DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

10. marts 2009 *

I sag C-345/06,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich (Østrig) ved afgørelse af 26. juli 2006, indgået til Domstolen den 10. august 2006, i sagen:

Gottfried Heinrich

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, C.W.A. Timmermans (refererende dommer), A. Rosas, K. Lenaerts og M. Ilešič samt dommerne A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, J. Malenovský, J. Klučka, A. Arabadjiev og C. Toader,

generaladvokat: E. Sharpston
justitssekretær: fuldmægtig J. Swedenborg,

* Processprog: tysk.

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 13. november 2007,

efter at der er afgivet indlæg af:

— den østrigske regering ved G. Eberhard, som befuldmægtiget

— den tjekkiske regering ved T. Boček og M. Smolek, som befuldmægtigede

— den danske regering ved B. Weis Fogh, som befuldmægtiget

— den tyske regering ved M. Lumma og C. Schulze-Bahr, som befuldmægtigede

— den græske regering ved G. Alexaki og M. Tassopoulou, som befuldmægtigede

— den franske regering ved G. de Bergues og J.-C. Gracia, som befuldmægtigede

— den ungarske regering ved J. Fazekas, som befuldmægtiget

— den polske regering ved E. Ośniecka-Tamecka og M. Kapko, som befuldmægtigede

— den finske regering ved E. Bygglin og J. Heliskoski, som befuldmægtigede

— den svenske regering ved A. Falk, som befuldmægtiget

— Det Forenede Kongeriges regering ved C. Gibbs og J. Stratford, som befuldmægtigede

— Europa-Parlamentet ved K. Bradley og U. Rösslein, som befuldmægtigede

— Rådet for Den Europæiske Union ved M. Bauer og E. Karlsson, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved C. Ladenburger og R. Vidal Puig, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 10. april 2008,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen dels af artikel 2, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT L 145, s. 43), dels af artikel 254, stk. 2, EF, sammenholdt med den fællesskabslovgiving, der vedrører sikkerhed inden for civil luftfart.

2 Anmodningen er indgivet i forbindelse med en sag anlagt af Gottfried Heinrich mod de østrigske myndigheder, efter at disse myndigheder nægtede ham adgang om bord på et fly med den begrundelse, at han medbragte tennisketsjere i sin håndbagage, idet disse genstande af de pågældende myndigheder blev anset for genstande, der er forbudt i henhold til et ikke-offentliggjort bilag til en forordning vedrørende området for sikkerhed inden for civil luftfart.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser vedrørende aktindsigt

3 Artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001 bestemmer, at enhver unionsborger har ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter med forbehold af de principper, betingelser og begrænsninger, der er fastsat i denne forordning.

4 Forordningens artikel 2, stk. 3, præciserer, at forordningen »finder anvendelse på alle dokumenter, som en institution er i besiddelse af, dvs. dokumenter, som den har udarbejdet eller modtaget, inden for alle Den Europæiske Unions aktivitetsområder«.

5 Ordet »dokument« defineres i artikel 3, litra a), i forordning nr. 1049/2001 som »ethvert indhold uanset medium (skrevet på papir eller opbevaret elektronisk, lyd- eller billedoptagelser, audiovisuelle optagelser) vedrørende emner, der har at gøre med politikker, aktiviteter og beslutninger, der henhører under institutionens kompetenceområde«.

Fællesskabsbestemmelser om sikkerhed inden for civil luftfart

6 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2320/2002 af 16. december 2002 fastsætter fælles bestemmelser om sikkerhed inden for civil luftfart (EFT L 355, s. 1).

7 Ifølge forordningens artikel 1, stk. 1, er hovedformålet med forordningen at fastsætte og gennemføre formålstjenlige fællesskabsforanstaltninger for at forebygge ulovlige handlinger rettet mod civil luftfart.

8 Artikel 4, stk. 1 og 2, i forordning nr. 2320/2002 bestemmer:

»1. De fælles grundlæggende krav til luftfartssikkerhedsforanstaltninger baseres på de gældende henstillinger fra Den Europæiske Konference for Civil Luftfarts (ECAC) dokument 30 og fastlægges i bilaget.

