ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

10 de Março de 2009 *

No processo C-345/06,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 234.º CE, apresentado pelo Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich (Áustria), por decisão de 26 de Julho de 2006, entrado no Tribunal de Justiça em 10 de Agosto de 2006, no processo

Gottfried Heinrich

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: V. Skouris, presidente, P. Jann, C. W. A. Timmermans (relator), A. Rosas, K. Lenaerts e M. Ilešič, presidentes de secção, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, J. Malenovský, J. Klučka, A. Arabadjiev e C. Toader, juízes,

advogada-geral: E. Sharpston,
secretário: J. Swedenborg, administrador,

* Língua do processo: alemão.

vistos os autos e após a audiência de 13 de Novembro de 2007,

vistas as observações apresentadas:

— em representação do Governo austríaco, por G. Eberhard, na qualidade de agente,

— em representação do Governo checo, por T. Boček e M. Smolek, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo dinamarquês, por B. Weis Fogh, na qualidade de agente,

— em representação do Governo alemão, por M. Lumma e C. Schulze-Bahr, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo helénico, por G. Alexaki e M. Tassopoulou, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo francês, por G. de Bergues e A'L. Hare, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo húngaro, por J. Fazekas, na qualidade de agente,

— em representação do Governo polaco, por E. Ośniecka-Tamecka e M. Kapko, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo finlandês, por E. Bygglin e J. Heliskoski, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo sueco, por A. Falk, na qualidade de agente,

— em representação do Governo do Reino Unido, por C. Gibbs e J. Stratford, na qualidade de agentes,

— em representação do Parlamento Europeu, por K. Bradley e U. Rösslein, na qualidade de agentes,

— em representação do Conselho da União Europeia, por M. Bauer e E. Karlsson, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por C. Ladenburger e R. Vidal Puig, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 10 de Abril de 2008,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objecto a interpretação, por um lado, do artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (JO L 145, p. 43), e, por outro, do artigo 254.º, n.º 2, CE, no contexto da regulamentação comunitária relativa à segurança da aviação civil.

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de uma acção intentada por G. Heinrich contra as autoridades austríacas, após estas últimas lhe terem recusado o acesso a bordo de um avião pelo motivo de que transportava raquetes de ténis na sua bagagem de cabina, objectos esses que foram considerados pelas referidas autoridades como artigos proibidos por um anexo não publicado de um regulamento no domínio da segurança da aviação civil.

Quadro jurídico

Regulamentação comunitária relativa ao acesso aos documentos

3 O artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1049/2001 prevê que todos os cidadãos da União têm o direito de acesso aos documentos das instituições, sob reserva dos princípios, das condições e dos limites estabelecidos neste regulamento.

4 O artigo 2.º, n.º 3, do referido regulamento precisa que este «é aplicável a todos os documentos na posse de uma instituição, ou seja, aos documentos por ela elaborados ou recebidos que se encontrem na sua posse, em todos os domínios de actividade da União Europeia».

5 O termo «documento» é definido no artigo 3.º, alínea a), do Regulamento n.º 1049/2001 como «qualquer conteúdo, seja qual for o seu suporte (documento escrito em suporte papel ou electrónico, registo sonoro, visual ou audiovisual) sobre assuntos relativos às políticas, acções e decisões da competência da instituição em causa».

Regulamentação comunitária relativa à segurança da aviação civil

6 O Regulamento (CE) n.º 2320/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro de 2002, estabelece regras comuns no domínio da segurança da aviação civil (JO L 355, p. 1).

7 Segundo o seu artigo 1.º, n.º 1, este regulamento tem por objectivo principal estabelecer e implementar as medidas comunitárias adequadas para evitar actos de interferência ilegal contra a aviação civil.

8 O artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 2320/2002 dispõe:

«1. As normas de base comuns sobre medidas de segurança da aviação baseiam-se nas actuais recomendações do documento 30 da CEAC e constam do anexo.

