — voor zover zij strenger zijn — relevant, objectief, niet-discriminerend en evenredig zijn, hetgeen in het bestreden vonnis niet wordt vastgesteld. Deze uitzondering is in casu dus niet relevant.*

11. *Overeenkomstig artikel 9 van verordening 300/2008 moet elke lidstaat één autoriteit aanwijzen die verantwoordelijk is voor het toezicht op de toepassing van de normen voor de beveiliging van luchthavens.*

*Wat de bevoegde toezichthoudende autoriteit betreft, staat in overweging 12 van verordening 300/2008 het volgende te lezen:*

*„Hoewel het mogelijk is dat in een en dezelfde lidstaat twee of meer organen betrokken zijn bij de beveiliging van de luchtvaart, moet elke lidstaat één autoriteit aanwijzen die verantwoordelijk is voor de coördinatie van en het toezicht op de toepassing van de beveiligingsnormen”.*

*In de voorbereidende werkzaamheden van verordening nr. 300/2008 staat te lezen dat er „per lidstaat enkel één autoriteit moet worden belast met de coördinatie van en het toezicht op de toepassing van de voorschriften voor luchtvaartbeveiliging”.*

12. *In België is het Directoraat-generaal Luchtvaart („DGLV”) van de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer de autoriteit die belast is met het toezicht op de toepassing van de normen voor de beveiliging van luchthavens, zoals overigens in het bestreden vonnis staat vermeld.*

13. *Bijgevolg is de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken niet bevoegd om toezicht te houden op de door verzoekster uitgeoefende activiteiten inzake luchthavenbeveiliging, en is deze overheidsdienst evenmin bevoegd om*

verzoekster sancties op te leggen ter zake van luchthavenbeveiliging (zoals verweerder in de onderhavige zaak heeft gedaan).

14. De wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid beoogt de toegang tot het beroep van bewaking te regelen. Deze wet is van toepassing op bewakingsondernemingen, dat wil zeggen ondernemingen die bewakingsactiviteiten verrichten of zich als zodanig kenbaar maken.

Artikel 14 van de wet van 2 oktober 2017 bepaalt dat „[d]eze wet [...] van toepassing [is] bij elke uitoefening van de in deze afdeling bedoelde activiteiten of van de in deze wet bepaalde bevoegdheden, ook al voorziet een Europese regeling of bijzondere wetgeving in de verplichting dergelijke activiteiten aan te bieden, uit te oefenen of te organiseren”. Dit artikel wordt weliswaar aldus uitgelegd dat de Belgische Staat kan afwijken van het stelsel van één verantwoordelijke autoriteit zoals dat voortvloeit uit artikel 9 van verordening 300/2008, maar gelet op de beginselen van voorrang van het Unierecht kan het niet worden toegepast en moet het buiten toepassing worden gelaten.

15. In casu heeft verweerder op grond van de wet van 2 oktober 2017 een geldboete opgelegd aan verzoekster, wier beroep bij het bestreden vonnis is verworpen.

16. Uit het voorgaande volgt dat het bestreden vonnis, dat in strijd met verordening nr. 300/2008 en met de beginselen van voorrang van het Unierecht aldus uitvoering geeft aan de wet van 2 oktober 2017, niet wettelijk gerechtvaardigd is.

Aangezien in elke lidstaat slechts één (bevoegde) autoriteit moet worden aangewezen, vormen de aan verweerder verleende bevoegdheid en zijn op grond daarvan genomen beslissingen op zich namelijk een schending van het Unierecht.

Daarnaast is de vaststelling in het bestreden vonnis dat „bij de toepassing van de basisnormen [...] de nationale wetgeving moet worden nageleefd” kennelijk in strijd met het algemene beginsel van voorrang van het Unierecht [OMISSIS], met schending van de hiërarchie der normen.

In het bestreden vonnis, waarin wordt geoordeeld dat „de (federale) wetgever niet verplicht was om gedifferentieerde regels voor de luchthavens vast te stellen, of om het in de Europese verordening bedoelde coördinerende orgaan (te weten het DGLV) de bevoegdheid te verlenen om het toezicht daarop te waarborgen”, wordt evenzo een beginsel aangehangen dat eveneens kennelijk in strijd is met verordening nr. 300/2008, uit welk beginsel volgt dat alle gemeenschappelijke maatregelen met betrekking tot de luchthavenbeveiliging gecoördineerd moeten worden en dat de naleving ervan moet worden gecontroleerd door één autoriteit, te weten het DGLV in België. Er is namelijk geen reden om, zoals in het bestreden vonnis ten onrechte is gedaan, een onderscheid te maken tussen de respectieve vormen van de coördinerende en toezichthoudende activiteiten op dit gebied,

