EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

10. märts 2009 *

Kohtuasjas C-345/06,

mille ese on EÜ artikli 234 alusel Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich (Austria) 26. juuli 2006. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 10. augustil 2006, menetluses

Gottfried Heinrich

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president V. Skouris, kodade esimehed P. Jann, C. W. A. Timmermans (ettekandja), A. Rosas, K. Lenaerts ja M. Ilešič, kohtunikud A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, J. Malenovský, J. Klučka, A. Arabadjiev ja C. Toader,

kohtujurist: E. Sharpston,
kohtusekretär: ametnik J. Swedenborg,

* Kohtumenetluse keel: saksa.

arvestades kirjalikus menetluses ja 13. novembri 2007. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

– Austria valitsus, esindaja: G. Eberhard,

– Tšehhi valitsus, esindajad: T. Boček ja M. Smolek,

– Taani valitsus, esindaja: B. Weis Fogh,

– Saksamaa valitsus, esindajad: M. Lumma ja C. Schulze-Bahr,

– Kreeka valitsus, esindajad: G. Alexaki ja M. Tassopoulou,

– Prantsusmaa valitsus, esindajad: G. de Bergues ja A'L. Hare,

– Ungari valitsus, esindaja: J. Fazekas,

– Poola valitsus, esindajad: E. Ośniecka-Tamecka ja M. Kapko,

– Soome valitsus, esindajad: E. Bygglin ja J. Heliskoski,

– Rootsi valitsus, esindaja: A. Falk,

– Ühendkuningriigi valitsus, esindajad: C. Gibbs ja J. Stratford,

– Euroopa Parlament, esindajad: K. Bradley ja U. Rösslein,

– Euroopa Liidu Nõukogu, esindajad: M. Bauer ja E. Karlsson,

– Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: C. Ladenburger ja R. Vidal Puig,

olles 10. aprilli 2008. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus puudutab ühelt poolt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2001. aasta määruse (EÜ) nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele (EÜT L 145, lk 43; ELT eriväljaanne 01/03, lk 331) artikli 2 lõike 3 ning teiselt poolt EÜ artikli 254 lõike 2 tõlgendamist koosmõjus ühenduse õigusnormidega tsiviillennundusjulgestuse kohta.

2 Taotlus on esitatud G. Heinrichi kaebuse raames Austria ametiasutuste tegevuse peale, kui viimased keeldusid teda laskmast lennuki pardale põhjendusega, et tema käsipagasis olid tennisereketid, kuna nimetatud ametiasutuste arvates oli tegemist keelatud esemetega tsiviillennundusjulgestuse määruse avaldamata lisa järgi.

Õiguslik raamistik

Dokumentidele juurdepääsu käsitlevad ühenduse õigusnormid

3 Määruse nr 1049/2001 artikli 2 lõike 1 alusel on kõigil liidu kodanikel õigus tutvuda institutsioonide dokumentidega, arvestades selles määruses sätestatud põhimõtteid, tingimusi ja piiranguid.

4 Nimetatud määruse artikli 2 lõige 3 täpsustab, et seda määrust „kohaldatakse kõigi institutsiooni käsutuses olevate dokumentide suhtes, see tähendab institutsiooni koostatud ja talle saadetud ning tema valduses olevate dokumentide suhtes kõikides Euroopa Liidu tegevusvaldkondades".

5 Mõiste „dokument" on määratletud määruse nr 1049/2001 artikli 3 punktis a kui „sisu, mis olenemata teabekandjast (paberile kirjutatuna, elektroonilises vormis või heli-, visuaal- või audiovisuaalsalvestisena) käsitleb küsimusi, mis on seotud institutsiooni vastutusalasse kuuluva poliitika, tegevuse või otsustega".

Tsiviillennundusjulgestust käsitlevad ühenduse õigusnormid

6 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2002. aasta määrus (EÜ) nr 2320/2002 kehtestab tsiviillennundusjulgestuse valdkonna ühiseeskirjad (EÜT L 355, lk 1; ELT eriväljaanne 07/07, lk 181).

7 Selle määruse artikli 1 lõike 1 kohaselt on määruse peaeesmärk kehtestada ja ellu rakendada sobilikud ühenduse meetmed, et ennetada tsiviillennunduse vastu suunatud ebaseaduslikku sekkumist.