2. As medidas necessárias à execução e à adaptação técnica destas normas de base comuns são adoptadas nos termos do n.º 2 do artigo 9.º, tendo devidamente em consideração os diversos tipos de operações e o carácter sensível das medidas relativas aos seguintes aspectos:

a) Critérios de desempenho e ensaios de aceitação de equipamentos;

b) Procedimentos detalhados que contenham informações de carácter sensível;

c) Critérios detalhados para derrogações às medidas de segurança.»

9 O artigo 6.º do Regulamento n.º 2320/2002 dispõe:

«Os Estados-Membros podem aplicar, no respeito do direito comunitário, medidas mais rigorosas do que as previstas no presente regulamento. Os Estados-Membros informam a Comissão da natureza dessas medidas tão rapidamente quanto possível após a sua aplicação.»

10 O artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2320/2002, que regula a difusão de informações, prevê:

«1. Sem prejuízo do direito de acesso do público aos documentos estabelecido no Regulamento (CE) n.º 1049/2100 […],

a) As medidas relativas aos:

i) critérios de desempenho e aos ensaios de aceitação de equipamentos,

ii) procedimentos detalhados que contenham informações de carácter sensível,

iii) critérios detalhados para derrogações às medidas de segurança,

a que se refere o n.º 2 do artigo 4.º;

[…]

c) […] são secret[a]s e não são publicad[a]s. Apenas são colocad[a]s à disposição das autoridades a que se refere o n.º 2 do artigo 5.º, as quais só [a]s comunicam às partes interessadas com base no princípio da necessidade de saber, nos termos da regulamentação nacional aplicável à difusão de informações de carácter sensível.»

11 Os pontos 4.1 e 4.3 do anexo, que é referido no artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2320/2002, contêm normas de base comuns sobre o rastreio de passageiros à partida e da sua bagagem de cabina. Estas disposições visam impedir a introdução de artigos proibidos nas zonas restritas de segurança e a bordo da aeronave.

12 Nos termos do referido ponto 4.3, n.º 1, «[a] bagagem de cabina de todos os passageiros que partem […] será rastreada antes de ser autorizada a entrar numa zona restrita de segurança e a bordo da aeronave. Serão retirados ao passageiro todos os artigos proibidos, ou ser-lhe-á proibido o acesso à zona restrita de segurança ou à aeronave, se for caso disso. […]».

13 O conceito de «artigo proibido» é definido no ponto 1.18 do anexo do Regulamento n.º 2320/2002 como «um objecto susceptível de servir para praticar actos de interferência ilegal e que não tinha sido devidamente declarado e sujeito às disposições legislativas e regulamentares em vigor». Uma lista exemplificativa dos referidos artigos consta do apêndice desse anexo, que estabelece orientações para a classificação de artigos proibidos. No ponto iii) do referido apêndice figura a categoria «Objectos contundentes: matracas, mocas, tacos de basebol ou instrumentos similares».

14 A execução do Regulamento n.º 2320/2002, em particular do seu artigo 4.º, n.º 2, é regida pelo Regulamento (CE) n.º 622/2003 da Comissão, de 4 de Abril de 2003, relativo ao estabelecimento de medidas de aplicação das normas de base comuns sobre a segurança da aviação (JO L 89, p. 9), conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 68/2004 da Comissão, de 15 de Janeiro de 2004 (JO L 10, p. 14, a seguir «Regulamento n.º 622/2003»).

15 Os dois primeiros considerandos do Regulamento n.º 622/2003 enunciam:

«(1) A Comissão é instada a adoptar medidas de aplicação das normas de base comuns sobre a segurança da aviação em toda a União Europeia. O regulamento é o instrumento mais adequado para esse fim.

(2) Nos termos do Regulamento (CE) n.º 2320/2002 e de forma a evitar actos ilegais, as medidas descritas no anexo a este regulamento deveriam ser secretas e não ser publicadas.»

