YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

10 päivänä maaliskuuta 2009 *

Asiassa C-345/06,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich (Itävalta) on esittänyt 26.7.2006 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 10.8.2006, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa, jonka on pannut vireille

Gottfried Heinrich,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat P. Jann, C. W. A. Timmermans (esittelevä tuomari), A. Rosas, K. Lenaerts ja M. Ilešič sekä tuomarit A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, J. Malenovský, J. Klučka, A. Arabadjiev ja C. Toader,

julkisasiamies: E. Sharpston,
kirjaaja: hallintovirkamies J. Swedenborg,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 13.11.2007 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Itävallan hallitus, asiamiehenään G. Eberhard,

– Tšekin hallitus, asiamiehinään T. Boček ja M. Smolek,

– Tanskan hallitus, asiamiehenään B. Weis Fogh,

– Saksan hallitus, asiamiehinään M. Lumma ja C. Schulze-Bahr,

– Kreikan hallitus, asiamiehinään G. Alexaki ja M. Tassopoulou,

– Ranskan hallitus, asiamiehinään G. de Bergues ja A'L. Hare,

– Unkarin hallitus, asiamiehenään J. Fazekas,

– Puolan hallitus, asiamiehinään E. Ośniecka-Tamecka ja M. Kapko,

– Suomen hallitus, asiamiehinään E. Bygglin ja J. Heliskoski,

– Ruotsin hallitus, asiamiehenään A. Falk,

– Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehinään C. Gibbs ja J. Stratford,

– Euroopan parlamentti, asiamiehinään K. Bradley ja U. Rösslein,

– Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään M. Bauer ja E. Karlsson,

– Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään C. Ladenburger ja R. Vidal Puig,

kuultuaan julkisasiamiehen 10.4.2008 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee yhtäältä Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1049/2001 (EYVL L 145, s. 43) 2 artiklan 3 kohdan ja toisaalta EY 254 artiklan 2 kohdan tulkintaa siviili-ilmailun turvaamista koskevan yhteisön säännöstön yhteydessä.

2 Tämä pyyntö on esitetty sellaisen kanteen yhteydessä, jonka Heinrich nosti Itävallan viranomaisia vastaan sen jälkeen, kun viimeksi mainitut epäsivät häneltä pääsyn lentokoneeseen, koska hänellä oli käsimatkatavaroissaan tennismailoja ja kyseiset viranomaiset katsoivat, että nämä esineet olivat siviili-ilmailun turvaamista koskevan asetuksen julkaisemattomassa liitteessä tarkoitettuja kiellettyjä esineitä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Oikeutta tutustua asiakirjoihin koskeva yhteisön säännöstö

3 Asetuksen N:o 1049/2001 2 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jokaisella unionin kansalaisella on oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin tässä asetuksessa määriteltyjen periaatteiden, edellytysten ja rajoitusten mukaisesti.

4 Asetuksen 2 artiklan 3 kohdassa täsmennetään, että tätä asetusta ”sovelletaan kaikkiin toimielimen hallussa oleviin asiakirjoihin, toisin sanoen toimielimen laatimiin tai sen vastaanottamiin ja sen hallussa oleviin asiakirjoihin kaikilla Euroopan unionin toiminnan aloilla”.

5 Asetuksen N:o 1049/2001 3 artiklan a alakohtaan sisältyvän määritelmän mukaan asiakirjalla tarkoitetaan ”mitä tahansa tallennetta (paperille tulostettua tai sähköisessä muodossa tallennettua tekstiä taikka ääni- tai kuvatallennetta tai audiovisuaalista tallennetta), joka koskee toimielimen vastuualueeseen kuuluvia politiikkoja, toimintaa ja päätöksiä”.

Siviili-ilmailun turvaamista koskeva yhteisön säännöstö

6 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 2320/2002 (EYVL L 355, s. 1), joka annettiin 16.12.2002, vahvistetaan siviili-ilmailun turvaamista koskevat yhteiset säännöt.

7 Asetuksen 1 artiklan 1 kohdan mukaan asetuksen päätavoite on vahvistaa ja panna täytäntöön aiheelliset yhteisön toimenpiteet, joilla ehkäistään siviili-ilmailuun kohdistuvat laittomat teot.

8 Asetuksen N:o 2320/2002 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Ilmailun turvatoimenpiteitä koskevat yhteiset perusvaatimukset perustuvat Euroopan siviili-ilmailukonferenssin (ECAC) asiakirjan 30 sisältämiin voimassa oleviin suosituksiin, ja ne on esitetty liitteessä.