8 Määruse nr 2320/2002 artikli 4 lõiked 1 ja 2 sätestavad:

„1. Lennundusjulgestusmeetmete ühiste põhistandardite aluseks on Euroopa tsiviillennunduskonverentsi (ECAC) dokumendis 30 sisalduvad kehtivad soovitused, mis on sätestatud lisas.

2. Nimetatud ühiste põhistandardite rakendamiseks ja tehniliseks kohandamiseks vajalikud abinõud võetakse vastu artikli 9 lõikes 2 sätestatud korras, võttes nõuetekohaselt arvesse lennunduse eri liike ning nende meetmete tundlikkust, mis seonduvad:

a) seadmete tööparameetrite ja tunnustamiseks vajalike kontrollkatsetega;

b) tundlikku teavet hõlmava üksikasjaliku korraga;

c) julgestusmeetmete kohaldamisest vabastamise üksikasjalike kriteeriumidega.”

9 Määruse nr 2320/2002 artikkel 6 sätestab:

„Liikmesriigid võivad kooskõlas ühenduse õigusaktidega kohaldada rangemaid meetmeid, kui on ette nähtud käesoleva määrusega. Pärast nende kasutuselevõttu teevad liikmesriigid need niipea kui võimalik teatavaks komisjonile.”

10 Määruse nr 2320/2002 teabelevi käsitleva artikli 8 lõige 1 näeb ette:

„Ilma et see mõjutaks üldsuse õigust pääseda juurde dokumentidele, nagu see on ette nähtud […] määrusega (EÜ) nr 1049/2001 […],

a) on meetmed, mis seonduvad

i) seadmete tööparameetrite ja tunnustamiseks vajalike kontrollkatsetega;

ii) tundlikku teavet hõlmavate üksikasjaliku korraga;

iii) julgestusmeetmete kohaldamisest vabastamise üksikasjalike kriteeriumidega;

millele on viidatud artikli 4 lõikes 2;

[…]

c) […] salajased ning ei kuulu avaldamisele. Need tehakse kättesaadavaks üksnes artikli 5 lõikes 2 nimetatud asutustele, kes edastavad neid üksnes huvitatud isikutele, lähtuvalt teadmisvajadusest ning vastavalt kehtivatele siseriiklikele sätetele tundliku teabe levitamise kohta."

11 Lisa punktid 4.1 ja 4.3, millele viitab määruse nr 2320/2002 artikli 4 lõige 1, sisaldavad ühiseid põhieeskirju väljalendavate reisijate ning käsipagasi läbivaatuse kohta. Nende sätete eesmärk on vältida keelatud esemete viimist julgestuspiirangualadele ja õhusõiduki pardale.

12 Lisa punkti 4.3. alapunkt 1. sätestab, et „[k]õikide väljalendavate reisijate käsipagasile […] tehakse läbivaatus enne julgestuspiirangualadele ja õhusõiduki pardale lubamist. Kõik keelatud esemed võetakse reisijalt ära või tõkestatakse vajadusel reisija pääs julgestuspiirangualale või õhusõidukisse. […]".

13 Mõiste „keelatud ese" on määratletud määruse nr 2320/2002 lisa punktis 1.18 kui „ese, mida võib kasutada ebaseaduslikuks sekkumiseks, mis on nõuetekohaselt deklareerimata ja mille suhtes ei ole rakendatud kehtivaid õigusnorme". Selle lisa liites on esitatud selliste keelatud esemete viiteline loend, mis sisaldab juhiseid keelatud esemete klassifitseerimise kohta. Selle liite punktis iii esineb kategooria: „Nürid esemed: kurikad, nuiad, pesapallikurikas või sarnased esemed". [mitteametlik tõlge]

14 Määruse nr 2320/2002 ning eelkõige selle artikli 4 lõike 2 rakendamist reguleerib komisjoni 4. aprilli 2003. aasta määrus (EÜ) nr 622/2003, millega nähakse ette meetmed lennundusjulgestuse ühiste põhistandardite rakendamiseks (ELT L 89, lk 9; ELT eriväljaanne 07/07, lk 252) ning mida on muudetud komisjoni 15. jaanuari 2004. aasta määrusega (EÜ) nr 68/2004 (ELT L 10, lk 14; edaspidi „määrus nr 622/2003").