16 O artigo 3.º do Regulamento n.º 622/2003, cuja epígrafe é «Confidencialidade», estabelece que as medidas em questão são enunciadas no anexo e que «são confidenciais e não deverão ser publicadas, sendo disponibilizadas apenas a pessoas devidamente autorizadas por um Estado-Membro ou pela Comissão».

17 O artigo 1.º do Regulamento n.º 68/2004 confirma o carácter confidencial das medidas enunciadas no referido anexo.

18 Os segundo a quarto considerandos do Regulamento n.º 68/2004 dispõem:

«(2) Nos termos do Regulamento (CE) n.º 2320/2002, e de forma a evitar actos ilegais, as medidas estabelecidas no anexo do Regulamento (CE) n.º 622/2003 são confidenciais e não estão publicadas. A qualquer acto que o altere deverá necessariamente aplicar-se a mesma regra.

(3) É todavia necessário estabelecer uma lista harmonizada, acessível ao público, que enumere separadamente os artigos que os passageiros estão proibidos de levar para zonas restritas e para as cabinas das aeronaves e os artigos que é proibido levar em bagagem transportada no porão das aeronaves.

(4) É facto reconhecido que tal lista nunca poderá ser exaustiva. A autoridade adequada deverá, consequentemente, dispor da faculdade de proibir outros artigos além dos incluídos na lista. Os passageiros devem ser claramente informados, antes e durante a fase de aceitação, de quais são os artigos proibidos.»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

19 Em 25 de Setembro de 2005, o demandante no processo principal apresentou-se ao controlo de segurança no aeroporto de Viena-Schwechat. Este controlo revelou que o demandante transportava raquetes de ténis na sua bagagem de cabina. Uma vez que, segundo as autoridades nacionais, estas raquetes fazem parte dos artigos proibidos referidos nos pontos 4.1 e 4.3 do anexo do Regulamento n.º 2320/2002 e enumerados no anexo do Regulamento n.º 622/2003, foi recusada ao demandante a passagem do controlo de segurança. Tendo este último, não obstante, subido para o avião com as raquetes de ténis na sua bagagem de cabina, foi-lhe pedido que saísse do avião.

20 Resulta dos autos do processo principal que, com a acção que intentou no órgão jurisdicional nacional, o demandante pretende obter a declaração da ilegalidade das medidas tomadas contra ele.

21 Ao examinar esse pedido, o Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich considerou que o teor do Regulamento n.º 622/2003 não era apenas dirigido aos órgãos estatais, mas também aos particulares. No entanto, esse órgão jurisdicional observa que, para estes últimos, é impossível cumprir este regulamento, uma vez que o seu anexo não foi publicado no *Jornal Oficial da União Europeia*.

22 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a não comunicação de regras de conduta cujo respeito é exigido aos sujeitos de direitos constitui uma violação de tal modo grave dos princípios mais elementares de um Estado de direito, cujo respeito se impõe igualmente à Comunidade Europeia, que regulamentos ou partes de regulamentos que — contrariamente à regra do artigo 254.º, n.os 1 e 2, CE — não tenham sido publicados no *Jornal Oficial da União Europeia* são juridicamente inexistentes e, portanto, não podem revestir força vinculativa.

23 O órgão jurisdicional de reenvio opina ainda que isso conduz igualmente a que a possibilidade de limitar o direito do cidadão da União de «aceder a documentos das instituições comunitárias» na acepção do Regulamento n.º 1049/2001, possibilidade da qual, em seu entender, a Comissão pretendia manifestamente fazer uso no caso vertente, não pode abranger os actos que vinculam juridicamente as pessoas e que, designadamente por esta razão, devem ser publicados no *Jornal Oficial da União Europeia*.

24 Nestas condições, o Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich decidiu suspender a instância e colocar ao Tribunal de Justiça as duas questões prejudiciais seguintes:

«1) Os actos que, nos termos do artigo 254.º CE, devem ser objecto de publicação no [*Jornal Oficial da União Europeia*] constituem documentos na acepção do artigo 2.º, n.º 3, do [Regulamento n.º 1049/2001]?