2. De nødvendige foranstaltninger til gennemførelse og teknisk tilpasning af disse fælles grundlæggende krav vedtages efter proceduren i artikel 9, stk. 2, under behørig hensyntagen til de forskellige typer operationer og til følsomheden af de foranstaltninger, der vedrører:

a) ydelseskriterierne og godkendelsesprøven for udstyr

b) de detaljerede procedurer, der indeholder følsomme oplysninger

c) de detaljerede kriterier for undtagelser fra sikkerhedsforanstaltningerne.«

9 Artikel 6 i forordning nr. 2320/2002 bestemmer:

»Medlemsstaterne kan under overholdelse af fællesskabsretten anvende foranstaltninger, der er strengere end de i denne forordning fastsatte. Medlemsstaterne underretter Kommissionen om arten af disse foranstaltninger snarest muligt efter deres ikrafttrædelse.«

10 Artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 2320/2002 om formidling af oplysninger bestemmer:

»1. Uanset retten til aktindsigt i henhold til […] forordning (EF) nr. 1049/2001 […], er

a) foranstaltninger vedrørende

i) ydelseskriterierne og godkendelsesprøven for udstyr

ii) de detaljerede procedurer, der indeholder følsomme oplysninger

iii) de detaljerede kriterier for undtagelser fra sikkerhedsforanstaltningerne som omhandlet i artikel 4, stk. 2

[…]

c) […] hemmelige og offentliggøres ikke. De stilles kun til rådighed for de i artikel 5, stk. 2, nævnte myndigheder, der kun videreformidler dem til de berørte parter i et »behov for at [kende]« omfang i overensstemmelse med de nationale regler om formidling af følsomme oplysninger.«

11 Bilagets punkt 4.1 og 4.3, som artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 2320/2002 henviser til, indeholder grundlæggende fælles normer vedrørende screening af afrejsende passagerer og af deres håndbagage. Disse bestemmelser tilsigter at forhindre, at forbudte genstande indføres i security-beskyttede områder eller om bord på luftfartøjer.

12 I henhold til nævnte punkt 4.3, nr. 1, skal »[a]lle passagerers håndbagage […] […] screenes, inden den kan bringes med ind i security-beskyttede områder og om bord på et luftfartøj. Forbudte genstande skal fjernes fra passagererne, eller passagererne skal nægtes adgang til det security-beskyttede område eller luftfartøjet. […]«

13 Begrebet »forbudt genstand« defineres i punkt 1.18 i bilaget til forordning nr. 2320/2002 som »en genstand, der kan benyttes til at begå en ulovlig handling, og som ikke er blevet korrekt deklareret og behandlet i henhold til gældende love og bestemmelser«. En vejledende liste over sådanne forbudte genstande findes i bilagets tillæg, der fastsætter retningslinjer for klassificering af forbudte genstande. I punkt (iii) i tillægget findes kategorien »Slagvåben: totenschlægere, knipler, baseballbat eller lignende instrumenter«.

14 Gennemførelsen af forordning nr. 2320/2002 og særligt af artikel 4, stk. 2, er reguleret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 622/2003 af 4. april 2003 om foranstaltninger til gennemførelse af grundlæggende fælles normer for luftfartssikkerhed (EUT L 89, s. 9), som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 68/2004 af 15. januar 2004 (EUT L 10, s. 14, herefter »forordning nr. 622/2003«).

15 De to første betragtninger til forordning nr. 622/2003 lyder:

»(1) Kommissionen skal vedtage foranstaltninger til gennemførelse af grundlæggende fælles normer for luftfartssikkerhed i hele Den Europæiske Union. En forordning er det mest hensigtsmæssige middel til dette formål.

(2) I overensstemmelse med forordning 2320/2002 og for at forhindre ulovlige handlinger, skal de i bilaget fastsatte forholdsregler til denne forordning være hemmelige og ikke offentliggøres.«

16 Artikel 3 i forordning nr. 622/2003 med overskriften »Fortrolighed« angiver, at de pågældende foranstaltninger findes i bilaget, og at »[d]isse foranstaltninger er hemmelige og [ikke] må […] offentliggøres. De er kun tilgængelige for personer, som bemyndiges dertil af en medlemsstat eller Kommissionen«.