15 Määruse nr 622/2003 kaks esimest põhjendust kõlavad:

„(1) Komisjon peab võtma vastu meetmed lennundusjulgestuse ühiste põhistandardite rakendamiseks kogu Euroopa Liidus. Sobivaim teostamisvahend selleks on määrus.

(2) Kooskõlas määrusega (EÜ) nr 2320/2002 ja selleks, et hoida ära ebaseaduslikku tegevust, on käesoleva määruse lisas sätestatud meetmed salajased ega kuulu avaldamisele."

16 Määruse nr 622/2003 artiklis 3 pealkirjaga „Konfidentsiaalsus" on märgitud, et kõnealused meetmed on sätestatud lisas ning „[n]eed meetmed on salajased ega kuulu avaldamisele. Meetmed avaldatakse ainult isikutele, kellele liikmesriik või komisjon on vastava loa andnud."

17 Määruse nr 68/2004 artikkel 1 kinnitab nimetatud lisas sätestatud meetmete konfidentsiaalsust.

18 Määruse nr 68/2004 põhjendused 2–4 sätestavad:

„(2) Kooskõlas määrusega (EÜ) nr 2320/2002 ja selleks, et hoida ära ebaseaduslikku tegevust, on määruse (EÜ) nr 622/2003 lisas sätestatud meetmed salajased ega kuulu avaldamisele. Sama nõuet kohaldatakse tingimata ka kõikide muutmisaktide suhtes.

(3) Siiski on vaja avalikkusele kättesaadavat ühtlustatud loetelu, milles on eraldi märgitud esemed, mida reisijatel on keelatud viia julgestuspiirangualadele ja õhusõiduki salongi, ja esemed, mida ei tohi vedada õhusõiduki lastiruumi paigutatavas pagasis.

(4) Mõistagi ei saa selline loetelu kunagi olla ammendav. Sellepärast tuleks lubada asjaomasel asutusel keelata lisaks loetletutele ka muid esemeid. On asjakohane, et enne lennule registreerimist ja registreerimise käigus antakse reisijatele selget teavet kõikide keelatud esemete kohta.” [Siin ja edaspidi on osundatud määrust tsiteeritud mitteametlikus tõlkes.]

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

19 Põhikohtuasja kaebaja läbis 25. septembril 2005 Viini Schwechati lennujaamas turvakontrolli. Seal tehti kindlaks, et tema käsipagasis on tennisereketid. Kuna siseriiklike ametiasutuste arvates kuulusid viimased määruse nr 2320/2002 lisa punktides 4.1. ja 4.3. viidatud ja määruse 622/2003 lisas loetletud keelatud esemete hulka, ei lubatud kaebuse esitajat turvakontrollist läbi. Kui ta sellest hoolimata tuli lennuki pardale koos käsipagasis olnud tennisereketitega, paluti tal lennukist lahkuda.

20 Põhikohtuasja toimikust nähtub, et siseriiklikkusse kohtusse esitatud kaebusega taotles selle esitaja, et tema suhtes võetud meetmed tunnistataks õigusvastasteks.

21 Kaebust menetledes leidis Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich (Alam-Austria liidumaa sõltumatu halduskoda), et määrus nr 622/2003 ei ole adresseeritud mitte üksnes riigiorganitele, vaid ka eraõiguslikele isikutele. Verwaltungssenat märkis siiski, et viimastel on võimatu määrust täita, sest määruse lisa ei ole Euroopa Liidu Teatajas avaldatud.

22 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et käitumisnormidest, millest kinnipidamist õigussubjektidelt nõutakse, teavitamata jätmine kujutab kõige elementaarsematele õigusriigi põhimõtetele, mida järgib ka Euroopa Ühendus, sedavõrd tõsist ohtu, et määrused või määruste osad, mida – vastupidi EÜ artikli 254 lõigete 1 ja 2 ettekirjutustele – ei ole Euroopa Liidu Teatajas avaldatud, on õiguslikult tühised ning neil ei ole seetõttu ka mingisugust õiguslikku siduvust.