2. Näiden yhteisten perusvaatimusten täytäntöönpanon ja teknisen mukauttamisen edellyttämistä toimenpiteistä päätetään 9 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua menettelyä noudattaen, jolloin otetaan asianmukaisella tavalla huomioon erityyppiset toiminnot ja seuraaviin seikkoihin liittyvien toimenpiteiden arkaluonteisuus:

a) laitteiden suorituskriteerit ja hyväksymistestit;

b) arkaluonteisia tietoja käsittävät yksityiskohtaiset menettelyt;

c) turvatoimenpiteistä vapauttamista koskevat yksityiskohtaiset perusteet.”

9 Asetuksen N:o 2320/2002 6 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot voivat yhteisön oikeutta noudattaen soveltaa tässä asetuksessa säädettyjä toimenpiteitä tiukempia toimenpiteitä. Jäsenvaltioiden on mahdollisimman pian näiden toimenpiteiden täytäntöönpanon jälkeen ilmoitettava komissiolle niiden luonteesta.”

10 Asetuksen N:o 2320/2002 tietojen levittämistä koskevan 8 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Rajoittamatta yleisön oikeutta tutustua asiakirjoihin sellaisena kuin siitä on säädetty – – asetuksessa (EY) N:o 1049/2001,

a) toimenpiteet, jotka liittyvät 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin

i) laitteiden suorituskriteereihin ja hyväksymistesteihin,

ii) arkaluonteisia tietoja käsittäviin yksityiskohtaisiin menettelyihin,

iii) turvatoimenpiteistä vapauttamista koskeviin yksityiskohtaisiin perusteisiin,

– –

c) – – ovat salaisia, eikä niitä julkaista. Ne voidaan antaa vain 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen viranomaisten saataville, jotka toimittavat ne vain asianomaisille osapuolille niille kuuluvien tehtävien mukaisten valtuutusten perusteella ja arkaluonteisten tietojen levittämistä koskevien soveltuvien kansallisten sääntöjen mukaisesti.”

11 Liitteessä oleviin 4.1 ja 4.3 kohtaan, joihin asetuksen N:o 2320/2002 4 artiklan 1 kohdassa viitataan, sisältyvät lähtevien matkustajien ja käsimatkatavaroiden turvatarkastuksia koskevat yhteiset perusvaatimukset. Näillä säännöksillä on tarkoitus estää kiellettyjen esineiden vienti turvavalvotuille alueille ja ilma-aluksiin.

12 Liitteessä olevan 4.3 kohdan 1 alakohdassa säädetään, että ”kaikkien lähtevien matkustajien käsimatkatavarat – – on tarkastettava ennen niiden pääsyä turvavalvotuille alueille tai ilma-alukseen. Kielletyt esineet on otettava pois matkustajan hallusta tai matkustajalta on tarpeen mukaan evättävä pääsy turvavalvotuille alueille tai ilma-alukseen – –”.

13 Asetuksen N:o 2320/2002 liitteessä olevaan 1.18 kohtaan sisältyvän määritelmän mukaan kielletty esine on ”esine, jota voidaan käyttää laittomaan ilma-aluksen toimintaan puuttumisen suorittamiseen ja jota ei ole asianmukaisesti ilmoitettu ja jonka osalta noudatetaan sovellettavia lakeja ja sääntöjä”. Viitteellinen luettelo tällaisista kielletyistä esineistä sisältyy liitteen lisäyksessä oleviin kiellettyjen esineiden luokittelua koskeviin ohjeisiin. Kyseisessä lisäyksessä olevassa iii kohdassa on luokka ”lyömäaseet: pamput, patukat, pesäpallomailat ja vastaavat esineet”.

14 Asetuksen N:o 2320/2002 ja erityisesti sen 4 artiklan 2 kohdan täytäntöönpanoa sääntelee toimenpiteistä ilmailun turvaamista koskevien yhteisten perusvaatimusten täytäntöönpanemiseksi 4.4.2003 annettu komission asetus (EY) N:o 622/2003 (EUVL L 89, s. 9), sellaisena kuin se on muutettuna 15.1.2004 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 68/2004 (EUVL L 10, s. 14; jäljempänä asetus N:o 622/2003).

15 Asetuksen N:o 622/2003 johdanto-osan kahdessa ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

> ”(1) Komission tehtävä on vahvistaa toimenpiteet ilmailun turvaamista koskevien yhteisten perusvaatimusten täytäntöönpanemiseksi kaikkialla Euroopan unionissa. Asetus on sopivin väline tähän tarkoitukseen.
>
> (2) Asetuksen (EY) N:o 2320/2002 mukaisesti ja laittomien tekojen estämiseksi asetuksen (EY) N:o 622/2003 liitteessä vahvistettujen toimenpiteiden olisi oltava salaisia eikä niitä pitäisi julkistaa. – –”

16 Asetuksen N:o 622/2003 3 artiklassa, jonka otsikko on ”Luottamuksellisuus”, säädetään, että kysymyksessä olevat toimenpiteet esitetään liitteissä ja että ”nämä toimenpiteet ovat salaisia eikä niitä julkisteta. Ne luovutetaan ainoastaan jäsenvaltion tai komission asianmukaisesti valtuuttamille henkilöille”.