17 Artikel 1 i forordning nr. 68/2004 bekræfter den fortrolige karakter ved de specificeringer, der er indeholdt i det pågældende bilag.

18 Det anføres i betragtning 2-4 til forordning nr. 68/2004:

»(2) I overensstemmelse med forordning (EF) nr. 2320/2002 og for at forhindre ulovlige handlinger, skal de forholdsregler, der er fastsat i bilaget til forordning (EF) nr. 622/2003, være hemmelige og må ikke offentliggøres. Det samme gælder nødvendigvis for ændringsretsakter til sidstnævnte forordning.

(3) Der er dog behov for en harmoniseret liste, som er tilgængelig for offentligheden, og som én for én opregner de genstande, som det er forbudt passagerer at medbringe i security-beskyttede områder og i et flys kabine, og de genstande, som det er forbudt at medbringe i bagage, der skal anbringes i flyets lastrum.

(4) Det erkendes, at en sådan liste aldrig kan være udtømmende. Den kompetente myndighed bør derfor have ret til at forbyde andre genstande end dem, der er opført på listen. Passagererne bør både før og under check-in informeres tydeligt om, hvilke genstande det er forbudt at medbringe.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

19 Den 25. september 2005 indfandt sagsøgeren sig ved sikkerhedskontrollen i Wien-Schwechat lufthavn. Her blev det fastslået, at han medbragte tennisketsjere i sin håndbagage. Idet der ifølge de nationale myndigheder var tale om forbudte genstande, som anført i punkt 4.1 og 4.3 i bilaget til forordning nr. 2320/2002 samt i bilaget til forordning nr. 622/2003, blev det nægtet sagsøgeren at passere sikkerhedskontrollen. Da han desuagtet gik om bord i flyet med tennisketsjerne i håndbagagen, blev han anmodet om at forlade flyet.

20 Det fremgår af sagsakterne i hovedsagen, at sagsøgeren med sit søgsmål for den nationale domstol søger at få den foranstaltning, der blev truffet mod ham, erklæret ulovlig.

21 Under behandlingen af stævningen fandt Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich, at indholdet af forordning nr. 622/2003 ikke alene er rettet til statsorganer, men også til borgere. Den har imidlertid gjort opmærksom på, at det ikke er muligt for sidstnævnte at overholde forordningen, idet bilaget til forordningen ikke er blevet offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende*.

22 Ifølge den forelæggende ret er den manglende offentliggørelse af vejledende regler, der skal overholdes af retsundergivne, en så alvorlig tilsidesættelse af de mest grundlæggende principper i en retsstat, hvilke principper også skal overholdes af Det Europæiske Fællesskab, at forordninger eller dele af forordninger, der — i strid med kravet i artikel 254, stk. 1 og 2, EF — ikke er blevet offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende,* retligt set er nulliteter og dermed ikke bindende.

23 Den forelæggende ret er dernæst af den opfattelse, at dette ligeledes fører til, at muligheden for at begrænse en unionsborgers ret til at »få aktindsigt i EF-institutionernes dokumenter« i henhold til forordning nr. 1049/2001, hvilken mulighed Kommissionen ifølge retten klart ønskede at gøre brug af i det foreliggende tilfælde, ikke kan vedrøre retsakter, der retligt forpligter personer, og som, særligt af denne grund, skal offentliggøres i *Den Europæiske Unions Tidende*.

24 På denne baggrund har Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal der med dokumenter i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 2, stk. 3, i […] forordning (EF) nr. 1049/2001 […], også forstås sådanne akter, der i henhold til artikel 254 EF kræver offentliggørelse i *Den Europæiske Unions Tidende*?