23 Lisaks on eelotsusetaotluse esitanud kohus arvamusel, et see viib omakorda selleni, et võimalus piirata Liidu kodanike õigust „juurdepääsule ühenduse institutsioonide dokumentidele" määruse nr 1049/2001 mõttes, mida komisjon nimetatud kohtu arvates käesolevas asjas ilmselt ära kasutada soovis, ei saa hõlmata õigusakte, mis on eraõiguslikele isikutele õiguslikult siduvad ja mis tuleb nimelt sel põhjusel avaldada Euroopa Liidu Teatajas.

24 Nendel asjaoludel otsustas Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich menetluse peatada ning esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas „dokumendid" [määruse nr 1049/2001] artikli 2 lõike 3 tähenduses hõlmavad ka selliseid õigusakte, mis tuleb EÜ artikli 254 kohaselt avaldada [Euroopa Liidu Teatajas]?

2. Kas määrused või nende osad on siduvad, kui neid – vastupidi EÜ artikli 254 lõike 2 ettekirjutustele – ei ole [Euroopa Liidu Teatajas] avaldatud?"

Eelotsuse küsimused

Vastuvõetavus

25 Saksamaa, Prantsusmaa ning Ühendkuningriigi valitsus leiavad, et eelotsusetaotlus on vastuvõetamatu, sest eelotsusetaotlus ei täpsusta G. Heinrichi kaebuse esitamise tingimusi ega vaidluse eset. Kuna eelotsuse küsimuste faktilised ning õiguslikud asjaolud ei ole piisavalt selged, ei ole võimalik ka kindlaks teha, kas küsimuste esitamine on põhikohtuajas otsuse tegemiseks objektiivselt vajalik.

26 Kaks valitsust väljendavad lisaks kahtlust, kas esitatud küsimused on vaidluse lahendamiseks asjakohased.

27 Saksa valitsus leiab, et vaidlusaluste karistuste õiguslik alus tuleneb Austria õigusest, mitte eelotsusetaotluse esitanud kohtu poolt viidatud määrustest. Eelotsusetaotluse esitanud kohus ei selgita, miks toob nende määruste võimalik tühisus endaga kaasa lennundusjulgestust reguleeriva Austria seaduse tühisuse.

28 Prantsuse valitsuse arvamuse kohaselt on esimene küsimus igal juhul vastuvõetamatu, sest siseriiklikel kohtutel puudub igasugune pädevus seoses taotlustega juurdepääsuks määruse nr 1049/2001 kohaldamisalasse kuuluvatele dokumentidele. Teine küsimus on vastuvõetamatu, kuna Austria ametiasutustel oli õigus keelata teatud esemete toomine õhusõiduki pardale ka juhul, kui määruse nr 622/2003 lisas toodud loendile ei saanud eraõiguslike isikute suhtes tugineda.

29 Puudutamata otseselt vastuvõetavuse küsimust, leiab Rootsi valitsus, et raske on hinnata küsimust, kas määruse nr 622/2003 lisa avaldamata jätmine omab otsest tähendust kaebuse esitaja õigusele tutvuda oma kohustustega, kuna eelotsusetaotlusest ei nähtu midagi kaebuse esitaja nõuete ega võimalike õiguslike tagajärgede kohta.

30 Esmalt tuleb märkida, et väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et vajadus tõlgendada ühenduse õigust, mis oleks siseriiklikule kohtule kasulik, eeldab, et siseriiklik kohus määratleks esitatud küsimusi ümbritseva faktilise ja õigusliku raamistiku või vähemalt selgitaks nende küsimuste aluseks olevaid faktilisi oletusi (vt eelkõige 23. märtsi 2006. aasta otsus kohtuasjas C-237/04: Enirisorse, EKL 2006, lk I-2843, punkt 17 ning seal viidatud kohtupraktika).

