ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

10 maart 2009*

In zaak C-345/06,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door de Unabhängige Verwaltungssenat im Land Niederösterreich (Oostenrijk) bij beslissing van 26 juli 2006, ingekomen bij het Hof op 10 augustus 2006, in de procedure

Gottfried Heinrich

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, P. Jann, C. W. A. Timmermans (rapporteur), A. Rosas, K. Lenaerts en M. Ilešič, kamerpresidenten, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, J. Malenovský, J. Klučka, A. Arabadjiev en C. Toader, rechters,

advocaat-generaal: E. Sharpston,
griffier: J. Swedenborg, administrateur,

* Procestaal: Duits.

gezien de stukken en na de terechtzitting op 13 november 2007,

gelet op de opmerkingen van:

— de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door G. Eberhard als gemachtigde,

— de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door T. Boček en M. Smolek als gemachtigden,

— de Deense regering, vertegenwoordigd door B. Weis Fogh als gemachtigde,

— de Duitse regering, vertegenwoordigd door M. Lumma en C. Schulze-Bahr als gemachtigden,

— de Griekse regering, vertegenwoordigd door G. Alexaki en M. Tassopoulou als gemachtigden,

— de Franse regering, vertegenwoordigd door G. de Bergues en A'L. Hare als gemachtigden,

— de Hongaarse regering, vertegenwoordigd door J. Fazekas als gemachtigde,

— de Poolse regering, vertegenwoordigd door E. Ośniecka-Tamecka en M. Kapko als gemachtigden,

— de Finse regering, vertegenwoordigd door E. Bygglin en J. Heliskoski als gemachtigden,

— de Zweedse regering, vertegenwoordigd door A. Falk als gemachtigde,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door C. Gibbs en J. Stratford als gemachtigden,

— het Europees Parlement, vertegenwoordigd door K. Bradley en U. Rösslein als gemachtigden,

— de Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door M. Bauer en E. Karlsson als gemachtigden,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door C. Ladenburger en R. Vidal Puig als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 10 april 2008,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 2, lid 3, van verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB L 145, blz. 43), alsmede van artikel 254, lid 2, EG, in combinatie met de communautaire regeling inzake de beveiliging van de burgerluchtvaart.

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een beroep dat door Heinrich is ingesteld tegen de Oostenrijkse autoriteiten, nadat deze hadden geweigerd hem toe te laten aan boord van een vliegtuig omdat hij in zijn handbagage tennisrackets vervoerde, aangezien deze rackets volgens die autoriteiten behoren tot de verboden voorwerpen die worden vermeld in een niet bekendgemaakte bijlage bij een verordening op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart.

Toepasselijke bepalingen

Gemeenschapsregeling betreffende de toegang tot documenten

3 Artikel 2, lid 1, van verordening nr. 1049/2001 bepaalt dat iedere burger van de Unie een recht van toegang heeft tot documenten van de instellingen, volgens de beginselen en onder de voorwaarden en beperkingen, die in deze verordening worden bepaald.

4 Artikel 2, lid 3, van voornoemde verordening preciseert dat deze „van toepassing is op alle bij een instelling berustende documenten, dit wil zeggen documenten die door de instelling zijn opgesteld of ontvangen en zich in haar bezit bevinden, op alle werkterreinen van de Europese Unie".

5 De term „document" wordt in artikel 3, sub a, van de verordening gedefinieerd als „iedere inhoud, ongeacht de drager ervan (op papier, in elektronische vorm, als geluids-, beeld- of audiovisuele opname), betreffende een materie die verband houdt met beleidsmaatregelen, acties en besluiten welke tot de bevoegdheid van de instelling behoren".

Gemeenschapsregeling betreffende de beveiliging van de burgerluchtvaart

6 Verordening (EG) nr. 2320/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2002 stelt gemeenschappelijke regels vast op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart (PB L 355, blz. 1).

7 Volgens artikel 1, lid 1, van deze verordening is het hoofddoel ervan de vaststelling en uitvoering van dienstige communautaire maatregelen om tegen de burgerluchtvaart gerichte wederrechtelijke daden te voorkomen.

8 Artikel 4, leden 1 en 2, van verordening nr. 2320/2002 bepaalt:

„1. De gemeenschappelijke basisnormen betreffende maatregelen voor beveiliging van de luchtvaart zijn gebaseerd op de huidige aanbevelingen van Document 30 van de Europese Burgerluchtvaartconferentie (ECAC) en zijn neergelegd in de bijlage.