2) Har forordninger eller dele af forordninger bindende virkning, når de i modstrid med bestemmelserne i artikel 254, stk. 2, EF ikke er blevet offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende*?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Om formaliteten

25 Den tyske og den franske regering samt Det Forenede Kongeriges regering har gjort gældende, at den præjudicielle forelæggelse ikke kan antages til realitetsbehandling, fordi forelæggelsesafgørelsen hverken præciserer de omstændigheder, hvorunder Gottfried Heinrich anlagde sagen for den forelæggende ret, eller sagens genstand. Idet de præjudicielle spørgsmåls faktiske og retlige sammenhæng ikke er tilstrækkeligt klar, er det ikke muligt at fastslå, om disse er objektivt nødvendige for at træffe afgørelse i tvisten.

26 To af disse regeringer har desuden rejst tvivl om relevansen af de spørgsmål, der er forelagt med henblik på afgørelsen af tvisten.

27 Den tyske regering er af den opfattelse, at hjemmelen til de omtvistede sanktioner findes i østrigsk ret og ikke i de af den forelæggende ret nævnte forordninger. Sidstnævnte har ikke angivet, hvorledes en mulig ugyldighed af disse forordninger ville kunne føre til, at den østrigske lov om luftfartssikkerhed er ugyldig.

28 Ifølge den franske regering kan det første spørgsmål under alle omstændigheder ikke antages til realitetsbehandling, idet de nationale domstole ikke er kompetente for så vidt angår anmodninger om aktindsigt i dokumenter, der omfattes af forordning nr. 1049/2001. Det andet spørgsmål kan ikke antages til realitetsbehandling, da de østrigske myndigheder fortsat har kompetence til at forbyde, at visse genstande medbringes om bord på et luftfartøj, også selv om listen i bilaget til forordning nr. 622/2003 ikke kunne gøres gældende over for borgerne.

29 Uden udtrykkeligt at have rejst problemet, om spørgsmålene kan antages til realitetsbehandling, har den svenske regering anført, at der er vanskeligheder forbundet med bedømmelsen af det spørgsmål, om den manglende offentliggørelse af bilaget til forordning nr. 622/2003 havde nogen direkte betydning for sagsøgerens muligheder for at gøre sig bekendt med sine forpligtelser, idet der i forelæggelsesafgørelsen intet er anført om sagsøgerens påstande eller om eventuelle retlige konsekvenser.

30 Det bemærkes for det første, at for at opnå en fortolkning af fællesskabsretten, som den nationale ret kan bruge, er det i henhold til fast retspraksis påkrævet, at denne giver en beskrivelse af de faktiske omstændigheder og de regler, som de forelagte spørgsmål hænger sammen med, eller i alt fald forklarer det faktiske forhold, der er baggrunden for dens spørgsmål (jf. bl.a. dom af 23.3.2006, sag C-237/04, Enirisorse, Sml. I, s. 2843, præmis 17 og den deri nævnte retspraksis).

31 Således tjener de i forelæggelsesafgørelsen indeholdte oplysninger ikke blot til at sætte Domstolen i stand til at give hensigtsmæssige svar, men også til at give medlemsstaternes regeringer samt andre berørte parter mulighed for at afgive indlæg i henhold til artikel 23 i statutten for Domstolen. Det påhviler Domstolen at overvåge, at denne mulighed bevares, når henses til, at det i henhold til ovennævnte bestemmelse

kun er forelæggelsesafgørelserne, der meddeles de pågældende parter (jf. bl.a. dommen i sagen Enirisorse, præmis 18 og den deri nævnte retspraksis).

32 Det fremgår i den forbindelse af sagsakterne i hovedsagen, at Gottfried Heinrich har anmodet om, at den adfærd, som de nationale sikkerhedsfolk udviste, hvorved de først afviste ham ved sikkerhedskontrollen og dernæst, efter at han alligevel var steget om bord på flyet, forlangte, at han skulle forlade det, erklæres ulovlig.

33 I sin afgørelse har den forelæggende ret desuden præciseret, at de kompetente myndigheders afgørelse om at afvise Gottfried Heinrich med sine tennisketsjere ved sikkerhedskontrollen var baseret på forordning nr. 2320/2002 og nr. 622/2003. Den har anført, at de pågældende forordninger ikke kun er rettet til de nationale myndigheder, men ligeledes forpligter borgerne. Sidstnævnte er imidlertid ikke i stand til at efterkomme de pågældende forpligtelser grundet den manglende offentliggørelse af bilaget til forordning nr. 622/2003.

