DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 10 mars 2009 *

I mål C-345/06,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, framställd av Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich (Österrike) genom beslut av den 26 juli 2006, som inkom till domstolen den 10 augusti 2006, i målet

Gottfried Heinrich

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena P. Jann, C.W. A. Timmermans (referent), A. Rosas, K. Lenaerts och M. Ilešič samt domarna A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, J. Malenovský, J. Klučka, A. Arabadjiev och C. Toader,

generaladvokat: E. Sharpston,
justitiesekreterare: handläggaren J. Swedenborg,

* Rättegångsspråk: tyska.

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 13 november 2007,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Österrikes regering, genom G. Eberhard, i egenskap av ombud,

— Tjeckiens regering, genom T. Boček och M. Smolek, båda i egenskap av ombud,

— Danmarks regering, genom B. Weis Fogh, i egenskap av ombud,

— Tysklands regering, genom M. Lumma och C. Schulze-Bahr, båda i egenskap av ombud,

— Greklands regering, genom G. Alexaki och M. Tassopoulou, båda i egenskap av ombud,

— Frankrikes regering, genom G. de Bergues och A'L. Hare, båda i egenskap av ombud,

— Ungerns regering, genom J. Fazekas, i egenskap av ombud,

— Polens regering, genom E. Ośniecka-Tamecka och M. Kapko, båda i egenskap av ombud,

— Finlands regering, genom E. Bygglin och J. Heliskoski, båda i egenskap av ombud,

— Sveriges regering, genom A. Falk, i egenskap av ombud,

— Förenade kungarikets regering, genom C. Gibbs och J. Stratford, båda i egenskap av ombud,

— Europaparlamentet, genom K. Bradley och U. Rösslein, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska unionens råd, genom M. Bauer och E. Karlsson, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom C. Ladenburger och R. Vidal Puig, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 10 april 2008 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av dels artikel 2.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, s. 43), dels artikel 254.2 EG jämförd med gemenskapslagstiftningen på området för civil luftfartssäkerhet.

2 Begäran har framställts i ett mål i vilket Gottfried Heinrich har väckt talan mot de österrikiska myndigheternas beslut att inte tillåta honom att gå ombord på ett flygplan på grund av att han hade tennisracketar i sitt kabinbagage. Dessa myndigheter betraktar nämligen dessa föremål som förbjudna i enlighet med en icke offentliggjord bilaga till en förordning inom området för den civila luftfartssäkerheten.

Tillämpliga bestämmelser

Gemenskapsbestämmelserna om tillgång till handlingar

3 Enligt artikel 2.1 i förordning nr 1049/2001 ska varje unionsmedborgare ha rätt till tillgång till institutionernas handlingar, med beaktande av de principer, villkor och gränser som fastställs i denna förordning.

4 Enligt artikel 2.3 i denna förordning ska den ”tillämpas på alla handlingar som finns hos en institution, det vill säga handlingar som upprättats eller mottagits och som innehas av institutionen, inom samtliga Europeiska unionens verksamhetsområden”.

5 Begreppet handling definieras på följande sätt i artikel 3 a i förordning nr 1049/2001: ”allt innehåll, oberoende av medium (på papper eller lagrat i elektronisk form, ljud- och bildupptagningar samt audiovisuella upptagningar) som har samband med den policy, de åtgärder och de beslut som omfattas av institutionens ansvarsområde”.

Gemenskapsbestämmelserna om den civila luftfartssäkerheten

6 Genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2320/2002 av den 16 december 2002 införs gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten (EGT L 355, s. 1).

7 Enligt artikel 1.1 i denna förordning är huvudsyftet med den att införa och genomföra lämpliga gemenskapsåtgärder för att förhindra olagliga handlingar mot den civila luftfarten.

8 Artikel 4.1 och 4.2 i förordning nr 2320/2002 har följande lydelse:

”1. De gemensamma grundläggande standarderna för åtgärder avseende luftfartsskydd grundas på gällande rekommendationer i Europeiska civila luftfartskonferensens (ECAC) dokument 30 och anges i bilagan.