2. De nodige maatregelen voor de uitvoering en de technische aanpassing van deze gemeenschappelijke basisnormen worden vastgesteld volgens de procedure van artikel 9, lid 2, waarbij naar behoren rekening wordt gehouden met de verschillende soorten activiteiten en met de gevoeligheid van de maatregelen in verband met:

a) prestatiecriteria en acceptatietests voor apparatuur;

b) gedetailleerde procedures die gevoelige informatie bevatten;

c) gedetailleerde criteria voor vrijstelling van beveiligingsmaatregelen."

9 Artikel 6 van verordening nr. 2320/2002 bepaalt:

„De lidstaten kunnen, met inachtneming van het gemeenschapsrecht, strengere maatregelen toepassen dan die welke in deze verordening zijn neergelegd. Zo spoedig mogelijk nadat die maatregelen van toepassing zijn geworden, stellen de lidstaten de Commissie en de andere lidstaten in kennis van de aard daarvan."

10 In artikel 8, lid 1, van verordening nr. 2320/2002, dat gaat over de verspreiding van informatie, wordt bepaald:

„1. Onverminderd het recht van het publiek op toegang tot documenten, neergelegd in verordening (EG) nr. 1049/2001 […],

a) zijn de maatregelen in verband met

i) prestatiecriteria en acceptatietests voor apparatuur,

ii) gedetailleerde procedures die gevoelige informatie bevatten,

iii) gedetailleerde criteria voor vrijstelling van beveiligingsmaatregelen,

bedoeld in artikel 4, lid 2,

[…]

c) […] geheim. Zij worden niet gepubliceerd. Zij worden alleen beschikbaar gesteld aan de in artikel 5, lid 2, bedoelde autoriteiten, die daarvan, overeenkomstig de toepasselijke nationale regels voor de verspreiding van gevoelige informatie, alleen mededeling doen aan belanghebbenden die niet zonder die informatie kunnen."

11 De punten 4.1 en 4.3 van de bijlage, waarnaar artikel 4, lid 1, van verordening nr. 2320/2002 verwijst, bevatten gemeenschappelijke basisnormen voor het onderzoek van vertrekkende passagiers en hun handbagage. Deze bepalingen beogen te voorkomen dat verboden voorwerpen in de om beveiligingsredenen beperkt toegankelijke zones of aan boord van luchtvaartuigen worden gebracht.

12 Punt 4.3, sub 1, bepaalt dat „[d]e handbagage van alle vertrekkende passagiers […] wordt onderzocht voordat de passagiers toegang krijgen tot een om beveiligingsredenen beperkt toegankelijke zone en aan boord van het vliegtuig worden toegelaten. Alle verboden voorwerpen worden de passagier ontnomen, of de passagier wordt de toegang geweigerd tot de om beveiligingsredenen beperkt toegankelijke zone of het vliegtuig, naargelang van het geval. […]"

13 Het „verboden voorwerp" wordt in punt 1.18 van de bijlage bij verordening nr. 2320/2002 omschreven als een „voorwerp dat voor een wederrechtelijke daad kan worden gebruikt en dat niet aangegeven en aan de toepasselijke wet- en regelgeving onderworpen is". Een indicatieve lijst van dergelijke verboden voorwerpen is opgenomen in het aanhangsel bij deze bijlage, dat voorziet in richtsnoeren voor de indeling van de verboden voorwerpen. Punt (iii) van dit aanhangsel bevat de categorie „Slagwapens: ploertendoders, wapenstokken, honkbalknuppels en soortgelijke instrumenten".

14 De tenuitvoerlegging van verordening nr. 2320/2002, en met name van artikel 4, lid 2, ervan, wordt beheerst door verordening (EG) nr. 622/2003 van de Commissie van 4 april 2003 tot vaststelling van maatregelen voor de tenuitvoerlegging van de gemeenschappelijke basisnormen op het gebied van de beveiliging van de luchtvaart (PB L 89, blz. 9), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 68/2004 van de Commissie van 15 januari 2004 (PB L 10, blz. 14; hierna: „verordening nr. 622/2003").

15 De punten 1 en 2 van de considerans van verordening nr. 622/2003 luiden:

„(1) De Commissie moet maatregelen vaststellen voor de tenuitvoerlegging van gemeenschappelijke basisnormen voor de beveiliging van de luchtvaart in de hele Europese Unie. Een verordening is daarvoor het meest geschikte instrument.