31 Eelotsusetaotluses sisalduv informatsioon ei pea mitte ainult võimaldama Euroopa Kohtul anda vajalikke vastuseid, vaid andma ka liikmesriikide valitsustele ja teistele huvitatud isikutele võimaluse esitada Euroopa Ühenduste Kohtu põhikirja artikli 23 alusel oma seisukohad. Kohtu pädevuses on tagada selle võimaluse olemasolu, võttes

arvesse asjaolu, et ülalnimetatud sätte alusel teavitatakse huvitatud isikuid vaid eelotsusetaotlusest (vt eelkõige eespool viidatud kohtuotsus Enirisorse, punkt 18 ja seal viidatud kohtupraktika).

32 Selles osas nähtub põhikohtuasja toimikust, et G. Heinrich taotleb siseriiklike julgestustöötajate, kes ei lubanud teda esmalt turvakontrollist läbi ning pärast seda, kui ta oli sellest hoolimata lennuki pardale läinud, palusid tal lennukist lahkuda, tegevuse õigusvastaseks tunnistamist.

33 Eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitab oma otsuses ka seda, et pädevate ametiasutuste otsus mitte lubada G. Heinrichit koos tenniserekетitega turvakontrollist läbi, tugines määrustele nr 2320/2002 ning nr 622/2003. Eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab sellele, et nende määruste adressaatideks ei ole mitte üksnes siseriiklikud ametiasutused, vaid need kehtestavad kohustusi ka eraõiguslikele isikutele. Viimastel ei ole aga võimalik neid kohustusi täita, sest määruse nr 622/2003 lisa ei ole avaldatud.

34 Järelikult on eelotsusetaotluse esitanud kohus määratlenud piisavalt ühenduse õiguse tõlgendamise kohta esitatud küsimuste faktilise ja õigusliku raamistiku ning esitanud Euroopa Kohtule kogu vajaliku informatsiooni, mis võimaldab viimasel esitatud küsimustele tarvilikult vastata.

35 Lisaks nähtub selgitustest, mis valitsused ning menetlusosalised Euroopa Kohtu kodukorra artikli 23 alusel esitasid, et eelotsusetaotluses sisalduv informatsioon võimaldas neil esitatud küsimustele tarvilikult vastata.

36 Esitatud küsimuste asjakohasuse osas tuleb meenutada, et väljakujunenud kohtupraktika järgi on EÜ artiklis 234 sätestatud menetluses üksnes asja menetleval ja selle

lahendamise eest vastutaval siseriiklikul kohtul kohtuasja üksikasju arvesse võttes õigus hinnata eelotsuse vajalikkust asjas otsuse langetamiseks ning Euroopa Kohtule esitatavate küsimuste asjakohasust (vt eelkõige 15. novembri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-162/06: International Mail Spain, EKL 2007, lk I-9911, punkt 23 ja seal viidatud kohtupraktika).

37 Siseriikliku kohtu esitatud eelotsusetaotlusele saab Euroopa Kohus vastamata jätta vaid siis, kui on ilmne, et taotletud ühenduse õiguse tõlgendamine ei ole mingil viisil seotud põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega, või ka juhul, kui probleem on hüpoteetiline (vt eelkõige 8. novembri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-379/05: Amurta, EKL 2007, lk I-9596, punkt 64 ja seal viidatud kohtupraktika).

38 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu esimene küsimus tuleneb sellest, et kohtu arvates põhineb määruse nr 622/2003 lisa avaldamata jätmine määruse nr 2320/2002 artikli 8 lõikel 1, mille kohaselt ei kuulu lennundusjulgestuse huvides ja ilma et see mõjutaks üldsuse õigust pääseda juurde dokumentidele määruse nr 1049/2001 kohaselt, avaldamisele teatud meetmete ja teabe liigid. Puudub põhjus kahelda, et vaidluse lahendamiseks on asjakohane see küsimus, millega eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib sisuliselt selgitada, kas selle viimase määruse osas on kuidagi võimalik õigustada ühenduse nende õigusaktide avaldamata jätmist, mis peavad EÜ artikli 254 kohaselt olema avaldatud.

39 Teine küsimus puudutab Euroopa Liidu Teatajas avaldamata määruste või määruste osade siduvust ning nendest määrustest tulenevate kohustuste kohaldamist eraõiguslike isikute suhtes. Kuna eelotsusetaotluse esitanud kohtu pädevuses on määrata põhikohtuasja õiguslik raamistik ning kuna nimetatud kohus tegi kindlaks, et Austria ametiasutused tuginesid G. Heinrichi Viini Schwechati lennujaama turvakontrolli läbimisest keeldumist põhjendades vaidlusalustele määrustele, ei saa vaidlustada selle küsimuse seotust põhikohtuasja esemega.