2. De åtgärder som krävs för att genomföra och tekniskt anpassa dessa gemensamma grundläggande standarder skall antas i enlighet med förfarandet i artikel 9.2, varvid hänsyn skall tas till de olika typerna av verksamhet och till hur känsliga de åtgärder är som avser

a) specifikationer för och acceptansprovning av utrustning,

b) detaljerade förfaranden som innehåller känslig information,

c) detaljerade kriterier för undantag från säkerhetsåtgärder.”

9 Artikel 6 i förordning nr 2320/2002 har följande lydelse:

”Medlemsstaterna får i överensstämmelse med gemenskapslagstiftningen vidta strängare åtgärder än de som fastställs i denna förordning. Så snart som möjligt efter det att dessa åtgärder trätt i kraft skall medlemsstaterna underrätta kommissionen om åtgärdernas innehåll.”

10 Artikel 8.1 i förordning nr 2320/2002 avser spridning av information och har följande lydelse:

”1. Utan att det påverkar den allmänna rätten till tillgång till handlingar som fastställs i … förordning … nr 1049/2001 … ska

a) åtgärder som avser

i) specifikationer för och acceptansprovning av utrustning,

ii) detaljerade procedurer som innehåller känslig information,

iii) detaljerade kriterier för undantag från säkerhetsåtgärder,

som avses i artikel 4.2,

…

c) … vara hemliga och inte offentliggöras. De skall endast göras tillgängliga för de myndigheter som avses i artikel 5.2, vilka skall lämna information om dessa endast till berörda parter som behöver få kännedom därom i enlighet med tillämpliga nationella regler för spridning av känslig information.”

11 Punkt 4.1 och 4.3 i bilagan till förordning nr 2320/2002, till vilken det hänvisas i artikel 4.1 i denna förordning, innehåller gemensamma grundläggande standarder för säkerhetskontrollerna för avresande passagerare och deras kabinbagage. Dessa bestämmelser har som syfte att förhindra att förbjudna föremål förs in på behörighetsområden eller ombord på luftfartyg.

12 Punkt 4.3 mom 1 har följande lydelse: ”Samtliga avresande passagerares kabinbagage … skall säkerhetskontrolleras innan det får föras in på behörighetsområdet eller ombord på luftfartyget. Förbjudna föremål skall tas ifrån passagerarna[. I annat fall] skall passageraren nekas tillträde till behörighetsområdet eller till luftfartyget. …”

13 Begreppet förbjudet föremål definieras i punkt 1.18 i bilagan till förordning nr 2320/2002 som ”ett föremål som kan användas för att begå olagliga handlingar och som inte på vederbörligt sätt har deklarerats och inte varit föremål för tillämpliga lagar och föreskrifter”. En vägledande förteckning över sådana förbjudna föremål återfinns i tillägget i denna bilaga, där det föreskrivs riktlinjer för klassificering av förbjudna föremål. Under iii i detta tillägg återfinns följande kategori: ”Påkar: blydaggar, batonger, baseballklubbor eller liknande”.

14 Genomförandet av förordning nr 2320/2002, och i synnerhet artikel 4.2 häri, regleras i kommissionens förordning (EG) nr 622/2003 av den 4 april 2003 om åtgärder för att genomföra gemensamma grundläggande standarder avseende luftfartsskydd (EUT L 89, s. 9), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 68/2004 av den 15 januari 2004 (EUT L 10, s. 14) (nedan kallad förordning nr 622/2003).

15 Skälen 1 och 2 i förordning nr 622/2003 har följande lydelse:

> ”(1) Kommissionen är skyldig att vidta åtgärder för att genomföra gemensamma grundläggande standarder för åtgärder avseende luftfartsskydd i Europeiska unionen. En förordning är det instrument som är bäst lämpat för det ändamålet.
>
> (2) I enlighet med förordning 2320/2002 och för att förhindra olagliga handlingar, [skall] de åtgärder som anges i bilagan till denna förordning … vara hemliga och inte offentliggöras.”