(2) Overeenkomstig verordening (EG) nr. 2320/2002 en om wederrechtelijke daden te voorkomen, zouden de maatregelen in de bijlage bij deze verordening geheim moeten zijn en niet gepubliceerd moeten worden."

16 In artikel 3 van verordening nr. 622/2003, met het opschrift „Vertrouwelijkheid", wordt verklaard dat de betrokken maatregelen in de bijlage worden vermeld en dat „[d]eze maatregelen […] geheim [zijn] en […] niet [worden] gepubliceerd. Ze worden alleen ter beschikking gesteld aan personen die naar behoren door een lidstaat of de Commissie gemachtigd zijn."

17 Artikel 1 van verordening nr. 68/2004 bevestigt de vertrouwelijke aard van de in die bijlage vermelde maatregelen.

18 De punten 2 tot en met 4 van de considerans van verordening nr. 68/2004 luiden als volgt:

„(2) Overeenkomstig verordening (EG) nr. 2320/2002 en teneinde onrechtmatige daden te voorkomen, dienen de in de bijlage bij verordening (EG) nr. 622/2003 vermelde maatregelen geheim te zijn en mogen zij niet worden gepubliceerd. Dezelfde regel is uiteraard ook van toepassing voor besluiten tot wijziging daarvan.

(3) Er is evenwel behoefte aan een geharmoniseerde en voor het publiek toegankelijke lijst van de artikelen die door passagiers niet mogen worden meegenomen in zones met beperkte toegang en de cabine van een vliegtuig en van de artikelen die niet mogen worden meegenomen in bagage die bestemd is om in het ruim van het vliegtuig te worden geladen.

(4) Het is algemeen erkend dat een dergelijke lijst nooit volledig kan zijn. De bevoegde autoriteit moet dan ook andere artikelen dan die welke in de lijst zijn opgenomen, kunnen verbieden. Het is wenselijk dat de passagiers vóór en tijdens het inchecken duidelijk worden ingelicht over alle artikelen die verboden zijn."

Het hoofdgeding en de prejudiciële vragen

19 Op 25 september 2005 diende klager in het hoofdgeding zich aan bij de veiligheidscontrole op de luchthaven Wien-Schwechat. Bij deze controle werd vastgesteld dat hij in zijn handbagage tennisrackets vervoerde. Aangezien deze rackets volgens de nationale autoriteiten behoren tot de verboden voorwerpen die worden bedoeld in de punten 4.1 en 4.3 van de bijlage bij verordening nr. 2320/2002 en zijn genoemd in de bijlage bij verordening nr. 622/2003, kwam klager niet door de veiligheidscontrole. Nadat klager echter toch met de tennisrackets in zijn handbagage aan boord van het vliegtuig was gegaan, werd hem verzocht het vliegtuig te verlaten.

20 Uit het dossier van het hoofdgeding blijkt dat klagers beroep bij de nationale rechter ertoe strekt de tegen hem genomen maatregelen onwettig te doen verklaren.

21 Bij het onderzoek van deze klacht was de Unabhängige Verwaltungssenat im Land Niederösterreich van mening dat de inhoud van verordening nr. 622/2003 zich niet enkel richt tot staatsorganen, maar ook tot particulieren. Hij merkt evenwel op dat het voor laatstgenoemden onmogelijk is om hun gedrag af te stemmen op deze verordening, doordat de bijlage erbij niet is bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

22 Volgens de verwijzende rechter vormt de geheimhouding van gedragsnormen waaraan de justitiabelen zich moeten houden, een dusdanig ernstige inbreuk op de ook door de Europese Gemeenschap na te leven meest elementaire rechtsstatelijke beginselen, dat verordeningen of onderdelen van verordeningen die — in strijd met het bepaalde in artikel 254, leden 1 en 2, EG — niet zijn bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, juridisch non-existent zijn en derhalve ook geen bindende kracht kunnen hebben.

23 De verwijzende rechter is vervolgens van oordeel dat dit er tevens toe leidt dat de mogelijkheid om het recht van de burger van de Unie op „toegang tot documenten van de instellingen" in de zin van verordening nr. 1049/2001, te beperken, van welke mogelijkheid de Commissie volgens hem in casu kennelijk gebruik wilde maken, geen betrekking kan hebben op handelingen die rechtens bindend zijn voor particulieren en die met name om deze reden moeten worden bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

24 In die omstandigheden heeft de Unabhängige Verwaltungssenat im Land Niederösterreich de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende twee prejudiciële vragen gesteld:

„1) Moeten onder documenten in de zin van artikel 2, lid 3, van [verordening nr. 1049/2001] ook handelingen worden verstaan die volgens artikel 254 EG moeten worden bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*?