17 Asetuksen N:o 68/2004 1 artiklassa vahvistetaan liitteessä mainittujen toimenpiteiden luottamuksellisuus.

18 Asetuksen N:o 68/2004 johdanto-osan toisessa, kolmannessa ja neljännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(2) Asetuksen (EY) N:o 2320/2002 mukaisesti ja laittomien tekojen estämiseksi asetuksen (EY) N:o 622/2003 liitteessä vahvistettujen toimenpiteiden olisi oltava salaisia eikä niitä pitäisi julkistaa. Samaa sääntöä sovelletaan myös kaikkiin muutossäädöksiin.

(3) On kuitenkin tarpeellista laatia yleisön saatavilla oleva yhdenmukaistettu luettelo, jossa luetellaan erikseen ne esineet, joita matkustajat eivät saa tuoda turvavalvotuille alueille tai ilma-aluksen matkustamoon, sekä esineet, joita ei saa kuljettaa ilma-aluksen ruumaan menevissä matkatavaroissa.

(4) On selvää, ettei tällainen luettelo voi olla kattava. Tästä syystä asianmukaisen viranomaisen olisi voitava kieltää myös muiden kuin luettelossa mainittujen esineiden kuljettaminen. Matkustajille olisi tiedotettava selkeästi kaikista kielletyistä esineistä ennen lähtöselvitystä ja sen aikana.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

19 Pääasian kantajalle tehtiin 25.9.2005 Wien-Schwechatin lentokentällä turvatarkastus. Tarkastuksessa ilmeni, että kantaja kuljetti käsimatkatavaroissaan tennismailoja. Koska kansalliset viranomaiset katsoivat, että nämä mailat olivat asetuksen N:o 2320/2002 liitteessä olevissa 4.1 ja 4.3 kohdassa tarkoitettuja kiellettyjä esineitä ja että ne oli mainittu asetuksen N:o 622/2003 liitteessä, kantajan ei annettu läpäistä turvatarkastusta. Hän kuitenkin siirtyi lentokoneeseen tennismailat käsimatkatavaroissaan, jolloin hänet määrättiin poistumaan lentokoneesta.

20 Pääasian asiakirja-aineistosta ilmenee, että kantaja vaatii kansallisessa tuomioistuimessa nostamallaan kanteella sen toteamista, että häneen kohdistetut toimenpiteet olivat lainvastaisia.

21 Tutkiessaan kannetta Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich totesi, että asetuksen N:o 622/2003 sisältö ei koske yksinomaan valtion elimiä vaan myös yksityisiä. Se huomauttaa kuitenkin, että viimeksi mainittujen on mahdotonta noudattaa tätä asetusta, koska sen liitettä ei ole julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

22 Kansallinen tuomioistuin katsoo, että se, ettei näitä käytännesääntöjä, joiden noudattamista oikeussubjekteilta edellytetään, ole julkaistu, merkitsee niin vakavaa oikeusvaltion perusperiaatteiden, joita myös Euroopan yhteisön on noudatettava, loukkaamista, että asetukset tai niiden osat, joita ei – vastoin EY 254 artiklan 1 ja 2 kohdassa määrättyä – ole julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä, ovat mitättömiä eivätkä näin ollen voi olla sitovia.

23 Kansallinen tuomioistuin toteaa seuraavaksi, että tämä johtaa myös siihen, että mahdollisuus rajoittaa unionin kansalaisen oikeutta ”saada tutustua yhteisön toimielinten asiakirjoihin” asetuksessa N:o 1049/2001 tarkoitetuin tavoin – tätä mahdollisuutta komissio sen mukaan aivan ilmeisesti haluaisi käsiteltävänä olevassa asiassa käyttää – ei voi koskea toimia, jotka sitovat henkilöä oikeudellisesti ja jotka erityisesti tästä syystä on julkaistava Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

24 Näissä olosuhteissa Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat kaksi ennakkoratkaisukysymystä:

”1) Ovatko toimet, jotka EY 254 artiklan mukaan on julkaistava Euroopan unionin virallisessa lehdessä, – – asetuksen – – N:o 1049/2001 2 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja asiakirjoja?