16 I artikel 3 i förordning nr 622/2003, som har rubriken ”Konfidentialitet”, beskrivs de ifrågavarande åtgärderna i bilagan och anges att de ”skall vara hemliga och skall inte offentliggöras. De skall endast vara tillgängliga för personer som i behörig ordning godkänts av en medlemsstat eller kommissionen.”

17 I artikel 1 i förordning nr 68/2004 bekräftas att specifikationerna i denna bilaga är konfidentiella.

18 Skälen 2–4 i förordning nr 68/2004 har följande lydelse:

”(2) I enlighet med förordning (EG) nr 2320/2002 och i syfte att förebygga olagliga handlingar bör de åtgärder som fastställs i bilagan till förordning (EG) nr 622/2003 vara hemliga och inte publiceras. Samma bestämmelser gäller för alla ändringar av rättsakter.

(3) Trots detta finns det behov av en harmoniserad förteckning som är tillgänglig för allmänheten och som innehåller de föremål som inte får medföras av passagerare till behörighetsområden och i flygplanskabinen, samt sådana föremål som inte får medföras i luftfartygets lastrum.

(4) En sådan förteckning kan naturligtvis aldrig vara fullständig. Den behöriga myndigheten bör därför ha rätt att förbjuda andra föremål utöver dem som anges i förteckningen. Passagerarna bör lämpligen före och under incheckningen erhålla tydlig information om vilka föremål som är förbjudna.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

19 Den 25 september 2005 genomgick klaganden i målet vid den nationella domstolen en säkerhetskontroll på flygplatsen Wien-Schwechat. Vid kontrollen upptäcktes att han hade tennisracketar i sitt kabinbagage. Eftersom dessa, enligt de nationella myndigheterna, utgjorde sådana förbjudna föremål som avses i punkt 4.1 och 4.3 i bilagan till förordning nr 2320/2002 och som räknas upp i bilagan till förordning nr 622/2003, tilläts han inte passera säkerhetskontrollen. Sedan han ändå gått ombord på planet med tennisracketarna i sitt kabinbagage beordrades han att lämna planet.

20 Det framgår av handlingarna i målet vid den nationella domstolen att sökanden där har yrkat fastställelse av att de åtgärder som vidtagits gentemot honom är rättsstridiga.

21 I samband med sin prövning av detta yrkande fann Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich att innehållet i förordning nr 622/2003 inte enbart riktade sig till statliga organ utan även till enskilda. Denna domstol fann emellertid att enskilda inte kunde rätta sig efter förordningen, eftersom dess bilaga inte hade offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

22 Enligt den hänskjutande domstolen utgör hemlighållandet av förhållningsregler som rättssubjekt är skyldiga att iaktta ett så grovt åsidosättande av de mest grundläggande principerna i en rättsstat, som det även åligger Europeiska gemenskapen att iaktta, att förordningar eller delar av förordningar som – i strid med föreskrifterna i artikel 254.1 och 254.2 EG – inte har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning* inte blir rättsligt giltiga och därför inte kan vara bindande.

23 Enligt den hänskjutande domstolen medför detta även att möjligheten att begränsa unionsmedborgares rätt till tillgång till gemenskapsinstitutionernas handlingar i den mening som avses i förordning nr 1049/2001, en möjlighet som kommissionen enligt denna domstol uppenbart velat utnyttja i det aktuella fallet, inte kan utövas genom rättsakter som är rättligt bindande för enskilda och som bland annat av den anledningen måste offentliggöras i *Europeiska unionens officiella tidning*.

24 Det är mot denna bakgrund som Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande två frågor till domstolen:

”1) Ska med handlingar, i den mening som avses i artikel 2.3 i [förordning nr 1049/2001], också förstås sådana rättsakter som enligt artikel 254 EG ska offentliggöras i [*Europeiska unionens officiella tidning*]?