2) Os regulamentos ou partes destes que, contrariamente ao prescrito no artigo 254.º, n.º 2, CE, não tenham sido publicados no [*Jornal Oficial da União Europeia*] têm força vinculativa?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à admissibilidade

25 Os Governos alemão, francês e do Reino Unido sustentam que o reenvio prejudicial é inadmissível pelo facto de a decisão de reenvio não precisar nem as condições em que G. Heinrich recorreu ao órgão jurisdicional de reenvio nem o objecto do litígio. Não sendo o contexto factual e jurídico das questões prejudiciais suficientemente claro, não é possível determinar se estas são objectivamente necessárias para a resolução do litígio no processo principal.

26 Dois desses governos manifestam ainda dúvidas quanto à pertinência das questões colocadas para a resolução do litígio.

27 O Governo alemão considera que as sanções controvertidas têm a sua base jurídica no direito austríaco e não nos regulamentos referidos pelo órgão jurisdicional de reenvio. Este último não explicou em que medida a possível nulidade desses regulamentos poderia conduzir à nulidade da lei austríaca sobre a segurança da aviação.

28 Segundo o Governo francês, a primeira questão é, em todo o caso, inadmissível, dado que os órgãos jurisdicionais nacionais não têm competência relativamente aos pedidos de acesso aos documentos abrangidos pelo Regulamento n.º 1049/2001. A segunda questão é inadmissível porque, mesmo que a lista constante do anexo do Regulamento n.º 622/2003 fosse inoponível aos particulares, as autoridades austríacas continuariam a ser competentes para proibir a introdução de determinados artigos a bordo de aeronaves.

29 Sem suscitar expressamente a questão da admissibilidade, o Governo sueco afirma ter dificuldades em apreciar a questão de saber se a não publicação do anexo do Regulamento n.º 622/2003 tem qualquer relevância directa para a possibilidade de o demandante conhecer as suas obrigações, atendendo a que a decisão de reenvio nada revela acerca das pretensões do demandante ou das possíveis consequências jurídicas.

30 Antes de mais, há que lembrar que, segundo jurisprudência assente, a necessidade de se chegar a uma interpretação do direito comunitário que seja útil ao órgão jurisdicional nacional exige que este defina o quadro factual e legal em que se inscrevem as questões que coloca ou que, pelo menos, explique as hipóteses factuais em que assentam estas questões (v., designadamente, acórdão de 23 de Março de 2006, Enirisorse, C-237/04, Colect., p. I-2843, n.º 17 e a jurisprudência aí referida).

31 As informações fornecidas na decisão de reenvio devem não apenas permitir ao Tribunal de Justiça dar respostas úteis mas também dar aos governos dos Estados-Membros e às outras partes interessadas a possibilidade de apresentarem observações em conformidade com o artigo 23.º do Estatuto do Tribunal de Justiça. Cabe ao Tribunal de Justiça velar por que esta possibilidade seja salvaguardada, tendo em conta

que, nos termos da disposição referida, apenas as decisões de reenvio são notificadas às partes interessadas (v., designadamente, acórdão Enirisorse, já referido, n.º 18 e a jurisprudência aí referida).

32 A este respeito, resulta dos autos do processo principal que G. Heinrich pede que seja declarada a ilegalidade do comportamento dos funcionários nacionais de segurança que, primeiro, lhe recusaram a passagem do controlo de segurança e, depois, após ter, não obstante, subido a bordo da aeronave, lhe ordenaram que a abandonasse.

33 Na sua decisão, o órgão jurisdicional de reenvio precisa ainda que a decisão das autoridades competentes de recusar a G. Heinrich a passagem do controlo de segurança com as suas raquetes de ténis foi baseada nos Regulamentos n.os 2320/2002 e 622/2003. Afirma que os referidos regulamentos não se dirigem exclusivamente às autoridades nacionais, antes impondo igualmente obrigações aos particulares. Todavia, estes últimos não podem cumprir as referidas obrigações pelo facto de o anexo do Regulamento n.º 622/2003 não ter sido publicado.