2) Onko sellaisilla asetuksilla tai asetusten osilla, joita EY 254 artiklan 2 kohdan määräyksen vastaisesti ei ole julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä, sitovaa vaikutusta?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Tutkittavaksi ottaminen

25 Saksan, Ranskan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset katsovat, että ennakkoratkaisupyyntö on jätettävä tutkimatta, koska ennakkoratkaisupyynnössä ei yksilöidä olosuhteita, joissa Heinrich nosti kanteen kansallisessa tuomioistuimessa, eikä tämän kanteen tarkoitusta. Koska ennakkoratkaisukysymyksiin liittyvät tosiseikat ja oikeudelliset seikat eivät ole riittävän selviä, on mahdotonta todeta, ovatko esitetyt kysymykset objektiivisesti arvioituina tarpeen pääasian ratkaisemiseksi.

26 Saksan ja Ranskan hallitukset epäilevät lisäksi esitettyjen kysymysten merkityksellisyyttä asian ratkaisemisen kannalta.

27 Saksan hallitus katsoo, että riidanalaisten seuraamusten oikeusperustana on Itävallan oikeus eivätkä kansallisen tuomioistuimen mainitsemat asetukset. Kansallinen tuomioistuin ei sen mukaan ole esittänyt, millä tavoin näiden asetusten mahdollinen pätemättömyys voisi johtaa ilmailun turvaamista koskevan Itävallan lainsäädännön pätemättömyyteen.

28 Ranskan hallitus katsoo, että ensimmäinen kysymys on joka tapauksessa jätettävä tutkimatta, koska kansallisilla tuomioistuimilla ei ole toimivaltaa tutkia asetuksen N:o 1049/2001 alaan kuuluviin asiakirjoihin tutustumista koskevia pyyntöjä. Sen mukaan toinen kysymys on jätettävä tutkimatta sen vuoksi, että vaikka asetuksen N:o 622/2003 liitteessä olevaan luetteloon ei voitaisi vedota yksityisiä vastaan, Itävallan viranomaisilla olisi edelleen toimivalta kieltää tiettyjen esineiden vieminen lentokoneeseen.

29 Ruotsin hallitus ei nimenomaisesti ota esille kysymystä tutkittavaksi ottamisesta mutta toteaa, että sen on vaikea arvioida, onko sillä, että asetuksen N:o 622/2003 liitettä ei ole julkaistu, mitään välitöntä merkitystä sen kannalta, saattoiko kantaja saada selville velvoitteensa, koska ennakkoratkaisupyynnössä ei kerrota mitään kantajan vaatimuksista tai mahdollisista oikeudellisista seurauksista.

30 Ensin on palautettava mieleen, että vakiintuneessa oikeuskäytännössä on todettu, että jotta yhteisön oikeutta voitaisiin tulkita siten, että tulkinta olisi kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllinen, sen on määritettävä esittämiinsä kysymyksiin liittyvät tosiseikat ja oikeussäännöt tai ainakin selostettava ne tosiseikkoja koskevat lähtökohdat, joihin nämä kysymykset perustuvat (ks. mm. asia C-237/04, Enirisorse, tuomio 23.3.2006, Kok., s. I-2843, 17 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

31 Ennakkoratkaisupyynnöissä annetut tiedot eivät siis ole tarpeen ainoastaan sen vuoksi, että yhteisöjen tuomioistuin voi niiden perusteella antaa asian ratkaisun kannalta hyödyllisiä vastauksia, vaan myös siksi, että jäsenvaltioiden hallituksilla ja osapuolilla, joita asia koskee, on mahdollisuus esittää huomautuksensa yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 23 artiklan mukaisesti. Yhteisöjen tuomioistuimen on huolehdittava siitä, että kyseiset osapuolet voivat käyttää tätä mahdollisuuttaan, kun otetaan

huomioon se, että edellä mainitun artiklan mukaan ainoastaan ennakkoratkaisupyynnöt annetaan tiedoksi näille osapuolille (ks. mm. em. asia Enirisorse, tuomion 18 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

32 Tältä osin pääasian asiakirja-aineistosta ilmenee, että Heinrich on vaatinut sen toteamista, että niiden kansallisten turvallisuusvirkamiesten toiminta todettaisiin lainvastaiseksi, jotka ensiksi estivät hänen pääsynsä turvatarkastuksen läpi ja, kun hän tämän jälkeen tästä huolimatta nousi lentokoneeseen, määräsivät hänet poistumaan sieltä.

33 Kansallinen tuomioistuin täsmentää ennakkoratkaisupyynnössään lisäksi, että toimivaltaisten viranomaisten päätös kieltää Heinrichin pääsy tennismailojensa kanssa turvatarkastuksen läpi perustui asetuksiin N:o 2320/2002 ja N:o 622/2003. Se toteaa, että näitä asetuksia ei ole osoitettu yksinomaan kansallisille viranomaisille, vaan niissä asetetaan velvoitteita myös yksityisille. Viimeksi mainitut eivät kuitenkaan voi noudattaa kyseisiä velvoitteita, koska asetuksen N:o 622/2003 liitettä ei ole julkaistu.