*terwijl het toezicht, evenals de coördinatie, moet worden voorbehouden aan één autoriteit (het DGLV in België).*

*Door in het bestreden vonnis de bepalingen van de wet van 2 oktober 2017 toe te passen – in het bijzonder die bepalingen die in het middel zijn genoemd – teneinde tot het oordeel te komen dat verzoekster bewakingsactiviteiten verrichtte zonder daartoe bevoegd te zijn, en aldus haar beroep te verwerpen dat was gericht tegen het besluit van verweerder om haar uit dien hoofde een boete op te leggen, worden derhalve de in het middel genoemde algemene beginselen en verordening 300/2008 geschonden.*

*Het is overigens niet van belang dat de wet van 2 oktober 2017 een wet van openbare orde is, aangezien de toepassing van de artikelen 4 en 9 van verordening 300/2008, gelet op bovengenoemde algemene beginselen, voorrang heeft.*

*17. In ieder geval dienen de twee volgende prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie te worden gesteld:*

*1. Kan een lidstaat op grond van artikel 4 van verordening (EG) nr. 300/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2008 inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart en tot intrekking van verordening (EG) nr. 2320/2002, de in artikel 2, lid 1, onder c), van die verordening bedoelde entiteiten op zodanige wijze verplichten om vooraf een vergunning te verkrijgen voor de uitoefening van hun bewakingsactiviteiten – wanneer de verlening, de verlenging en de intrekking van deze vergunning zijn onderworpen aan de discretionaire beoordeling van de minister van binnenlandse zaken van deze lidstaat – dat deze entiteiten uit hoofde van die door de lidstaat opgelegde verplichting de naleving van verordening (EG) nr. 300/2008 niet kunnen waarborgen?*

*2. Kan een lidstaat op grond van artikel 9 van verordening (EG) nr. 300/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2008 inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart en tot intrekking van verordening (EG) nr. 2320/2002 een autoriteit aanwijzen (i) die niet de op grond van dit artikel 9 aangewezen autoriteit is en die (ii) eveneens toezichthoudende bevoegdheid en bevoegdheid tot het opleggen van sancties heeft met betrekking tot de beveiliging van de burgerluchtvaart, waardoor de bevoegdheid van de op grond van de Europese verordening aangewezen autoriteit wordt belemmerd?*

#### **IV. Beslissing van het Hof van Cassatie**

##### **Middel:**

Artikel 4 van verordening (EG) nr. 300/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2008 inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van de

beveiliging van de burgerluchtvaart en tot intrekking van verordening (EG) nr. 2320/2002 bepaalt in lid 1 de gemeenschappelijke basisnormen voor de bescherming van de burgerluchtvaart tegen wederrechtelijke daden die een gevaar vormen voor de veiligheid van de burgerluchtvaart, en in lid 2 de algemene maatregelen ter aanvulling van deze gemeenschappelijke basisnormen.

In uitvoeringsverordening (EU) 2015/1998 van de Commissie van 5 november 2015 tot vaststelling van gedetailleerde maatregelen voor de tenuitvoerlegging van de gemeenschappelijke basisnormen op het gebied van de beveiliging van de luchtvaart zijn deze gedetailleerde maatregelen vastgesteld, waaronder die betreffende de controle van passagiers en van cabinebagage en de goedkeuring van erkende agenten.

Overeenkomstig artikel 10, lid 1, van verordening nr. 300/2008 wordt door elke lidstaat een nationaal programma voor de beveiliging van de burgerluchtvaart opgesteld, toegepast en in stand gehouden, waarin de verantwoordelijkheden voor de toepassing van de in artikel 4 bedoelde gemeenschappelijke basisnormen worden vastgesteld en de daartoe door de exploitanten en entiteiten te nemen maatregelen worden beschreven. Overeenkomstig artikel 11, lid 1, van deze verordening wordt door elke lidstaat een nationaal kwaliteitscontroleprogramma opgesteld, toegepast en in stand gehouden om de kwaliteit van de beveiliging van de burgerluchtvaart te controleren en na te gaan of aan deze verordening en aan het nationaal programma voor beveiliging van de burgerluchtvaart is voldaan.