2) Är förordningar, eller delar av förordningar, bindande när de – i strid med föreskrifterna i artikel 254.2 EG – inte har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Upptagande till sakprövning

25 Den tyska och den franska regeringen samt Förenade kungarikets regering har gjort gällande att begäran om förhandsavgörande inte kan tas upp till prövning, eftersom beslutet om hänskjutande varken innehåller uppgifter om under vilka omständigheter Gottfried Heinrich har väckt talan vid den hänskjutande domstolen eller syftet med denna talan. Eftersom de faktiska och rättsliga omständigheterna i tolkningsfrågorna inte är tillräckligt tydligt beskrivna, är det inte heller möjligt att avgöra om det finns ett objektivt behov av att de besvaras för att kunna avgöra målet vid den nationella domstolen.

26 Två av dessa regeringar hyser dessutom tvivel om huruvida frågorna är relevanta för utgången av målet vid den nationella domstolen.

27 Den tyska regeringen har anfört att den rättsliga grunden för de omtvistade åtgärderna är hänförlig till österrikisk rätt och inte till de förordningar som den hänskjutande domstolen hänvisat till. Denna domstol har inte visat hur en eventuell nullitet av dessa förordningar skulle kunna leda till att den österrikiska lagen om luftfartssäkerhet blir en nullitet.

28 Den franska regeringen anser att den första frågan ska avvisas, eftersom de nationella domstolarna inte är behöriga att pröva en talan avseende tillgång till sådana handlingar som omfattas av förordning nr 1049/2001. Även den andra frågan ska avvisas, eftersom de österrikiska myndigheterna är behöriga att förbjuda att vissa föremål tas ombord på ett flygplan, även om förteckningen i bilagan till förordning nr 622/2003 inte kan göras gällande gentemot enskilda.

29 Den svenska regeringen har inte uttryckligen uttalat sig om frågan huruvida begäran om förhandsavgörande ska avvisas. Den anser att det är svårt att ta ställning till om den omständigheten, att bilagan till förordning nr 622/2003 inte har offentliggjorts, har haft någon direkt betydelse för Gottfried Heinrichs möjligheter att få vetskap om sina skyldigheter, och har konstaterat att varken klagandens yrkanden eller de rättsföljder som kan bli aktuella framgår av begäran om förhandsavgörande.

30 Det ska i detta hänseende påpekas att det enligt domstolens fasta rättspraxis krävs att den nationella domstolen klargör den faktiska och rättsliga bakgrunden till de frågor som ställs, eller att den åtminstone förklarar de faktiska omständigheter som ligger till grund för dessa frågor, eftersom det är nödvändigt att komma fram till en tolkning av gemenskapsrätten som är användbar för den nationella domstolen (se, bland annat, dom av den 23 mars 2006 i mål C-237/04, Enirisorse, REG 2006, s. I-2843, punkt 17 och där angiven rättspraxis).

31 De uppgifter som lämnas i beslutet om hänskjutande ska inte enbart göra det möjligt för domstolen att lämna användbara svar, utan också ge medlemsstaternas regeringar och andra berörda parter möjlighet att avge yttranden i enlighet med artikel 23 i domstolens stadga. Det åligger domstolen att säkerställa denna möjlighet, varvid det ska beaktas att

det enligt ovannämnda bestämmelse endast är beslut om hänskjutande som delges de berörda parterna (se, bland annat, domen i det ovannämnda målet Enirisorse, punkt 18 och där angiven rättspraxis).

32 Det framgår av handlingarna i målet vid den nationella domstolen att Gottfried Heinrich yrkat fastställelse av att de nationella säkerhetstjänstemännen har agerat rättsstridigt genom att först vägra att låta honom passera säkerhetskontrollen och sedan, efter det att han likväl gått ombord på flygplanet, beordra honom att lämna detsamma.

33 Den hänskjutande domstolen har i sitt beslut bland annat framhållit att de behöriga myndigheterna fattat sitt beslut, att inte låta Gottfried Heinrich passera säkerhetskontrollen med sina tennisracketar, med stöd av förordningarna nr 2320/2002 och nr 622/2003. Den har påpekat att dessa förordningar inte enbart riktar sig till de nationella myndigheterna utan även medför skyldigheter för enskilda. De senare har emellertid inte möjlighet att fullgöra dessa skyldigheter, eftersom bilagan till förordning nr 622/2003 inte har offentliggjorts.