34 Resulta do exposto que o órgão jurisdicional de reenvio definiu suficientemente tanto o quadro factual como o quadro jurídico no âmbito do qual formula o seu pedido de interpretação do direito comunitário e que forneceu ao Tribunal de Justiça todas as informações necessárias para que este possa responder de forma útil ao referido pedido.

35 Além disso, resulta das observações apresentadas, em conformidade com o artigo 23.º do Estatuto do Tribunal de Justiça, pelos governos acima referidos e pelas outras partes interessadas que as informações contidas na decisão de reenvio lhes permitiram tomar utilmente posição sobre as referidas questões.

36 No que toca à pertinência das questões colocadas, impõe-se recordar a jurisprudência assente segundo a qual, no âmbito do processo instituído pelo artigo 234.º CE, é da competência exclusiva do juiz nacional, a quem foi submetido o litígio e que deve

assumir a responsabilidade pela decisão jurisdicional a tomar, apreciar, tendo em conta as especificidades de cada processo, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial para poder proferir a sua decisão como a pertinência das questões que submete ao Tribunal de Justiça (v., designadamente, acórdão de 15 de Novembro de 2007, International Mail Spain, C-162/06, Colect., p. I-9911, n.º 23 e a jurisprudência aí referida).

37 O Tribunal de Justiça só pode recusar um pedido apresentado por um órgão jurisdicional nacional quando for manifesto que a interpretação do direito comunitário solicitada não tem qualquer relação com a realidade ou com o objecto do litígio no processo principal ou quando o problema for hipotético (v., designadamente, acórdão de 8 de Novembro de 2007, Amurta, C-379/05, Colect., p. I-9569, n.º 64 e a jurisprudência aí referida).

38 A primeira questão colocada pelo órgão jurisdicional de reenvio resulta da constatação feita por este último de que a não publicação do anexo do Regulamento n.º 622/2003 assenta no artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2320/2002, que exclui, por motivos que visam a protecção da segurança da aviação, a publicação de determinadas categorias de medidas e informações, sem prejuízo do direito de acesso do público aos documentos estabelecido no Regulamento n.º 1049/2001. A pertinência para a resolução do litígio desta questão, através da qual o órgão jurisdicional de reenvio se interroga, no essencial, sobre a possibilidade de justificar, com base neste último regulamento, a não publicação de actos comunitários que devem ser publicados por força do artigo 254.º CE, não pode ser posta em dúvida.

39 A segunda questão diz respeito à força vinculativa de regulamentos ou partes de regulamentos que não tenham sido publicados no *Jornal Oficial da União Europeia* e, portanto, à oponibilidade aos particulares das obrigações previstas por esses regulamentos. Uma vez que é da responsabilidade do órgão jurisdicional de reenvio definir o quadro normativo aplicável ao litígio no processo principal e que este órgão jurisdicional apurou que as autoridades austríacas invocaram os regulamentos em causa para recusarem a G. Heinrich a passagem pelo controlo de segurança do aeroporto de Viena-Schwechat, a relação desta questão com o objecto do litígio no processo principal não pode ser contestada.

40 Nestas condições, o pedido de decisão prejudicial deve ser considerado admissível.

Quanto ao mérito

Quanto à segunda questão

41 Com a sua segunda questão, que deve ser examinada em primeiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta ao Tribunal de Justiça, no essencial, se o anexo do Regulamento n.º 622/2003, que não foi publicado no *Jornal Oficial da União Europeia*, tem força vinculativa na medida em que visa impor obrigações aos particulares.

42 A título liminar, cumpre recordar que, por força do artigo 254.º, n.º 2, CE, os regulamentos do Conselho e da Comissão são publicados no *Jornal Oficial da União Europeia* e entram em vigor na data por eles fixada ou, na falta desta, no vigésimo dia subsequente ao da publicação. Decorre da própria letra das disposições deste artigo que um regulamento comunitário apenas produz efeitos jurídicos se tiver sido publicado no *Jornal Oficial da União Europeia* (v. acórdão de 11 de Dezembro de 2007, Skoma-Lux, C-161/06, Colect., p. I-10841, n.º 33).