De in artikel 2, lid 1, onder c), van verordening nr. 300/2008 bedoelde entiteiten zijn de entiteiten die normen voor de beveiliging van de luchtvaart toepassen en die werkzaam zijn vanuit locaties die binnen of buiten luchthavens zijn gelegen en goederen of diensten leveren aan of via de luchthavens.; overeenkomstig artikel 14, lid 1, wordt door deze entiteiten, die volgens het nationaal programma voor de beveiliging van de burgerluchtvaart, als bedoeld in artikel 10, normen voor de beveiliging van de luchtvaart moeten toepassen, een beveiligingsprogramma opgesteld, toegepast en in stand gehouden.

Artikel 9 bepaalt dat als in een en dezelfde lidstaat twee of meer organen betrokken zijn bij de beveiliging van de burgerluchtvaart, die lidstaat één autoriteit aanwijst die verantwoordelijk is voor de coördinatie van en het toezicht op de toepassing van de in artikel 4 bedoelde gemeenschappelijke basisnormen.

In het bestreden vonnis wordt vermeld dat „in België, binnen de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer, het Directoraat-generaal Luchtvaart is aangewezen als autoriteit die verantwoordelijk is voor deze toezichthoudende en coördinerende taak”.

In dit vonnis wordt opgemerkt dat verzoekster „zich afvraagt of België, door de veiligheidsdiensten van een luchthaven onder toezicht van de minister van Binnenlandse Zaken te plaatsen, in een en dezelfde sector voor twee autoriteiten heeft gekozen, terwijl het slechts één instantie had moeten aanwijzen”.

Volgens het oordeel in dat vonnis strekt „de verordening er niet toe [...] de lidstaten te verplichten om al hetgeen betrekking heeft op de veiligheid van de luchthavens in de handen van één autoriteit te leggen, maar [...] strekt [die verordening ertoe] de inspanningen die op dit gebied en bij de uitvoering van het supranationale recht zijn gedaan, te coördineren”, en wordt overeenkomstig deze verordening van de lidstaten „verwacht dat zij elk een orgaan aanwijzen dat zorg draagt voor de coördinatie van alle maatregelen die nodig zijn voor de veiligheid van een luchthaven, maar dat dit niet zo ver gaat dat dit orgaan erop moet toezien dat alle ter zake doende wetten worden nageleefd”. Hieruit is af te leiden dat „de wetgever de particuliere bewakingsdiensten [weliswaar] heeft gereguleerd en specifieke controleprocedures heeft ingevoerd voor de afdeling die de goedkeuringen afgeeft”, in casu het ministerie van Binnenlandse Zaken, „maar dat de wetgever niet verplicht was om gedifferentieerde regels voor de luchthavens vast te stellen of om het in de Europese verordening bedoelde coördinerende orgaan de bevoegdheid te verlenen om het toezicht daarop te waarborgen”, en dat „dit orgaan, het Directoraat-generaal Luchtvervoer, zich [derhalve] ervan moet vergewissen dat de door de Europese Unie opgelegde veiligheidsmaatregelen daadwerkelijk van kracht zijn in de luchthavens van het Koninkrijk, maar dat het niet aan dat orgaan is om erop toe te zien dat de diensten die ter plaatse werkzaam zijn de op hen toepasselijke wettelijke regelingen naleven”. In het bestreden vonnis wordt nog benadrukt dat, indien dit wel het geval zou zijn, „dit bijzonder gecompliceerd zou zijn, aangezien er naast particuliere beambten ook politieagenten en douanebeambten werkzaam zijn, en het niet erg waarschijnlijk is dat het Directoraat-generaal Luchtvervoer zich ook op hen richt omdat zij op een luchthaven werken”.

Aangezien een vraag betreffende de uitlegging van artikel 9 van voornoemde verordening is opgeworpen, moet de in het dictum van het onderhavige arrest gestelde prejudiciële vraag worden voorgelegd aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

### **Om deze redenen**

Schorst het Hof van Cassatie de behandeling van de zaak tot het Hof van Justitie van de Europese Unie over de navolgende prejudiciële vraag uitspraak heeft gedaan:

Moet artikel 9 van verordening (EG) nr. 300/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2008 inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart en tot intrekking van verordening (EG) nr. 2320/2002 aldus worden uitgelegd dat de op grond van deze bepaling aangewezen bevoegde autoriteit, met uitsluiting van elke andere autoriteit, enkel toezicht houdt op de toepassing van de in artikel 4 bedoelde gemeenschappelijke basisnormen wanneer deze voortvloeien uit een regeling die specifiek geldt voor de beveiliging van de burgerluchtvaart?

[OMISSIS] [samenstelling van de rechtsprekende formatie]