34 Den nationella domstolen har således i tillräcklig utsträckning angett den faktiska och den rättsliga bakgrunden till sina frågor om tolkning av gemenskapsrätten och har gett domstolen alla nödvändiga uppgifter för att denna ska kunna besvara frågorna på ett ändamålsenligt sätt.

35 Det framgår dessutom av de yttranden som de ovannämnda regeringarna och övriga berörda parter har avgett, i enlighet med artikel 23 i domstolens stadga, att de mot bakgrund av uppgifterna i beslutet om hänskjutande har kunnat ta ställning till frågorna på ett ändamålsenligt sätt.

36 Vad gäller relevansen av de hänskjutna frågorna erinrar domstolen om att det i ett förfarande enligt artikel 234 EG, enligt fast rättspraxis, uteslutande ankommer på den

nationella domstolen, vid vilken tvisten anhängiggjorts och som har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till domstolen (se, bland annat, dom av den 15 november 2007 i mål C-162/06, International Mail Spain, REG 2007, s. I-9911, punkt 23 och där angiven rättspraxis).

37 En begäran från en nationell domstol kan bara avvisas av EG-domstolen då det är uppenbart att den begärda tolkningen av gemenskapsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller föremålet för tvisten vid den nationella domstolen eller då frågorna är hypotetiska (se, bland annat, dom av den 8 november 2007 i mål C-379/05, Amurta, REG 2007, s. I-9569, punkt 64 och där angiven rättspraxis).

38 Den hänskjutande domstolens första fråga föranleds av att den konstaterat att bilagan till förordning nr 622/2003 inte har offentliggjorts på grund av artikel 8.1 i förordning nr 2320/2002, enligt vilken vissa kategorier av åtgärder och information, utan att det påverkar den allmänna rätten till tillgång till handlingar som fastställs i förordning nr 1049/2001, av flygsäkerhetsskäl inte ska offentliggöras. Denna fråga, som den hänskjutande domstolen har ställt för att få klarhet i om det mot bakgrund av denna senare förordning är möjligt att rättfärdiga att gemenskapsrättsakter som ska vara offentliga i enlighet med artikel 254 EG inte offentliggörs, är utan tvivel av betydelse för utgången av målet.

39 Den andra frågan avser den bindande verkan som förordningar eller delar av förordningar som inte offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning har* och, således, huruvida skyldigheter som föreskrivs i dessa förordningar kan göras gällande gentemot enskilda. Med hänsyn till att det ankommer på den hänskjutande domstolen att bestämma den rättsliga ramen för det nationella målet och att denna fastställt att de österrikiska myndigheterna åberopat de ifrågavarande förordningarna till stöd för att vägra Gottfried Heinrich att passera säkerhetskontrollen på flygplatsen Wien-Schwechat, kan det inte ifrågasättas att denna fråga har samband med föremålet för tvisten vid den nationella domstolen.

40 Mot denna bakgrund ska begäran om förhandsavgörande tas upp till prövning.

Prövning i sak

Den andra frågan

41 Den hänskjutande domstolen har ställt sin andra fråga, som ska prövas först, för att få klarhet i huruvida bilagan till förordning nr 622/2003, som inte har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*, har bindande verkan i den mån som den syftar till att införa skyldigheter för enskilda.

42 Det framgår redan av ordalydelsen i artikel 254.2 EG att rådets och kommissionens förordningar ska offentliggöras i *Europeiska unionens officiella tidning* och att de ska träda i kraft den dag som anges i rättsakterna eller, i annat fall, den tjugonde dagen efter offentliggörandet. Det framgår av själva ordalydelsen i denna bestämmelse att en förordning endast har rättsverkan om den har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning* (se dom av den 11 december 2007 i mål C-161/06, Skoma-Lux, REG 2007, s. I-10841, punkt 33).