43 Além disso, um acto adoptado por uma instituição comunitária não pode ser invocado contra pessoas singulares e colectivas num Estado-Membro antes de estas terem a possibilidade de dele tomar conhecimento através da devida publicação no *Jornal Oficial da União Europeia* (acórdão Skoma-Lux, já referido, n.º 37).

44 Em especial, o princípio da segurança jurídica exige que uma regulamentação comunitária permita aos interessados conhecer com exactidão a extensão das obrigações que ela lhes impõe. Com efeito, os sujeitos de direito devem poder

conhecer sem ambiguidade os seus direitos e obrigações e agir em conformidade (acórdão de 21 de Junho de 2007, ROM-projecten, C-158/06, Colect., p. I-5103, n.º 25 e a jurisprudência aí referida).

45 O respeito desses princípios impõe-se com as mesmas consequências quando uma regulamentação comunitária obriga os Estados-Membros a tomarem, para efeitos da sua implementação, medidas que impõem obrigações aos particulares. Com efeito, as medidas adoptadas pelos Estados-Membros em execução do direito comunitário devem respeitar os princípios gerais deste direito (v., neste sentido, acórdãos de 20 de Junho de 2002, Mulligan e o., C-313/99, Colect., p. I-5719, n.os 35 e 36, e de 11 de Janeiro de 2007, Piek, C-384/05, Colect., p. I-289, n.º 34). Por conseguinte, as medidas nacionais que, em execução de uma regulamentação comunitária, impõem obrigações aos particulares devem ser publicadas para que os interessados as possam conhecer (v., neste sentido, acórdão Mulligan e o., já referido, n.os 51 e 52).

46 Acresce que, em tal situação, os interessados devem igualmente ter a possibilidade de se informar sobre a fonte das medidas nacionais que lhes impõem obrigações, dado que foi em execução de uma obrigação imposta pelo direito comunitário que os Estados-Membros adoptaram essas medidas.

47 Estando em causa regulamentos comunitários, isso é tanto mais necessário quanto os interessados devem poder submeter à fiscalização dos órgãos jurisdicionais nacionais a conformidade das medidas nacionais de execução de um regulamento comunitário com este último (v., neste sentido, acórdão de 27 de Setembro de 1979, Eridania-Zuccherifici nazionali e Società italiana per l'industria degli zuccheri, 230/78, Recueil, p. 2749, n.º 34). Por conseguinte, nessa situação, devem ser publicados não só a legislação nacional em causa mas também o regulamento comunitário que obriga os Estados-Membros a adoptarem medidas que impõem obrigações aos particulares.

48 No que concerne à lista dos artigos proibidos, há que examinar se a regulamentação comunitária em causa no processo principal que não foi publicada, mais precisamente o anexo do Regulamento n.º 622/2003, podia pretender impor obrigações aos particulares.

49 Segundo o artigo 1.º do Regulamento n.º 2320/2002, este regulamento tem por objectivo principal estabelecer e implementar as medidas comunitárias adequadas para evitar actos de interferência ilegal contra a aviação civil. Tem ainda como objectivo adicional proporcionar uma base de interpretação comum das disposições correspondentes da Convenção de Chicago, de 7 de Dezembro de 1944, sobre a Aviação Civil Internacional, em especial do anexo 17 desta última, anexo este que estabelece normas mínimas para garantir a segurança da aviação civil. Os meios para atingir estes objectivos são, por um lado, a criação de normas de base comuns sobre medidas de segurança da aviação e, por outro, a introdução de mecanismos adequados de vigilância da conformidade.

50 Nos termos do artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2320/2002, as referidas normas de base comuns baseiam-se nas actuais recomendações do documento 30 da CEAC e constam do anexo deste regulamento. Com excepção de uma secção dedicada às definições, o referido anexo prevê medidas de segurança, de controlo e de rastreio relativas, nomeadamente, aos passageiros e às bagagens de cabina.