34 Tästä seuraa, että kansallinen tuomioistuin on määritellyt riittävin tavoin sekä ne tosiseikat että oikeudelliset seikat, joiden vallitessa se on muotoillut yhteisön oikeuden tulkintaa koskevan pyyntönsä, ja että se on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle kaikki tarvittavat seikat, jotta tämä voi antaa hyödyllisen vastauksen esitettyyn pyyntöön.

35 Edellä mainittujen hallitusten ja muiden osapuolten, joita asia koskee, yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 23 artiklan mukaisesti esittämistä huomautuksista ilmenee lisäksi, että ne ovat ennakkoratkaisupyyntöön sisältyvien tietojen perusteella voineet ottaa hyödyllisesti kantaa mainittuihin kysymyksiin.

36 Esitettyjen kysymysten merkityksellisyyden osalta on palautettava mieleen vakiintunut oikeuskäytäntö, jonka mukaan EY 234 artiklassa tarkoitetussa menettelyssä yksin-

omaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen yhteisöjen tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta (ks. mm. asia C-162/06, International Mail Spain, tuomio 15.11.2007, Kok., s. I-9911, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

37 Yhteisöjen tuomioistuin voi jättää tutkimatta kansallisen tuomioistuimen esittämän pyynnön ainoastaan, jos on ilmeistä, että pyydetyllä yhteisön oikeussäännön tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen tai jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen (ks. mm. asia C-379/05, Amurta, tuomio 8.11.2007, Kok., s. I-9569, 64 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

38 Kansallisen tuomioistuimen esittämä ensimmäinen kysymys lähtee sen tekemästä toteamuksesta, jonka mukaan se, että asetuksen N:o 622/2003 liitettä ei ole julkaistu, perustuu asetuksen N:o 2320/2002 8 artiklan 1 kohtaan, jonka mukaan ilmailun turvaamiseen liittyvien syiden perusteella tiettyjä toimenpiteitä ja tietoja ei julkaista, tämän rajoittamatta asetuksen N:o 1049/2001 mukaista yleisön oikeutta tutustua asiakirjoihin. Ei voida asettaa kyseenalaiseksi sitä, että asian ratkaisemisen kannalta on merkitystä tällä kysymyksellä, jolla kansallinen tuomioistuin haluaa ennen kaikkea selvittää, onko viimeksi mainittuun asetukseen nähden mahdollista perustella sitä, että yhteisön toimet, jotka EY 254 artiklan nojalla on julkaistava, jätetään julkaisematta.

39 Toinen kysymys koskee sellaisten asetusten ja asetusten osien sitovuutta, joita ei ole julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä, ja näin ollen sitä, voidaanko näiden asetusten mukaisiin velvoitteisiin vedota yksityisiä vastaan. Kun otetaan huomioon, että on kansallisen tuomioistuimen tehtävä määritellä pääasiaan sovellettava lainsäädäntö ja että se on todennut, että Itävallan viranomaiset vetosivat kysymyksessä oleviin asetuksiin perustellakseen sen, miksi he ei eivät sallineet Heinrichin läpäistä Wien-Schwechatin lentokentän turvatarkastusta, tämän kysymyksen yhteys pääasiaan kohteeseen on kiistaton.

40 Ennakkoratkaisupyyntö on näin ollen otettava tutkittavaksi.

Asiakysymys

Toinen kysymys

41 Kansallinen tuomioistuin tiedustelee yhteisöjen tuomioistuimelta toisella kysymyksellään, jota on syytä tarkastella ensiksi, onko asetuksen N:o 622/2003 liite, jota ei ole julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä, sitova siltä osin kuin sillä on tarkoitus asettaa yksityisille velvoitteita.

42 Ensiksi on muistettava, että EY 254 artiklan 2 kohdan mukaan neuvoston ja komission asetukset julkaistaan Euroopan unionin virallisessa lehdessä ja että ne tulevat voimaan niissä säädettynä päivänä tai, jollei voimaantulosta ole säädetty, kahdentenakymmenentenä päivänä siitä, kun ne on julkaistu. Tämän artiklan määräysten sanamuodosta itsestään seuraa, että yhteisön asetuksella ei voi olla oikeusvaikutuksia, ellei sitä ole julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä (ks. asia C-161/06, Skoma-Lux, tuomio 11.12.2007, Kok., s. I-10841, 33 kohta).

43 Lisäksi yhteisön toimielimen antamaan säädökseen ei voida jäsenvaltiossa vedota luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä vastaan, ennen kuin viimeksi mainitut ovat voineet saada sen tietoonsa Euroopan unionin virallisessa lehdessä suoritetun asianmukaisen julkaisemisen kautta (em. asia Skoma-Lux, tuomion 37 kohta).