43 Dessutom kan en rättsakt som har antagits av en gemenskapsinstitution inte heller göras gällande mot fysiska och juridiska personer i en medlemsstat innan de har getts möjlighet att ta del av rättsakten genom att den har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning* i vederbörlig ordning (domen i det ovannämnda målet Skoma-Lux, punkt 37).

44 Rättssäkerhetsprincipen kräver i synnerhet att en gemenskapsbestämmelse möjliggör för dem som berörs därav att få kännedom om den exakta omfattningen av de skyldigheter som de åläggs genom bestämmelsen. Enskilda ska nämligen på ett

otvetydigt sätt kunna få kännedom om sina rättigheter och skyldigheter och kunna vidta åtgärder i enlighet därmed (dom av den 21 juni 2007 i mål C-158/06, ROM-projecten, REG 2007, s. I-5103, punkt 25 och där angiven rättspraxis).

45 Dessa principer ska även iakttas, och har samma konsekvenser, när medlemsstaterna i enlighet med gemenskapsbestämmelser är skyldiga att vidta åtgärder som medför skyldigheter för enskilda för att genomföra bestämmelserna i fråga. När medlemsstaterna vidtar åtgärder för att genomföra gemenskapsrätten är de nämligen skyldiga att iaktta de allmänna gemenskapsrättsliga principerna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 juni 2002 i mål C-313/99, Mulligan m.fl., REG 2002, s. I-5719, punkterna 35 och 36, och av den 11 januari 2007 i mål C-384/05, Piek, REG 2007, s. I-289, punkt 34). Nationella åtgärder, som i syfte att genomföra gemenskapsrätten medför skyldigheter för enskilda, ska därför offentliggöras så att de berörda kan få kännedom om dem (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Mulligan m.fl., punkterna 51 och 52).

46 Dessutom ska de berörda i en sådan situation också ges möjlighet att få reda på upphovet till de nationella åtgärder genom vilka de åläggs skyldigheter, eftersom medlemsstaterna vidtagit dessa åtgärder för att fullgöra en skyldighet som följer av gemenskapsrätten.

47 När det är fråga om gemenskapsförordningar är det särskilt nödvändigt att de berörda i förekommande fall kan få till stånd en prövning, genom de nationella myndigheternas försorg, av huruvida de nationella åtgärder som vidtagits för att genomföra en gemenskapsförordning är förenliga med densamma (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 november 1979 i mål 230/78, Eridania Zuccherifici nazionali och Società italiana per l'industria degli zuccheri, REG 1979, s. 2749, punkt 34, svensk specialutgåva, volym 4, s. 513). I en sådan situation ska alltså inte enbart de nationella bestämmelserna offentliggöras utan även den gemenskapsförordning som föreskriver en skyldighet för medlemsstaterna att vidta åtgärder som medför skyldigheter för enskilda.

48 Vad gäller förteckningen över förbjudna föremål ska det prövas huruvida de icke offentliggjorda gemenskapsbestämmelser som är aktuella i målet vid den nationella domstolen, närmare bestämt förordning nr 622/2003, syftar till att införa skyldigheter för enskilda.

49 Enligt artikel 1 i förordning nr 2320/2002 är dess huvudsyfte att införa och genomföra lämpliga gemenskapsåtgärder för att förhindra olagliga handlingar mot den civila luftfarten. Ett annat syfte med denna förordning är att lägga grunden för en gemensam tolkning av motsvarande bestämmelser i Chicagokonventionen av den 7 december 1944 om internationell civil luftfart, och särskilt bilaga 17 till denna konvention, som föreskriver minimistandarder för att säkerställa den civila luftfartssäkerheten. Dessa mål ska uppnås genom dels fastställande av gemensamma grundläggande standarder för åtgärder avseende luftfartsskydd, dels införande av lämpliga mekanismer för att övervaka att förordningen efterlevs.