2) Hebben verordeningen, respectievelijk onderdelen van verordeningen, bindende kracht wanneer zij — in strijd met het bepaalde in artikel 254, lid 2, EG — niet zijn bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Ontvankelijkheid

25 De Duitse en de Franse regering alsmede de regering van het Verenigd Koninkrijk stellen dat het verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk is, op grond dat in de verwijzingsbeslissing noch de voorwaarden waaronder Heinrich zich tot de verwijzende rechter heeft gewend noch het voorwerp van het geding worden uiteengezet. Aangezien de feitelijke en juridische context van de prejudiciële vragen niet voldoende duidelijk zijn, kan niet worden vastgesteld of zij objectief noodzakelijk zijn voor de beslechting van het hoofdgeding.

26 Twee van deze regeringen uiten bovendien twijfels met betrekking tot de relevantie van de gestelde vragen voor de beslechting van het geding.

27 De Duitse regering betoogt dat de rechtsgrondslag voor de litigieuze sancties is te vinden in het Oostenrijkse recht en niet in de door de verwijzende rechter aangehaalde verordeningen. Die rechter heeft niet uiteengezet waarom een mogelijke nietigheid van deze verordeningen zou kunnen leiden tot de nietigheid van de Oostenrijkse wet inzake de beveiliging van de luchtvaart.

28 Volgens de Franse regering is de eerste vraag hoe dan ook niet-ontvankelijk, aangezien de nationale rechters geen bevoegdheid hebben met betrekking tot verzoeken om toegang tot de documenten die worden bestreken door verordening nr. 1049/2001. De tweede vraag is niet-ontvankelijk op grond dat zelfs indien de in de bijlage bij verordening nr. 622/2003 vermelde lijst niet tegen particulieren kan worden ingeroepen, de Oostenrijkse autoriteiten bevoegd bleven om te verbieden dat bepaalde voorwerpen aan boord van een luchtvaartuig worden gebracht.

29 De Zweedse regering heeft weliswaar niet expliciet de kwestie van de ontvankelijkheid opgeworpen, doch wel gesteld het moeilijk te vinden te beoordelen of de niet-bekendmaking van de bijlage bij verordening nr. 622/2003 enigerlei rechtstreekse betekenis heeft voor de mogelijkheden van klager om kennis te nemen van zijn verplichtingen, aangezien in de verwijzingsbeslissing niets wordt gezegd over de vorderingen van klager of over de mogelijke juridische gevolgen.

30 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak de nationale rechter wegens het vereiste om tot een voor hem nuttige uitlegging van het gemeenschapsrecht te komen, een omschrijving moet geven van het feitelijke en juridische kader waarin de gestelde vragen moeten worden geplaatst, of althans de feiten moet uiteenzetten waarop die vragen zijn gebaseerd (zie met name arrest van 23 maart 2006, Enirisorse, C-237/04, Jurispr. blz. I-2843, punt 17 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

31 De in de verwijzingsbeslissing verstrekte gegevens moeten het Hof niet alleen in staat stellen een nuttig antwoord te geven, doch ook de regeringen van de lidstaten en de andere belanghebbende partijen de mogelijkheid bieden, overeenkomstig artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie opmerkingen te maken. Het Hof dient erop toe te zien dat deze mogelijkheid gewaarborgd blijft, nu ingevolge bovengenoemde bepaling

alleen de verwijzingsbeslissingen ter kennis van de belanghebbende partijen worden gebracht (zie met name arrest Enirisorse, reeds aangehaald, punt 18 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

32 Dienaangaande blijkt uit het dossier in het hoofdgeding dat Heinrich de onwettigverklaring vordert van de handelwijze van de nationale beveiligingsambtenaren die hem eerst niet door de veiligheidscontrole hebben gelaten en hem vervolgens, nadat hij desalniettemin aan boord van het vliegtuig was gegaan, hebben gesommeerd dit te verlaten.