40 Neil asjaoludel tuleb eelotsusetaotlus lugeda vastuvõetavaks.

Põhiküsimus

Teine küsimus

41 Teise küsimusega, mida tuleb vaadelda kõigepealt, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas määruse nr 622/2003 lisa, mida ei ole Euroopa Liidu Teatajas avaldatud, on siduv osas, millega pannakse kohustusi eraõiguslikele isikutele.

42 Kõigepealt tuleb meenutada, et EÜ artikli 254 lõike 2 kohaselt avaldatakse nõukogu ning komisjoni määrused Euroopa Liidu Teatajas ning need jõustuvad neis täpsustatud kuupäeval või selle puudumisel kahekümnendal päeval pärast avaldamist. Selle sätte sõnastusest tuleneb, et ühenduse määrusel saab olla õigusmõju vaid siis, kui ta on Euroopa Liidu Teatajas avaldatud (vt 11. detsembri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-161/06: Skoma-Lux, EKL 2007, lk I-10841, punkt 33).

43 Lisaks ei saa ühenduse institutsiooni õigusaktile liikmesriigis füüsiliste ja juriidiliste isikute vastu tugineda enne, kui viimastel on olnud võimalik sellega tutvuda nõuetekohase avaldamise kaudu Euroopa Liidu Teatajas (eespool viidatud kohtuotsus Skoma-Luxi, punkt 37).

44 Õiguskindluse põhimõte nõuab, et ühenduse õigusnorm peab võimaldama asjassepuutuvatel isikutel täpselt teada oma kohustuste ulatust. Õigussubjektidel peab olema

võimalik selgelt teada oma õigusi ja kohustusi ning toimida neile vastavalt (21. juuni 2007. aasta otsus kohtuasjas C-158/06: ROM-projecten, EKL 2007, lk I-5103, punkt 25 ja seal viidatud kohtupraktika).

45 Nimetatud põhimõtetest tuleb kinni pidada ja sel peavad olema samasugused tagajärjed siis, kui ühenduse õigusnorm kohustab liikmesriike tema rakendamiseks võtma meetmeid, millega pannakse eraõiguslikele isikutele kohustusi. Liikmesriigi võetud meetmed ühenduse õiguse rakendamiseks peavad järgima ühenduse õiguse üldpõhimõtteid (vt selle kohta 20. juuni 2002. aasta otsus kohtuasjas C-313/99: Mulligan jt, EKL 2002, lk I-5719, punktid 35 ja 36, ja 11. jaanuari 2007. aasta otsus kohtuasjas C-384/05: Piek, EKL 2007, lk I-289, punkt 34). Siseriiklikud meetmed, mis panevad ühenduse õiguse rakendamisel eraõiguslikule isikule kohustusi, peavad olema avaldatud, et huvitatud isikutel oleks võimalik nendega tutvuda (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Mulligan jt, punktid 51 ja 52).

46 Lisaks peab huvitatud isikutel olema sellises olukorras võimalik tutvuda ka neile kohustusi paneva siseriikliku meetme allikaga, kuna siseriiklik meede on võetud ühenduse õigusega pandud kohustuse täitmisel.

47 Ühenduse määruste puhul on see seda olulisem, et huvitatud isikutel peab olema võimalus lasta siseriiklikul kohtul kontrollida ühenduse määrust rakendava siseriikliku meetme kooskõla määrusega (vt selle kohta 27. septembri 1979. aasta otsus kohtuasjas 230/78: Eridania-Zuccherifici nazionali ja Società italiana per l'industria degli zuccheri, EKL 1979, lk 2749, punkt 34). Sellises olukorras ei tule avaldada mitte üksnes vaidlusalused siseriiklikud õigusnormid, vaid ka ühenduse määrus, mis kohustab liikmesriikidel võtma eraõiguslikule isikutele kohustusi panevaid meetmeid.