50 Enligt artikel 4.1 i förordning nr 2320/2002 grundas dessa gemensamma grundläggande standarder på gällande rekommendationer i Europeiska civila luftfartskonferensens dokument 30 och anges i bilagan till denna förordning. Med undantag för ett avsnitt med definitioner, föreskrivs det i bilagan åtgärder för säkerhet, kontroll och inspektion av bland annat passagerare och kabinbagage.

51 Det följer av punkt 4.1 och 4.3 i denna bilaga att samtliga avresande passagerare och deras kabinbagage ska säkerhetskontrolleras i syfte att förhindra att förbjudna föremål förs in på behörighetsområdet eller ombord på luftfartyget. Förbjudna föremål ska tas ifrån passagerarna. Om så inte sker, ska passageraren nekas tillträde till behörighetsområdet eller, i förekommande fall, till luftfartyget. En vägledande förteckning över sådana förbjudna föremål återfinns i tillägget i denna bilaga. Även om dessa bestämmelser främst verkar rikta sig till de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna, råder det inga tvivel om att de under alla omständigheter syftar till att medföra skyldigheter för enskilda.

52 I artikel 4.2 i förordning nr 2320/2002 ges kommissionen en genomförandebefogenhet för att i enlighet med förfarandet i artikel 9.2 i denna förordning anta de åtgärder som krävs för att genomföra och tekniskt anpassa de gemensamma grundläggande standarder som nämns ovan i punkt 49 i denna dom.

53 Kommissionen har med utövande av denna befogenhet antagit förordning nr 622/2003, i vilken de åtgärder som krävs för att genomföra och tekniskt anpassa de gemensamma grundläggande standarderna inom flygsäkerheten fastställs. Dessa åtgärder återfinns i bilagan till denna förordning och har inte offentliggjorts. Denna bilaga har ändrats i enlighet med bilagan till förordning nr 68/2004, och denna senare bilaga har inte heller offentliggjorts.

54 Av det ovanstående följer att det inte kan uteslutas att de åtgärder som avses i förordning nr 622/2003 även omfattar förteckningen över förbjudna föremål i tillägget i bilagan till förordning nr 2320/2002.

55 För att så är fallet talar i vart fall att det i skäl 3 i förordning nr 68/2004 anges att det finns behov av en harmoniserad förteckning som är tillgänglig för allmänheten och som innehåller de föremål som inte får medföras av passagerare till behörighetsområden och i flygplanskabinen. Det i detta skäl påpekade behovet av en harmoniserad förteckning förutsätter nämligen att den förteckning som bifogats förordning nr 2320/2002 faktiskt har ändrats.

56 Om så är fallet ska det dessutom påpekas att kommissionens genomförandebestämmelser i detta avseende är uppenbart motsägelsefulla, då de å ena sidan nämner nödvändigheten av att hemlighålla åtgärder avseende förbjudna föremål, å andra sidan anger behovet av en harmoniserad förteckning som är tillgänglig för allmänheten.

57 Under alla omständigheter har de ovannämnda eventuella ändringarna av den till förordning nr 2320/2002 bifogare förteckningen inte offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

58 Det ska vidare konstateras att det i artikel 8 i förordning nr 2320/2002 finns en tydlig definition av vad som kan hemlighållas genom att de kategorier av åtgärder och informationer räknas upp som betraktas som hemliga och som inte ska offentliggöras. I likhet med vad kommissionen själv har medgett som svar på en fråga från domstolen under förhandlingen, omfattas förteckningen över föremål som är förbjudna inom behörighetsområden eller ombord på luftfartyg inte av någon av dessa kategorier. Denna förteckning omfattas alltså inte av de bestämmelser om hemlighållande som återfinns i artikel 8 i förordning nr 2320/2002, vilket dessutom bekräftas av att den vägledande förteckningen över dessa föremål, som återfinns i tillägget i bilagan till nämnda förordning, har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning* utan några begränsningar.

59 Förordning nr 2320/2002, och i synnerhet artikel 4.2 däri, utgör alltså inte någon rättslig grund för kommissionen att, vid utövandet av sin genomförandebefogenhet i enlighet med denna bestämmelse, tillämpa de bestämmelser om hemlighållande som avses i artikel 8 i densamma på åtgärder som vidtas för att anpassa förteckningen över de föremål som är förbjudna enligt bilagan till förordning nr 2320/2002.