34 Det følger heraf, at den forelæggende ret på tilstrækkelig måde har beskrevet såvel de faktiske som de retlige rammer, hvorunder den har formuleret sin anmodning om fortolkning af fællesskabsretten, og har forsynet Domstolen med alle de nødvendige oplysninger til, at denne kan give et hensigtsmæssigt svar på nævnte anmodning.

35 Det fremgår desuden af de indlæg, der er afgivet af de ovennævnte regeringer og af de øvrige berørte parter i henhold til artikel 23 i statutten for Domstolen, at de i forelæggelsesafgørelsen indeholdte oplysninger har gjort det muligt for dem at tage stilling til de nævnte spørgsmål.

36 Hvad angår relevansen af de forelagte spørgsmål bemærkes, at ifølge fast retspraksis tilkommer det inden for rammerne af proceduren indført ved artikel 234 EF udelukkende den nationale ret, som tvisten er indbragt for, og som har ansvaret for

den retsafgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen (jf. navnlig dom af 15.11.2007, sag C-162/06, International Mail Spain, Sml. I, s. 9911, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis).

37 Domstolen kan kun afvise en anmodning fra en national ret, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af fællesskabsretten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, eller når problemet er af hypotetisk karakter (jf. bl.a. dom af 8.11.2007, sag C-379/05, Amurta, Sml. I, s. 9569, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).

38 Det første spørgsmål, som den forelæggende ret har stillet, er en følge af rettens konstatering, hvorefter den manglende offentliggørelse af bilaget til forordning nr. 622/2003 er baseret på artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 2320/2002, der ud fra hensyn til beskyttelse af luftfartsikkerheden udelukker offentliggørelse af visse kategorier af foranstaltninger og oplysninger med forbehold af offentlighedens adgang til aktindsigt i henhold til forordning nr. 1049/2001. Der kan ikke rejses tvivl om, at dette spørgsmål — hvorved den forelæggende ret nærmere bestemt spørger, om det under hensyn til sidstnævnte forordning er muligt at begrunde en manglende offentliggørelse af fællesskabsretsakter, der skal offentliggøres i henhold til artikel 254 EF — er relevant for afgørelsen af tvisten.

39 Det andet spørgsmål vedrører den bindende virkning af forordninger eller dele heraf, der ikke offentliggøres i *Den Europæiske Unions Tidende*, og således, om forpligtelser, der følger af disse forordninger, kan gøres gældende over for borgerne. Henset til, at det henhører under den forelæggende rets ansvar at fastlægge de retlige rammer, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, og at denne har fastslået, at de østrigske myndigheder har påberåbt sig de pågældende forordninger for at begrunde, at Gottfried Heinrich blev afvist ved sikkerhedskontrollen i lufthavnen i Wien-Schwechat, kan det ikke bestrides, at spørgsmålet har forbindelse med hovedsagens genstand.

40 På denne baggrund skal anmodningen om præjudiciel afgørelse antages til realitetsbehandling.

Om realiteten

Om det andet spørgsmål

41 Med sit andet spørgsmål, der behandles først, har den forelæggende ret nærmere bestemt spurgt Domstolen, om bilaget til forordning nr. 622/2003, der ikke er blevet offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende*, har bindende virkning, for så vidt som det tilsigter at pålægge borgerne forpligtelser.

42 Det skal indledningsvis bemærkes, at i henhold til artikel 254, stk. 2, EF offentliggøres Rådets og Kommissionens forordninger i *Den Europæiske Unions Tidende,* og de træder i kraft på det i retsakterne fastsatte tidspunkt eller, hvis et sådant ikke er angivet, den tyvende dag efter offentliggørelsen. Det følger af ordlyden af bestemmelserne i denne artikel, at en fællesskabsforordning kun har retsvirkning, hvis den er blevet offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* (jf. dom af 11.12.2007, sag C-161/06, Skoma-Lux, Sml. I, s. 10841, præmis 33).