33 In zijn beslissing preciseert de verwijzende rechter bovendien dat het besluit van de bevoegde autoriteiten om Heinrich niet met zijn tennisrackets door de veiligheidscontrole te laten, berustte op de verordeningen nrs. 2320/2002 en 622/2003. Hij wijst erop dat deze verordeningen niet enkel zijn gericht tot nationale autoriteiten, maar ook verplichtingen opleggen aan particulieren. Particulieren zijn evenwel niet in staat om deze verplichtingen na te komen, aangezien de bijlage bij verordening nr. 622/2003 niet is bekendgemaakt.

34 Hieruit volgt dat de verwijzende rechter zowel het feitelijke als het juridische kader waarin hij zijn verzoek om uitlegging van het gemeenschapsrecht formuleert, afdoende heeft omschreven en dat hij het Hof alle informatie heeft verstrekt die het nodig heeft om een nuttig antwoord op deze vraag te kunnen geven.

35 Bovendien volgt uit de opmerkingen die overeenkomstig artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie zijn ingediend door de bovengenoemde regeringen en de andere belanghebbende partijen, dat de in de verwijzingsbeslissing vervatte gegevens hen in staat hebben gesteld om op nuttige wijze een standpunt in te nemen met betrekking tot deze vragen.

36 Wat de relevantie van de gestelde vragen betreft, is het volgens vaste rechtspraak in het kader van de procedure van artikel 234 EG uitsluitend een zaak van de nationale rechter

aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing, om, gelet op de bijzonderheden van het geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis te beoordelen, als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt (zie met name arrest van 15 november 2007, International Mail Spain, C-162/06, Jurispr. blz. I-9911, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

37 Het Hof kan een verzoek van een nationale rechter slechts afwijzen wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het gemeenschapsrecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, of wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is (zie met name arrest van 8 november 2007, Amurta, C-379/05, Jurispr. blz. I-9569, punt 64 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

38 De eerste vraag van de verwijzende rechter vloeit voort uit zijn vaststelling dat de niet-bekendmaking van de bijlage bij verordening nr. 622/2003 berust op artikel 8, lid 1, van verordening nr. 2320/2002, dat, om redenen van beveiliging van de luchtvaart, de bekendmaking van bepaalde categorieën van maatregelen en gegevens uitsluit, onverminderd het recht van toegang van het publiek tot documenten overeenkomstig verordening nr. 1049/2001. Dat deze vraag, waarmee de verwijzende rechter in wezen wenst te vernemen of de niet-bekendmaking van communautaire handelingen die ingevolge artikel 254 EG bekend moeten worden gemaakt, vanuit het oogpunt van laatstgenoemde verordening kan worden gerechtvaardigd, relevant is voor de beslechting van het geschil, lijdt geen twijfel.

39 De tweede vraag betreft de bindende kracht van verordeningen of onderdelen van verordeningen die niet zijn bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, en derhalve de vraag of de in deze verordeningen neergelegde verplichtingen kunnen worden ingeroepen jegens particulieren. Aangezien het de verantwoordelijkheid van de verwijzende rechter is om de op het hoofdgeding toepasselijke regeling te omschrijven, en hij heeft vastgesteld dat de Oostenrijkse autoriteiten de betrokken verordeningen hebben aangevoerd ter rechtvaardiging van hun weigering om Heinrich op de luchthaven Wien-Schwechat door de veiligheidscontrole te laten, kan de samenhang van deze vraag met het voorwerp van het hoofdgeding niet worden betwist.

40 Derhalve is het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk.

Ten gronde

Tweede vraag

41 Met zijn tweede vraag, die als eerste moet worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen van het Hof te vernemen of de bijlage bij verordening nr. 622/2003, die niet is bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, bindende kracht heeft, voor zover zij beoogt verplichtingen op te leggen aan particulieren.

42 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat ingevolge artikel 254, lid 2, EG, de verordeningen van de Raad en van de Commissie worden bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* en dat zij in werking treden op de datum die zij daartoe bepalen of, bij gebreke daarvan, op de twintigste dag volgende op die van hun bekendmaking. Uit de bewoordingen zelf van dit artikel volgt dat een verordening slechts rechtsgevolgen kan sorteren wanneer zij in het *Publicatieblad van de Europese Unie* werd bekendgemaakt (zie arrest van 11 december 2007, Skoma-Lux, C-161/06, Jurispr. blz. I-10841, punt 33).

43 Bovendien kan een besluit van een gemeenschapsinstelling aan natuurlijke en rechtspersonen in een lidstaat niet worden tegengeworpen voordat deze ervan kennis hebben kunnen nemen door een regelmatige bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Unie* (arrest Skoma-Lux, reeds aangehaald, punt 37).