48 Keelatud esemete loetelu puhul tuleb kontrollida, kas põhikohtuasjas vaidlusalune avaldamata ühenduse õigusnorm, nimelt määruse nr 622/2003 lisa, pidi panema kohustusi eraõiguslikele isikutele.

49 Määruse nr 2320/2002 artikli 1 kohaselt on määruse peaeesmärk kehtestada ja ellu rakendada sobilikud ühenduse meetmed, et ennetada tsiviillennunduse vastu suunatud ebaseaduslikku sekkumist. Lisaks peab see määrus kehtestama 7. detsembril 1944. aastal Chicagos allkirjastatud rahvusvahelise tsiviillennunduse konventsiooni, eriti selle 17. lisa, mis näeb ette tsiviillennundusjulgestuse tagamise miinimumstandardid, ühise tõlgendamise alused. Nende eesmärkide saavutamise vahendid on esiteks lennundusjulgestusmeetmete ühiste põhistandardite kehtestamine ning teiseks nõuetekohaste täitmise järelevalvesüsteemide loomine.

50 Määruse nr 2320/2002 artikli 4 lõike 1 kohaselt on ühiste põhistandardite aluseks Euroopa tsiviillennunduskonverentsi dokumendis 30 sisalduvad kehtivad soovitused, mis on sätestatud nimetatud määruse lisas. Lisaks mõistetele näeb nimetatud lisa ette julgestusmeetmed ning eelkõige reisijate ja käsipagasi läbivaatuse.

51 Lisa punktide 4.1. ja 4.3 kohaselt tehakse läbivaatus kõikidele väljalendavatele reisijatele ning nende käsipagasile, et vältida keelatud esemete viimist julgestuspiirangualadele ja õhusõiduki pardale. Kõik keelatud esemed võetakse reisijalt ära või tõkestatakse vajadusel reisija pääs julgestuspiirangualale või õhusõidukisse. Selliste keelatud esemete viiteline loend on esitatud sama määruse liites. Isegi kui nimetatud õigusnormid tunduvad olema eeskätt adresseeritud liikmesriikide pädevatele ameti-asutustele, on siiski selge, et need panevad kohustusi ka eraõiguslikele isikutele.

52 Määrus nr 2320/2002 annab artikli 4 lõikes 2 komisjonile rakendamisvolituse sama määruse artikli 9 sätestatud korras käesoleva otsuse punktis 49 nimetatud ühiste põhistandardite rakendamiseks ja tehniliseks kohandamiseks vajalike abinõude võtmiseks.

53 Nimetatud pädevuse teostamisel võttis komisjon vastu määruse nr 622/2003, millega nähakse ette vajalikud meetmed lennundusjulgestuse ühiste standardite rakendamiseks ja tehniliseks kohandamiseks. Need meetmed on loetletud määruse lisas ning neid ei ole avaldatud. Seda lisa on muudetud vastavalt määruse nr 68/2004 lisale, mida ei ole samuti avaldatud.

54 Eeltoodust tulenevalt ei ole võimalik välistada, et määrusega nr 622/2003 ette nähtud meetmed käivad ka keelatud esemete loendi kohta, mis sisaldub määruse nr 2320/2002 lisa liites.

55 Vähemalt ühe pidepunkti selleks annab asjaolu, et määruse nr 68/2004 põhjenduse 3 kohaselt on vaja avalikkusele kättesaadavat ühtlustatud loetelu, milles on eraldi märgitud esemed, mida reisijatel on keelatud viia julgestuspiirangualadele ja õhusõiduki salongi. Nimetatud määruse nr 68/2004 põhjenduses esile tõstetud vajadus ühtlustatud loetelu järgi näitab, et määrusele nr 2320/2002 lisatud loendit ka tegelikult muudeti.

56 Kui see oli nii, siis tuleb rõhutada komisjoni rakenduseeskirjade ilmset ebajärjepidevust selles osas, kuna komisjon pidas esiteks vajalikuks hoida salajas keelatud esemeid puudutavad meetmed ja leidis samas, et vaja on avalikkusele kättesaadavat ühtlustatud loetelu.

57 Igal juhul, määrusele nr 2320/2002 lisatud loendi ülalviidatud võimalikke muudatusi Euroopa Liidu Teatajas ei avaldatud.