44 Erityisesti oikeusvarmuuden periaate edellyttää, että yhteisön lainsäädännön perusteella ne, joita asia koskee, voivat saada selville tarkasti, minkä laajuisia niille asetetut velvoitteet ovat. Yksityisten oikeussubjektien on nimittäin yksiselitteisesti voitava saada

tieto oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan ja ryhtyä niiden johdosta asianmukaisiin toimenpiteisiin (asia C-158/06, ROM-projecten, tuomio 21.6.2007, Kok., s. I-5103, 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

45 Näitä periaatteita on noudatettava samoin seurauksin silloin, kun yhteisön lainsäädännössä velvoitetaan jäsenvaltiot toteuttamaan sen täytäntöönpanemiseksi toimenpiteitä, joissa asetetaan yksityisille velvoitteita. Toteuttaessaan yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanemista koskevia toimenpiteitä kansallisten viranomaisten on noudatettava yhteisön oikeuden yleisiä periaatteita (ks. vastaavasti asia C-313/99, Mulligan ym., tuomio 20.6.2002, Kok., s. I-5719, 35 ja 36 kohta ja asia C-384/05, Piek, tuomio 11.1.2007, Kok., s. I-289, 34 kohta). Näin ollen sellaiset kansalliset toimenpiteet, joissa yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi asetetaan velvoitteita yksityisille, on julkaistava, jotta ne, joita asia koskee, voivat saada niistä tiedon (ks. vastaavasti em. asia Mulligan ym., tuomion 51 ja 52 kohta).

46 Lisäksi tällaisessa tilanteessa niillä, joita asia koskee, on myös oltava mahdollisuus saada tietoja niiden kansallisten toimenpiteiden lähteestä, joilla heille asetetaan velvoitteita, kun otetaan huomioon, että jäsenvaltiot ovat toteuttaneet nämä toimenpiteet juuri yhteisön oikeudessa asetetun velvoitteen täyttämiseksi.

47 Tämä on sitäkin tarpeellisempaa yhteisön asetusta osalta, koska niiden, joita asia koskee, on voitava tarvittaessa saattaa kansallisten tuomioistuinten tutkittavaksi yhteisön asetuksen täytäntöönpanemiseksi toteutettujen kansallisten toimenpiteiden yhteensopivuus kyseisen asetuksen kanssa (ks. vastaavasti asia 230/78, Eridania Zuccherifici nazionali ja Società italiana per l'industria degli zuccheri, tuomio 27.9.1979, Kok., s. 2749, Kok. Ep. IV, s. 547, 34 kohta). Tällaisessa tilanteessa on julkaistava paitsi kysymyksessä oleva kansallinen säännöstö, myös se yhteisön asetus, jossa velvoitetaan jäsenvaltiot toteuttamaan toimenpiteitä, joissa asetetaan yksityisille velvoitteita.

48 Kiellettyjen tavaroiden luettelon osalta on tutkittava, onko pääasiassa kysymyksessä olevalla julkaisematta jätetyllä yhteisön säännöstöllä, toisin sanoen asetuksen N:o 622/2003 liitteellä, voinut olla tarkoitus asettaa velvoitteita yksityisille.

49 Asetuksen N:o 2320/2002 1 artiklan mukaan asetuksen päätavoite on vahvistaa ja panna täytäntöön aiheelliset yhteisön toimenpiteet, joilla ehkäistään siviili-ilmailuun kohdistuvat laittomat teot. Asetuksen lisätavoitteena on vahvistaa perusta Chicagossa 7.12.1944 tehdyn kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen asiaa koskevien määräysten ja erityisesti sen liitteen 17 yhteiselle tulkinnalle. Kyseisessä liitteessä määrätään perusvaatimuksista, joilla pyritään siviili-ilmailun turvaamisen varmistamiseen. Nämä tavoitteet voidaan saavuttaa yhtäältä vahvistamalla ilmailun turvatoimenpiteitä koskevat yhteiset perusvaatimukset ja toisaalta perustamalla asianmukaiset seurantamekanismit säännösten noudattamisen varmistamiseksi.

50 Asetuksen N:o 2320/2002 4 artiklan 1 kohdan mukaan nämä yhteiset perusvaatimukset perustuvat Euroopan siviili-ilmailukonferenssin (ECAC) asiakirjan 30 sisältämiin voimassa oleviin suosituksiin, ja ne on esitetty asetuksen liitteessä. Yhtä määritelmiä koskevaa jaksoa lukuun ottamatta kyseisessä liitteessä määrätään erityisesti matkustajia ja käsimatkatavaroita koskevista turvaamis- ja tarkastustoimenpiteistä.