44 Het rechtszekerheidsbeginsel vereist dat een gemeenschapsregeling de belanghebbenden met name in staat stelt de omvang van de verplichtingen die zij hun oplegt, nauwkeurig te kennen. De justitiabelen moeten immers ondubbelzinnig hun rechten en

verplichtingen kunnen kennen en dienovereenkomstig hun voorzieningen kunnen treffen (arrest van 21 juni 2007, ROM-projecten, C-158/06, Jurispr. blz. I-5103, punt 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

45 Deze beginselen dienen ook te worden geëerbiedigd — met dezelfde gevolgen — wanneer een communautaire regeling de lidstaten ertoe verplicht om ter uitvoering ervan maatregelen te nemen die verplichtingen opleggen aan particulieren. De maatregelen die de lidstaten nemen ter uitvoering van het gemeenschapsrecht, moeten immers de algemene beginselen van dit recht in acht nemen (zie in die zin arresten van 20 juni 2002, Mulligan e.a., C-313/99, Jurispr. blz. I-5719, punten 35 en 36, en 11 januari 2007, Piek, C-384/05, Jurispr. blz. I-289, punt 34). Derhalve moeten nationale maatregelen die ter uitvoering van een communautaire regeling verplichtingen opleggen aan particulieren, worden bekendgemaakt opdat de belanghebbenden er kennis van kunnen nemen (zie in die zin arrest Mulligan e.a., reeds aangehaald, punten 51 en 52).

46 Bovendien moeten belanghebbenden zich in een dergelijke situatie tevens op de hoogte kunnen stellen van de bron van de nationale maatregelen waarbij aan hen verplichtingen worden opgelegd, aangezien de lidstaten juist ter uitvoering van een door het gemeenschapsrecht opgelegde verplichting dergelijke maatregelen hebben genomen.

47 Dit is temeer noodzakelijk in het geval van communautaire verordeningen, nu de belanghebbenden, zonodig, aan de nationale rechterlijke instanties moeten kunnen verzoeken na te gaan of nationale maatregelen ter uitvoering van een communautaire verordening met deze verordening verenigbaar zijn (zie in die zin arrest van 27 september 1979, Eridania-Zuccherifici nazionali en Società italiana per l'industria degli zuccheri, 230/78, Jurispr. blz. 2749, punt 34). Derhalve moet in een dergelijke situatie niet alleen de betrokken nationale regeling worden bekendgemaakt, maar ook de communautaire verordening die de lidstaten verplicht maatregelen te nemen die verplichtingen opleggen aan particulieren.

48 Aangaande de lijst van verboden voorwerpen moet worden onderzocht of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde communautaire regeling, die niet is bekendgemaakt, te weten de bijlage bij verordening nr. 622/2003, kan hebben beoogd om verplichtingen op te leggen aan particulieren.

49 Volgens artikel 1 van verordening nr. 2320/2002 is het hoofddoel van deze verordening de vaststelling en uitvoering van dienstige communautaire maatregelen om tegen de burgerluchtvaart gerichte wederrechtelijke daden te voorkomen. Deze verordening beoogt voorts een basis leggen voor een gemeenschappelijke uitlegging van de relevante bepalingen van het Verdrag van Chicago van 7 december 1944 inzake de internationale burgerluchtvaart en, met name, van bijlage 17 hierbij, die voorziet in minimumnormen die de beveiliging van de burgerluchtvaart moeten waarborgen. Deze doelstellingen moeten worden bereikt, ten eerste, door het definiëren van gemeenschappelijke basisnormen betreffende maatregelen voor de beveiliging van de luchtvaart en, ten tweede, het instellen van passende mechanismen voor de controle van de conformiteit.

50 Krachtens artikel 4, lid 1, van verordening nr. 2320/2002 zijn de gemeenschappelijke basisnormen betreffende maatregelen voor beveiliging van de luchtvaart gebaseerd op de huidige aanbevelingen van Document 30 van de Europese Burgerluchtvaartconferentie en zijn zij neergelegd in de bijlage bij deze verordening. Deze bijlage voorziet, met uitzondering van het gedeelte dat de begripsomschrijvingen bevat, in maatregelen inzake beveiliging, controle en inspectie met betrekking tot, met name, passagiers en handbagage.