60 Av detta följer att förordning nr 622/2003 således med nödvändighet skulle vara ogiltig om, och i den mån som, den faktiskt medförde anpassningar av den ovannämnda förteckningen över förbjudna föremål, något som den hänskjutande domstolen utgått ifrån är fallet.

61 Utan att det är nödvändigt att gå in på frågan huruvida det kan göras undantag från skyldigheten i artikel 254.1 och 254.2 EG, att offentliggöra en förordning, ska det konstateras att sådana anpassningsåtgärder, i den mån de medför skyldigheter för enskilda, under alla omständigheter ska offentliggöras i *Europeiska unionens officiella tidning*. Såsom framgår av punkterna 42–47 i denna dom är det härvid inte relevant

huruvida dessa åtgärder och de bestämmelser som de avser direkt medför skyldigheter för enskilda eller ålägger medlemsstaterna att föreskriva sådana. I båda fallen måste de nämligen offentliggöras i *Europeiska unionens officiella tidning*.

62 Av detta följer att åtgärder för att anpassa förteckningen över förbjudna föremål, i den mån dessa föremål anges i bilagan till förordning nr 622/2003, inte kan göras gällande gentemot enskilda, eftersom denna bilaga inte har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

63 Den andra frågan ska således besvaras enligt följande: Bilagan till förordning nr 622/2003, som inte har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*, har inte bindande verkan i den mån den syftar till att införa skyldigheter för enskilda.

Begränsning i tiden av rättsverkningarna

64 För det fall att domstolen skulle ogiltigförklara förordning nr 622/2003, har den österrikiska och den polska regeringen samt Förenade kungarikets regering, i enlighet med artikel 231 andra stycket EG, yrkat att samtliga åtgärder i bilagan till denna förordning, liksom de åtgärder som vidtagits med stöd av förordningen, ska betraktas som bestående fram till dess att kommissionen vidtagit nya åtgärder.

65 I detta avseende ska det för det första påpekas att domstolen i förevarande fall inte ogiltigförklarar förordning nr 622/2003, vare sig helt eller delvis.

66 Domstolen tillägger att ett fastställande av att bilagan till förordning nr 622/2003 inte har bindande verkan, i den mån som den syftar till att införa skyldigheter för enskilda, inte påverkar de skyldigheter som medlemsstaterna har enligt förordning nr 2320/2002 inom området för den civila luftfartssäkerheten, däribland skyldigheten att förhindra att förbjudna föremål förs in på behörighetsområden eller ombord på luftfartyg.

67 Dessutom ger riktlinjerna i tillägget i förordning nr 2320/2002 tillräckligt detaljerade anvisningar i detta hänseende för att de nationella myndigheterna ska kunna säkerställa den civila luftfartssäkerheten i enlighet med målen för förordning nr 2320/2002.

68 Slutligen skulle det inte vara förenligt med rättssäkerheten att låta rättsverkningarna av bilagan till förordning nr 622/2003, i den mån som den syftar till att införa skyldigheter för enskilda, bestå fram till dess att kommissionen vidtar åtgärder som eventuellt är nödvändiga för att bilagan ska få bindande verkan gentemot enskilda.

69 Under dessa förhållanden ska rättsverkningarna av förevarande dom inte begränsas i tiden.

Den första frågan

70 Med hänsyn till svaret på den andra tolkningsfrågan finns det inte anledning att besvara den första tolkningsfrågan.

Rättegångskostnader

71 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

Bilagan till kommissionens förordning (EG) nr 622/2003 av den 4 april 2003 om åtgärder för att genomföra gemensamma grundläggande standarder avseende luftfartsskydd, i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 68/2004, av den 15 januari 2004, som inte har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*, är inte rättsligt bindande i den mån som den syftar till att införa skyldigheter för enskilda.

Underskrifter