51 Kyseisessä liitteessä olevista 4.1 ja 4.3 kohdasta ilmenee, että kaikille lähteville matkustajille ja heidän käsimatkatavaroilleen on tehtävä turvatarkastus, jotta voidaan estää kiellettyjen esineiden vienti turvavalvotuille alueille ja ilma-aluksiin. Kielletyt esineet on otettava pois matkustajan hallusta tai matkustajalta on tarpeen mukaan evättävä pääsy turvavalvotuille alueille tai ilma-alukseen. Viitteellinen luettelo tällaisista kielletyistä esineistä on liitteen lisäyksessä. Vaikka näyttää siltä, että nämä määräykset on kohdistettu ensisijaisesti jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille, on kiistatonta, että niillä on joka tapauksessa tarkoitus asettaa yksityisille velvoitteita.

52 Asetuksen N:o 2320/2002 4 artiklan 2 kohdassa komissiolle annetaan toimivalta päättää tämän tuomion 49 kohdassa mainittujen yhteisten perusvaatimusten täytäntöönpanon ja teknisen mukauttamisen edellyttämistä toimenpiteistä asetuksen 9 artiklassa tarkoitettua menettelyä noudattaen.

53 Komissio antoi tätä toimivaltaa käyttäen asetuksen N:o 622/2003, jossa säädetään ilmailun turvaamista koskevien yhteisten perusvaatimusten täytäntöönpanon ja teknisen mukauttamisen edellyttämistä toimenpiteistä. Nämä toimenpiteet esitetään asetuksen liitteessä, ja niitä ei julkaista. Liitettä muutettiin asetuksen N:o 68/2004 liitteen mukaisesti, jota ei myöskään ole julkaistu.

54 Edellä esitetystä seuraa, että ei voida pitää mahdottomana sitä, että asetuksessa N:o 622/2003 säädetyt toimenpiteet koskisivat myös asetuksen N:o 2320/2002 liitteen lisäyksessä olevaa kiellettyjen esineiden luetteloa.

55 Ainakin viittauksena tähän suuntaan voidaan pitää sitä, että asetuksen N:o 68/2004 johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa todetaan, että on tarpeellista laatia yleisön saatavilla oleva yhdenmukaistettu luettelo, jossa luetellaan erikseen ne esineet, joita matkustajat eivät saa tuoda turvavalvotuille alueille tai ilma-aluksen matkustamoon. Asetuksen N:o 68/2004 tässä perustelukappaleessa korostettu yhdenmukaisen luettelon laatimisen tarve osoittaa, että asetuksen N:o 2320/2002 liitteenä olevaa luetteloa on tosiasiallisesti muutettu.

56 Näin ollen on lisäksi korostettava komission täytäntöönpanosäännöstön ilmeistä epäjohdonmukaisuutta tältä osin, koska yhtäältä siinä pidetään tarpeellisena pitää kiellettyjä esineitä koskevat toimenpiteet salaisina ja toisaalta todetaan, että on tarpeellista laatia yleisön saatavilla oleva yhdenmukaistettu luettelo näistä esineistä.

57 On joka tapauksessa selvää, että kyseisiä asetuksen N:o 2320/2002 liitteenä olevaan luetteloon mahdollisesti tehtyjä muutoksia ei ole julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

58 Tämän jälkeen on todettava, että asetuksen N:o 2320/2002 8 artiklassa määritellään täsmällisesti luottamuksellisuutta koskeva säännöstö siten, että siinä luetellaan niiden toimenpiteiden ja tietojen ryhmät, joita pidetään salaisina ja joita ei julkaista. Kuten komissio itse myönsi yhteisöjen tuomioistuimen istunnossa esittämään kysymykseen antamassaan vastauksessa, on todettava, että luettelo esineistä, joita ei saa viedä turvavalvotuille alueille tai ilma-aluksen matkustamoon, ei kuulu mihinkään näistä ryhmistä. Tämä luettelo ei siis kuulu asetuksen N:o 2320/2002 8 artiklassa säädetyn luottamuksellisuutta koskevan säännöstön piiriin, minkä vahvistaa lisäksi se, että kyseisen asetuksen liitteen lisäyksessä esitetty näiden esineiden viitteellinen luettelo julkaistiin ilman minkäänlaisia rajoituksia Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

59 Asetus N:o 2320/2002 ja erityisesti sen 4 artiklan 2 kohta eivät näin ollen muodosta mitään oikeudellista perustaa, jonka nojalla komissio voisi tähän säännökseen perustuvaa toimeenpanovaltaansa käyttäessään soveltaa asetuksen 8 artiklan mukaista luottamuksellisuutta koskevaa säännöstöä asetuksen N:o 2320/2002 liitteenä olevan kiellettyjen esineiden luettelon muuttamista koskeviin toimenpiteisiin.