51 Decorre dos pontos 4.1 e 4.3 do referido anexo que todos os passageiros que partem, bem como a sua bagagem de cabina, serão rastreados para evitar a introdução de artigos proibidos nas zonas restritas de segurança e a bordo da aeronave. Serão retirados ao passageiro todos os artigos proibidos, ou ser-lhe-á proibido o acesso à zona restrita de segurança ou à aeronave, se for caso disso. Uma lista indicativa desses artigos proibidos consta do apêndice do referido anexo. Embora estas disposições pareçam dirigir-se em primeira linha às autoridades competentes dos Estados-Membros, não pode ser contestado que visam, em todo o caso, impor obrigações aos particulares.

52 O Regulamento n.º 2320/2002 confere, através do seu artigo 4.º, n.º 2, uma competência de execução à Comissão para adoptar, nos termos do artigo 9.º deste regulamento, as medidas necessárias à execução e à adaptação técnica das normas de base comuns mencionadas no n.º 49 deste acórdão.

53 No exercício desta competência, a Comissão adoptou o Regulamento n.º 622/2003, que estabelece as medidas necessárias à execução e à adaptação técnica das normas de base comuns sobre a segurança da aviação. Estas medidas constam do anexo deste regulamento e não são publicadas. Este anexo foi modificado em conformidade com o anexo do Regulamento n.º 68/2004, anexo este que também não foi publicado.

54 Resulta do que precede que não se pode excluir que as medidas previstas pelo Regulamento n.º 622/2003 também digam respeito à lista dos artigos proibidos que consta do apêndice do anexo do Regulamento n.º 2320/2002.

55 Constitui, pelo menos, um indício nesse sentido o facto de, no seu terceiro considerando, o Regulamento n.º 68/2004 precisar que é necessário estabelecer uma lista harmonizada, acessível ao público, que enumere separadamente os artigos que os passageiros estão proibidos de levar para zonas restritas e para as cabinas das aeronaves. Com efeito, a necessidade, salientada neste considerando do Regulamento n.º 68/2004, de estabelecer uma lista harmonizada permite concluir que a lista anexa ao Regulamento n.º 2320/2002 foi efectivamente objecto de modificações.

56 Por outro lado, se for esse o caso, importa salientar a incoerência manifesta da regulamentação de execução da Comissão a este respeito, uma vez que esta, por um lado, considera necessário manter a confidencialidade das medidas relativas aos artigos proibidos e, por outro, proclama a necessidade de estabelecer uma lista harmonizada desses artigos acessível ao público.

57 Seja como for, as eventuais modificações acima referidas da lista anexa ao Regulamento n.º 2320/2002 não foram publicadas no *Jornal Oficial da União Europeia*.

58 Deve a seguir observar-se que o Regulamento n.º 2320/2002 define com precisão, no seu artigo 8.º, o regime de confidencialidade, enumerando as categorias de medidas e de informações que são qualificadas como secretas e que não são publicadas. Como a própria Comissão admitiu na audiência em resposta a uma questão colocada pelo Tribunal de Justiça, impõe-se concluir que a lista dos artigos proibidos nas zonas restritas de segurança ou a bordo de aeronaves não é abrangida por nenhuma dessas categorias. Por conseguinte, esta lista não está coberta pelo regime de confidencialidade previsto no artigo 8.º do Regulamento n.º 2320/2002, o que é, de resto, confirmado pelo facto de a lista exemplificativa desses artigos que consta do apêndice do anexo do referido regulamento ter sido publicada sem qualquer restrição no *Jornal Oficial da União Europeia*.

59 Assim, o Regulamento n.º 2320/2002, em particular o seu artigo 4.º, n.º 2, não estabelece uma base jurídica que permita à Comissão, no exercício da sua competência de execução ao abrigo desta disposição, aplicar o regime de confidencialidade previsto no artigo 8.º deste regulamento a medidas de adaptação da lista de artigos proibidos anexa ao Regulamento n.º 2320/2002.