43 Desuden kan en retsakt udstedt af en fællesskabsinstitution ikke gøres gældende over for fysiske og juridiske personer i en medlemsstat, før disse har haft mulighed for at gøre sig bekendt hermed ved en forskriftsmæssig offentliggørelse i *Den Europæiske Unions Tidende* (Skoma-Lux-dommen, præmis 37).

44 Særligt forudsætter retssikkerhedsprincippet, at en fællesskabsbestemmelse giver de berørte mulighed for at få et nøjagtigt kendskab til omfanget af de forpligtelser, der

derved pålægges dem. Borgerne skal nemlig ikke være i tvivl om deres rettigheder og forpligtelser og skal kunne handle derefter (dom af 21.6.2007, sag C-158/06, ROM-projecten, Sml. I, s. 5103, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).

45 Disse principper skal overholdes med samme konsekvenser, når fællesskabsbestemmelser med henblik på deres gennemførelse forpligter medlemsstaterne til at træffe foranstaltninger, der pålægger borgerne forpligtelser. De foranstaltninger, der vedtages af medlemsstaterne ved gennemførelsen af fællesskabsretten, skal overholde disse almindelige fællesskabsretlige principper (jf. i denne retning dom af 20.6.2002, sag C-313/99, Mulligan m.fl., Sml. I, s. 5719, præmis 35 og 36, og af 11.1.2007, sag C-384/05, Piek, Sml. I, s. 289, præmis 34). Nationale foranstaltninger, der ved gennemførelsen af fællesskabsbestemmelser pålægger borgerne forpligtelser, skal derfor offentliggøres, således at de berørte kan gøre sig bekendt med dem (jf. i denne retning dommen i sagen Mulligan m.fl., præmis 51 og 52).

46 I en sådan situation skal de berørte desuden også have mulighed for at gøre sig bekendt med kilden til de nationale foranstaltninger, der pålægger dem forpligtelser, henset til, at det er i forbindelse med gennemførelsen af en ved fællesskabsretten pålagt forpligtelse, at medlemsstaterne har truffet sådanne foranstaltninger.

47 Dette er så meget desto mere nødvendigt med hensyn til fællesskabsforordninger, idet de berørte i givet fald ved de nationale domstole må kunne få efterprøvet, om nationale foranstaltninger til iværksættelse af en fællesskabsforordning er forenelige med denne (jf. i denne retning dom af 27.9.1979, sag 230/78, Eridania Zuccherifici nazionale et Società italiana per l' industria degli zuccheri, Sml. s. 2749, præmis 34). I en sådan situation må der således ske offentliggørelse ikke kun af de pågældende nationale bestemmelser, men også af den fællesskabsforordning, der forpligter medlemsstaterne til at træffe foranstaltninger, der pålægger borgerne forpligtelser.

48 Det må for så vidt angår listen over forbudte genstande undersøges, om de i hovedsagen omhandlede fællesskabsbestemmelser, der ikke er blevet offentliggjort, nemlig bilaget til forordning nr. 622/2003, har kunnet tilsigte at pålægge borgerne forpligtelser.

49 Ifølge artikel 1 i forordning nr. 2320/2002 er forordningens hovedformål at fastsætte og gennemføre formålstjenlige fællesskabsforanstaltninger for at forebygge ulovlige handlinger rettet mod civil luftfart. Forordningen har desuden til formål at skabe grundlag for en ensartet fortolkning af de beslægtede bestemmelser i Chicagokonventionen af 7. december 1944 angående international civil luftfart, navnlig konventionens bilag 17, som fastsætter minimumskrav med henblik på at varetage sikkerhed inden for civil luftfart. De midler, der anvendes til at nå disse mål, er for det første fastlæggelse af fælles grundlæggende krav til luftfartsikkerhedsforanstaltninger og for det andet indførelse af hensigtsmæssige mekanismer til kontrol med overholdelse.

50 I henhold til artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 2320/2002 baseres de fælles grundlæggende krav på de gældende henstillinger fra Den Europæiske Konference for Civil Luftfarts (ECAC) dokument 30 og fastlægges i nævnte bilag. Bortset fra et afsnit med definitioner indeholder bilaget bestemmelser om sikkerheds-, kontrol- og tilsynsforanstaltninger særligt vedrørende passagerer og håndbagage.