60 Tästä seuraa, että siinä tapauksessa, että asetuksella N:o 622/2003 tosiasiallisesti tehtiin muutoksia kyseiseen kiellettyjen esineiden luetteloon – kuten kansallinen tuomioistuin lähtökohtaisesti olettaa –, tämä asetus on tältä osin väistämättä pätemätön.

61 Lisäksi ja ilman että on tarpeen vastata kysymykseen siitä, voiko EY 254 artiklan 1 ja 2 kohtaan perustuvasta julkaisemisvelvoitteesta olla olemassa poikkeuksia, tällaiset kiellettyjen esineiden luettelon muuttamista koskevat toimenpiteet on, siltä osin kuin niillä on tarkoitus asettaa yksityisille velvoitteita, joka tapauksessa julkaistava Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Kysymyksellä siitä, asetetaanko näillä toimenpiteillä ja säännöillä, joita ne koskevat, välittömästi velvoitteita yksityisille tai velvoitetaanko niillä jäsenvaltiot asettamaan tällaisia velvoitteita, ei ole tältä osin merkitystä, kuten tämän

tuomion 42–47 kohdasta ilmenee. Näissä molemmissa tapauksissa ne on julkaistava Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

62 Tästä seuraa, että koska asetuksen N:o 622/2003 liitettä ei ole julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä, kiellettyjen esineiden luettelon muuttamista koskeviin toimenpiteisiin ei, siltä osin kuin ne sisältyvät tähän luetteloon, voida vedota yksityisiä vastaan.

63 Näin ollen toiseen kysymykseen on vastattava, että asetuksen N:o 622/2003 liite, jota ei ole julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä, ei ole sitova siltä osin kuin sillä on tarkoitus asettaa yksityisille velvoitteita.

Vaikutusten ajallinen rajoittaminen

64 Sen varalta, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa asetuksen N:o 622/2003 pätemättömäksi, Itävallan ja Puolan hallitukset sekä Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus vaativat, että kaikkia tämän asetuksen liitteessä esitettyjä toimenpiteitä sekä kyseisen asetuksen nojalla toteutettuja toimenpiteitä on EY 231 artiklan toisen kohdan mukaisesti pidettävä pysyvinä siihen saakka, kunnes komissio toteuttaa uusia toimenpiteitä.

65 Tältä osin on aivan ensiksi todettava, että yhteisöjen tuomioistuin ei tässä tuomiossa aio todeta asetusta N:o 622/2003 kokonaan tai osittain pätemättömäksi.

66 On lisättävä, että sen toteaminen, että asetuksen N:o 622/2003 liite ei ole sitova siltä osin kuin kyseisen liitteellä on tarkoitus asettaa yksityisille velvoitteita, ei vaikuta asetuksella N:o 2320/2002 jäsenvaltioille siviili-ilmailun turvaamisen alalla asetettuihin velvoitteisiin, erityisesti niihin, jotka koskevat kiellettyjen esineiden turvavalvotuille alueille tai ilma-alukseen viemisen estämistä.

67 Asetuksen N:o 2320/2002 liitteen lisäyksessä olevat suuntaviivat tarjoavat yksityiskohtaisia tietoja tältä osin, joten kansalliset viranomaiset voivat varmistaa siviili-ilmailun turvaamisen asetuksen N:o 2320/2002 tavoitteiden mukaisesti.

68 Olisi oikeusvarmuuden vaatimuksen vastaista antaa asetuksen N:o 622/2003 liitteen vaikutusten pysyä voimassa siltä osin, kuin tällä liitteellä on tarkoitus asettaa yksityisille velvoitteita, siihen saakka, kunnes komissio toteuttaa mahdollisesti tarvittavat toimenpiteet sen saattamiseksi sitovaksi yksityisiin nähden.

69 Näissä olosuhteissa tämän tuomion vaikutuksia ei ole syytä rajoittaa ajallisesti.

Ensimmäinen kysymys

70 Kun otetaan huomioon toiseen kysymykseen annettu vastaus, ensimmäiseen kysymykseen ei ole tarpeen vastata.

Oikeudenkäyntikulut

71 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä yhteisöjen tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Toimenpiteistä ilmailun turvaamista koskevien yhteisten perusvaatimusten täytäntöönpanemiseksi 4.4.2003 annetun komission asetuksen (EY) N:o 622/2003, sellaisena kuin se on muutettuna 15.1.2004 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 68/2004, liite, jota ei ole julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä, ei ole sitova siltä osin kuin sillä on tarkoitus asettaa yksityisille velvoitteita.

Allekirjoitukset