51 Uit de punten 4.1 en 4.3 van deze bijlage volgt dat alle vertrekkende passagiers en hun handbagage worden onderzocht, teneinde te voorkomen dat verboden voorwerpen in de om beveiligingsredenen beperkt toegankelijke zones of aan boord van luchtvaartuigen worden gebracht. Alle verboden voorwerpen worden de passagier ontnomen, of de passagier wordt de toegang geweigerd tot de om beveiligingsredenen beperkt toegankelijke zone of het vliegtuig, naargelang van het geval. Een indicatieve lijst van deze verboden voorwerpen is opgenomen in het aanhangsel bij deze bijlage. Ook al lijken deze bepalingen in eerste instantie te zijn gericht tot de bevoegde autoriteiten van de lidstaten, niet betwist kan worden dat zij hoe dan ook beogen verplichtingen op te leggen aan particulieren.

52 Verordening nr. 2320/2002 verleent, in artikel 4, lid 2, ervan, een uitvoeringsbevoegdheid aan de Commissie, om, overeenkomstig de procedure van artikel 9 van deze verordening, de nodige maatregelen vast te stellen voor de uitvoering en technische aanpassing van de in punt 49 van het onderhavige arrest genoemde gemeenschappelijke basisnormen.

53 Krachtens die bevoegdheid heeft de Commissie verordening nr. 622/2003 vastgesteld, die de nodige maatregelen vaststelt voor de uitvoering en de technische aanpassing van de gemeenschappelijke basisnormen inzake de beveiliging van de luchtvaart. Deze maatregelen staan in de bijlage bij deze verordening en zijn niet bekendgemaakt. Deze bijlage is gewijzigd overeenkomstig de bijlage bij verordening nr. 68/2004, die evenmin is bekendgemaakt.

54 Uit het voorgaande volgt dat niet kan worden uitgesloten dat de in verordening nr. 622/2003 voorziene maatregelen tevens betrekking hebben op de lijst van verboden voorwerpen die is opgenomen in het aanhangsel bij de bijlage bij verordening nr. 2320/2002.

55 Het feit dat verordening nr. 68/2004, in punt 3 van haar considerans, preciseert dat er behoefte is aan een geharmoniseerde en voor het publiek toegankelijke lijst van de voorwerpen die door passagiers niet mogen worden meegenomen in zones met beperkte toegang en cabines van vliegtuigen, vormt daarvoor op zijn minst een aanwijzing. De in dit punt van de considerans van verordening nr. 68/2004 beklemtoonde behoefte aan een geharmoniseerde lijst impliceert immers dat de lijst in de bijlage bij verordening nr. 2320/2002 daadwerkelijk is gewijzigd.

56 In dat geval moet er overigens op worden gewezen dat de uitvoeringsregeling van de Commissie in dit opzicht kennelijk incoherent is, aangezien deze het enerzijds nodig acht dat de maatregelen met betrekking tot de verboden voorwerpen geheim blijven en anderzijds te kennen geeft dat er behoefte bestaat aan een voor het publiek toegankelijke, geharmoniseerde lijst van deze voorwerpen.

57 Hoe dan ook zijn deze eventuele wijzigingen van de lijst in de bijlage bij verordening nr. 2320/2002 niet bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie.*

58 Vervolgens zij opgemerkt dat verordening nr. 2320/2002, in artikel 8 ervan, de geheimhoudingsregeling nauwkeurig definieert, door de categorieën van maatregelen en gegevens op te sommen die geheim moeten blijven en niet bekend worden gemaakt. Zoals de Commissie zelf ter terechtzitting in antwoord op een vraag van het Hof heeft toegegeven, moet worden vastgesteld dat de lijst van voorwerpen die verboden zijn in de om beveiligingsredenen beperkt toegankelijke zones of aan boord van luchtvaartuigen, niet tot een van deze categorieën behoort. Deze lijst valt dus niet onder de geheimhoudingsregeling van artikel 8 van verordening nr. 2320/2002, hetgeen overigens wordt bevestigd door het feit dat de indicatieve lijst van deze voorwerpen, die is opgenomen in het aanhangsel bij de bijlage bij deze verordening, zonder enige beperking is bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie.*

59 Verordening nr. 2320/2002, en inzonderheid artikel 4, lid 2, ervan, bevat dus geen enkele rechtsgrondslag op grond waarvan de Commissie, in de uitoefening van haar uitvoeringsbevoegdheid krachtens deze bepaling, de geheimhoudingsregeling van artikel 8 van deze verordening kon toepassen op maatregelen ter aanpassing van de lijst van verboden voorwerpen in de bijlage bij verordening nr. 2320/2002.