51 Det følger af punkt 4.1 og 4.3 i det pågældende bilag, at alle afrejsende passagerer skal screenes for at forhindre, at forbudte genstande indføres i eller medbringes til de security-beskyttede områder og om bord på et luftfartøj. Forbudte genstande skal fjernes fra passagererne, eller passagererne skal nægtes adgang til det security-beskyttede område eller luftfartøjet. En vejledende liste over disse forbudte genstande findes i tillægget til det pågældende bilag. Selv om disse bestemmelser først og fremmest forekommer at være rettet til medlemsstaternes kompetente myndigheder, er det ubestrideligt, at de under alle omstændigheder tilsigter at pålægge borgerne forpligtelser.

52 Artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 2320/2002 tildeler Kommissionen en gennemførelseskompetence med henblik på i henhold til proceduren i forordningens artikel 9 at træffe de nødvendige foranstaltninger til gennemførelse og teknisk tilpasning af de fælles grundlæggende krav, der er nævnt i denne doms præmis 49.

53 Kommissionen har under udøvelse af denne kompetence udstedt forordning nr. 622/2003, der fastsætter de nødvendige foranstaltninger til gennemførelse og teknisk tilpasning af fælles normer for luftfartsikkerhed. Disse foranstaltninger er opregnet i bilaget til denne forordning og er ikke offentliggjort. Bilaget blev ændret i overensstemmelse med bilaget til forordning nr. 68/2004, og sidstnævnte bilag er heller ikke blevet offentliggjort.

54 Det følger af det ovenstående, at det ikke kan udelukkes, at de foranstaltninger, der er fastsat i forordning nr. 622/2003, ligeledes vedrører listen over forbudte genstande, der er indeholdt i tillægget til bilaget til forordning nr. 2320/2002.

55 I den henseende er det i det mindste et indicium, at forordning nr. 68/2004 i sin tredje betragtning præciserer, at der er behov for en harmoniseret liste, som er tilgængelig for offentligheden, og som én for én opregner de genstande, som det er forbudt passagerer at medbringe i security-beskyttede områder og i et flys kabine. Det i denne betragtning til forordning nr. 68/2004 fremhævede behov for en harmoniseret liste indebærer, at den liste, der er bilagt forordning nr. 2320/2002, rent faktisk er blevet ændret.

56 I øvrigt, hvis det forholdt sig således, skal det understreges, at Kommissionens gennemførelsesbestemmelser i denne henseende er klart inkonsekvente, idet de dels finder det nødvendigt at holde foranstaltninger vedrørende forbudte genstande hemmelige, dels erklærer, at der er behov for en harmoniseret liste over disse genstande, som er tilgængelig for offentligheden.

57 De ovennævnte eventuelle ændringer af den liste, som er bilagt forordning nr. 2320/2002, er under alle omstændigheder ikke blevet offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende*.

58 Det skal dernæst bemærkes, at forordning nr. 2320/2002 i artikel 8 præcist definerer en fortrolighedsordning ved at opregne de kategorier af foranstaltninger og oplysninger, der kvalificeres som hemmelige, og som ikke offentliggøres. Som Kommissionen selv har erkendt under retsmødet som svar på et af Domstolen stillet spørgsmål, må det konstateres, at listen over forbudte genstande i security-beskyttede områder eller om bord på luftfartøjer ikke falder ind under nogen af disse kategorier. Listen er således ikke omfattet af den fortrolighedsordning, som er fastsat i artikel 8 i forordning nr. 2320/2002, hvilket i øvrigt bekræftes af den omstændighed, at den vejledende liste over de genstande, der er opregnet i tillægget til forordningens bilag, er blevet offentliggjort uden restriktioner i *Den Europæiske Unions Tidende*.

59 Forordning nr. 2320/2002 og nærmere bestemt dens artikel 4, stk. 2, indeholder således ikke hjemmel for Kommissionen til ved udøvelsen af sin gennemførelseskompetence i henhold til bestemmelsen at anvende den fortrolighedsordning, der er fastsat i samme forordnings artikel 8, på foranstaltninger til tilpasning af den liste over forbudte genstande, der er bilagt forordning nr. 2320/2002.