60 Resulta do exposto que, no caso de o Regulamento n.º 622/2003 introduzir efectivamente adaptações na referida lista dos artigos proibidos, premissa em que se baseia o órgão jurisdicional de reenvio, este regulamento será, nesta medida, necessariamente inválido.

61 Além disso, e sem que seja necessário responder à questão de saber se a obrigação de publicação de um regulamento prevista no artigo 254.º, n.º 1 e 2, CE pode conhecer excepções, essas medidas de adaptação, na medida que visem impor obrigações aos particulares, devem, em todo o caso, ser publicadas no *Jornal Oficial da União Europeia*. A questão de saber se essas medidas e as regras que lhes dizem respeito impõem directamente obrigações aos particulares ou obrigam os Estados-Membros a

fazê-lo não é pertinente a este respeito, conforme resulta dos n.os 42 a 47 do presente acórdão. Com efeito, nos dois casos, é obrigatória a sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.

62 Resulta do exposto que, não tendo o anexo do Regulamento n.º 622/2003 sido publicado no *Jornal Oficial da União Europeia*, as medidas de adaptação da lista dos artigos proibidos, na medida em que constem deste anexo, não podem ser invocadas contra os particulares.

63 Por conseguinte, há que responder à segunda questão que o anexo do Regulamento n.º 622/2003, que não foi publicado no *Jornal Oficial da União Europeia*, não tem força vinculativa na medida em que visa impor obrigações aos particulares.

Limitação no tempo dos efeitos do presente acórdão

64 Para o caso de o Tribunal de Justiça declarar inválido o Regulamento n.º 622/2003, os Governos austríaco, polaco e do Reino Unido solicitam que, em aplicação do artigo 231.º, segundo parágrafo, CE, todas as medidas que constam do anexo deste regulamento, bem como as medidas adoptadas ao abrigo deste último, sejam consideradas definitivas até que a Comissão adopte novas medidas.

65 A este respeito, há que observar, antes de mais, que, no presente acórdão, o Tribunal de Justiça não declara a invalidade total ou parcial do Regulamento n.º 622/2003.

66 Importa acrescentar que a declaração de que o anexo do Regulamento n.º 622/2003 não tem força vinculativa na medida em que vise impor obrigações aos particulares não afecta as obrigações impostas aos Estados-Membros pelo Regulamento n.º 2320/2002 no domínio da segurança da aviação civil, nomeadamente as relativas à prevenção da introdução de artigos proibidos nas zonas de segurança dos aeroportos e a bordo de aeronaves.

67 Acresce que as orientações que constam do apêndice do anexo do Regulamento n.º 2320/2002 fornecem indicações detalhadas sobre esta questão, pelo que as autoridades nacionais podem garantir a segurança da aviação civil, em conformidade com os objectivos do Regulamento n.º 2320/2002.

68 Por fim, seria contrário às exigências da segurança jurídica deixar subsistir os efeitos do anexo do Regulamento n.º 622/2003 na medida em que este anexo vise impor obrigações aos particulares, até que a Comissão adopte as medidas eventualmente necessárias para lhe conferir força vinculativa relativamente aos particulares.

69 Nestas condições, não há que limitar no tempo os efeitos do presente acórdão.

Quanto à primeira questão

70 Tendo em conta a resposta dada à segunda questão, não há que responder à primeira questão.

Quanto às despesas

71 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efectuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Grande Secção) declara:

O anexo do Regulamento (CE) n.º 622/2003 da Comissão, de 4 de Abril de 2003, relativo ao estabelecimento de medidas de aplicação das normas de base comuns sobre a segurança da aviação, conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 68/2004 da Comissão, de 15 de Janeiro de 2004, que não foi publicado no *Jornal Oficial da União Europeia*, não tem força vinculativa na medida em que visa impor obrigações aos particulares.

Assinaturas