60 Hieruit volgt dat verordening nr. 622/2003, indien daarbij daadwerkelijk wijzigingen zijn aangebracht in voornoemde lijst van verboden voorwerpen — op welke premisse de verwijzende rechter zich heeft gebaseerd —, in zoverre noodzakelijkerwijs ongeldig is.

61 Bovendien, en zonder dat antwoord behoeft te worden gegeven op de vraag of op de verplichting ingevolge artikel 254, leden 1 en 2, EG, om een verordening bekend te maken, uitzonderingen kunnen bestaan, moeten deze aanpassingsmaatregelen, voor zover zij beogen verplichtingen op te leggen aan particulieren, hoe dan ook worden bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*. De vraag of deze maatregelen en de regels waarop zij betrekking hebben, rechtstreeks verplichtingen opleggen aan particulieren dan wel de lidstaten verplichten dit te doen, is in dit verband

niet van belang, zoals volgt uit de punten 42 tot en met 47 van het onderhavige arrest. In beide gevallen is de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie* immers verplicht.

62 Hieruit volgt dat aangezien de bijlage bij verordening nr. 622/2003 niet is bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, de maatregelen ter aanpassing van de lijst van verboden voorwerpen, voor zover zij in deze bijlage voorkomen, niet kunnen worden ingeroepen jegens particulieren.

63 Derhalve moet op de tweede vraag worden geantwoord dat de bijlage bij verordening nr. 622/2003, welke bijlage niet is bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, geen bindende kracht heeft, voor zover deze bijlage beoogt verplichtingen op te leggen aan particulieren.

Beperking van de werking in de tijd

64 Voor het geval het Hof verordening nr. 622/2003 ongeldig zou verklaren, verzoeken de Oostenrijkse en de Poolse regering alsmede de regering van het Verenigd Koninkrijk dat, overeenkomstig artikel 231, tweede alinea, EG, alle in de bijlage bij deze verordening genoemde maatregelen alsmede de krachtens deze verordening genomen maatregelen als definitief worden beschouwd tot de vaststelling van nieuwe maatregelen door de Commissie.

65 Dienaangaande moet om te beginnen worden opgemerkt dat het Hof verordening nr. 622/2003 in het onderhavige arrest niet geheel of gedeeltelijk ongeldig verklaart.

66 Bovendien is een verklaring dat de bijlage bij verordening nr. 622/2003 geen bindende kracht heeft, voor zover deze bijlage beoogt verplichtingen op te leggen aan particulieren, niet van invloed op de verplichtingen die krachtens verordening nr. 2320/2002 op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart op de lidstaten rusten, met name niet op de verplichtingen ter voorkoming dat verboden voorwerpen in de om beveiligingsredenen beperkt toegankelijke zones of aan boord van luchtvaartuigen worden gebracht.

67 Bovendien verstrekken de richtsnoeren in het aanhangsel bij de bijlage bij verordening nr. 2320/2002 in dit opzicht gedetailleerde informatie, zodat de nationale autoriteiten in staat zijn om de beveiliging van de burgerluchtvaart overeenkomstig de doelstellingen van verordening nr. 2320/2002 te waarborgen.

68 Ten slotte zou het in strijd zijn met de eisen der rechtszekerheid om de gevolgen van de bijlage bij verordening nr. 622/2003 in stand te laten, voor zover deze bijlage beoogt verplichtingen op te leggen aan particulieren, in afwachting van het moment waarop de Commissie de maatregelen heeft genomen die eventueel nodig zijn om deze bijlage bindende kracht te geven ten aanzien van particulieren.

69 In die omstandigheden is er geen aanleiding om de gevolgen van het onderhavige arrest in de tijd te beperken.

Eerste vraag

70 Gezien het antwoord op de tweede vraag, behoeft de eerste vraag geen beantwoording.

Kosten

71 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof van Justitie (Grote kamer) verklaart voor recht:

De bijlage bij verordening (EG) nr. 622/2003 van de Commissie van 4 april 2003 tot vaststelling van maatregelen voor de tenuitvoerlegging van de gemeenschappelijke basisnormen op het gebied van de beveiliging van de luchtvaart, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 68/2004 van de Commissie van 15 januari 2004, welke bijlage niet is bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, heeft geen bindende kracht, voor zover deze bijlage beoogt verplichtingen op te leggen aan particulieren.

ondertekeningen