60 Det følger heraf, at i tilfælde af, at forordning nr. 622/2003 faktisk medførte tilpasninger af listen over forbudte genstande — en forudsætning, som den forelæggende ret har lagt til grund — ville forordningen for så vidt nødvendigvis være ugyldig.

61 Desuden, og uden at det er nødvendigt at besvare spørgsmålet, om der kan gælde undtagelser til pligten til offentliggørelse af en forordning i henhold til artikel 254, stk. 1 og 2, EF, skal sådanne tilpasningsforanstaltninger, for så vidt som de tilsigter at pålægge borgerne forpligtelser, under alle omstændigheder offentliggøres i *Den Europæiske Unions Tidende*. Spørgsmålet, om disse foranstaltninger og de regler, de vedrører, direkte pålægger borgerne forpligtelser eller forpligter medlemsstaterne til at gøre

dette, er uden relevans i den forbindelse, således som det følger af denne doms præmis 42-47. I begge tilfælde er der nemlig pligt til offentliggørelse i *Den Europæiske Unions Tidende*.

62 Det følger heraf, at eftersom bilaget til forordning nr. 622/2003 ikke er blevet offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende*, kan foranstaltninger med hensyn til tilpasning af listen over forbudte genstande, for så vidt som de er opregnet i dette bilag, ikke gøres gældende over for borgerne.

63 Det andet spørgsmål skal derfor besvares med, at bilaget til forordning nr. 622/2003, der ikke er blevet offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende*, ikke har bindende virkning, for så vidt som det tilsigter at pålægge borgerne forpligtelser.

Begrænsning af de tidsmæssige virkninger

64 For det tilfælde, at Domstolen måtte erklære forordning nr. 622/2003 for ugyldig, har den østrigske og den polske regering samt Det Forenende Kongeriges regering under henvisning til artikel 231, stk. 2, EF anmodet om, at alle de foranstaltninger, der er opregnet i bilaget til forordningen, samt de foranstaltninger, der er truffet i medfør af forordningen, anses for endelige, indtil Kommissionen vedtager nye foranstaltninger.

65 Det skal herved for det første bemærkes, at Domstolen i denne dom ikke fastslår, at forordning nr. 622/2003 er helt eller delvis ugyldig.

66 Det skal dernæst tilføjes, at en erklæring om, at bilaget til forordning nr. 622/2003 ikke har bindende virkning, for så vidt som det tilsigter at pålægge borgerne forpligtelser, ikke berører de forpligtelser, der er pålagt medlemsstaterne ved forordning nr. 2320/2002 om sikkerhed inden for civil luftfart, særligt dem, der vedrører forebyggelse af, at forbudte genstande medbringes i security-beskyttede områder i lufthavne og om bord på luftfartøjer.

67 Desuden giver de retningslinjer, der er indeholdt i tillægget til bilaget til forordning nr. 2320/2002, detaljerede oplysninger i den henseende, således at de nationale myndigheder er i stand til at sikre sikkerheden inden for civil luftfart i overensstemmelse med forordning nr. 2320/2002's formål.

68 Endelig ville det stride mod kravene om retssikkerhed at lade virkningerne af bilaget til forordning nr. 622/2003 vedblive at bestå, for så vidt som bilaget tilsigter at pålægge borgerne forpligtelser, indtil Kommissionen vedtager foranstaltninger, der eventuelt måtte være nødvendige for at tillægge det bindende virkninger over for borgerne.

69 Under disse omstændigheder er der ikke grund til at begrænse denne doms tidsmæssige virkninger.

Om det første spørgsmål

70 Henset til svaret på det andet spørgsmål, er det ufornødent at besvare det første spørgsmål.

Sagens omkostninger

71 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

Bilaget til Kommissionens forordning (EF) nr. 622/2003 af 4. april 2003 om foranstaltninger til gennemførelse af grundlæggende fælles normer for luftfartssikkerhed — som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 68/2004 af 15. januar 2004 — der ikke er blevet offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende,* har ikke bindende virkning, for så vidt som det tilsigter at pålægge borgerne forpligtelser.

Underskrifter