58 Lisaks tuleb märkida, et määrus nr 2320/2002 määrab artiklis 8 täpselt kindlaks salajas hoidmise, nimetades meetmete ning teabe liigid, mis on salajased ning ei kuulu avaldamisele. Nagu ka komisjon ise leidis kohtuistungil vastuseks Euroopa Kohtu küsimusele, tuleb märkida, et julgestuspiirangualades ja õhusõiduki salongis keelatud esemete loend ei kuulu ühessegi nimetatud kategooriasse. Järelikult ei saa selle loendi suhtes kohaldada ka määruse nr 2320/2002 artiklis 8 ette nähtud salajas hoidmist, mida kinnitab lisaks asjaolu, et kõnealuse määruse lisa liites sisalduv nende esemete näitlik loend on Euroopa Liidu Teatajas täielikult avaldatud.

59 Määrus nr 2320/2002 ning eelkõige selle artikli 4 lõige 2 ei anna seetõttu komisjonile mingit õiguslikku alust talle antud rakendamispädevuse teostamisel kohaldada määruse artiklis 8 sätestatud salajas hoidmist määrusele nr 2320/2002 lisatud keelatud esemete loendi kohandamise meetmetele.

60 Järelikult on määrus nr 622/2003, kui ta sisaldab tõepoolest muudatusi vaidlusaluses keelatud esemete loendis, nagu eeldas eelotsusetaotluse esitanud kohus, kahtlemata kehtetu.

61 Ilma et oleks vaja vastata küsimusele, kas EÜ artikli 254 lõigetes 1 ja 2 sätestatud määruse avaldamise kohustusest võib olla erandeid, peavad sellised kohandamismeetmed, kui need panevad kohustusi eraõiguslikele isikutele, olema igatahes avaldatud Euroopa Liidu Teatajas. Seejuures ei oma käesoleva otsuse punktidest 42–47 tulenevalt tähtsust, kas need meetmed ning vastavad õigusnormid panevad otseselt

kohustusi eraõiguslikele isikutele või kohustavad liikmesriike seda tegema. Nimelt on nende avaldamine Euroopa Liidu Teatajas mõlemal juhul kohustuslik.

62 Kuna määruse nr 622/2003 lisa ei avaldatud Euroopa Liidu Teatajas, ei saa eraõiguslike isikute vastu selles lisas sisalduva keelatud esemete loendi kohandamiseks võetud meetmetele tugineda.

63 Teisele küsimusele tuleb seega vastata, et määruse nr 622/2003 Euroopa Liidu Teatajas avaldamata lisa ei ole siduv osas, milles see paneb kohustusi eraõiguslikele isikutele.

Ajalise kehtivuse piiramine

64 Juhul kui Euroopa Kohus tühistab määruse nr 622/2003, palusid Austria, Poola ja Ühendkuningriigi valitsus lugeda EÜ artikli 231 teise lõigu alusel selle määruse lisas sisalduvad või selle määruse alusel võetud meetmed kehtivaks seni, kuni komisjon on võtnud vastu uue meetme.

65 Kõigepealt tuleb märkida, et Euroopa Kohus ei tühista käesoleva otsusega määrust nr 622/2002 ei osaliselt ega täielikult.

66 Tuleb lisada, et määruse nr 622/2003 lisa siduvuse puudumise kindlakstegemine osas, milles see paneb kohustusi eraõiguslikele isikutele, ei puuduta kohustusi, mis on liikmesriikidele pandud määrusega nr 2320/2002 tsiviillennundusjulgestuse valdkonnas, eelkõige kohustust takistada keelatud esemete viimist lennujaamade julgestuspiirangualadele ning õhusõidukite pardale.

67 Lisaks sisalduvad määruse nr 2320/2002 lisa liites olevates juhistes detailsed suunised, mis aitavad siseriigi ametiasutustel tagada tsiviillennundusjulgestust kooskõlas määruse nr 2320/2002 eesmärkidega.

68 Lõpetuseks oleks õiguskindluse põhimõttega vastuolus lugeda määruse nr 622/2003 lisa eraõiguslikele isikutele kohustusi panevas osas kehtivaks seni, kuni komisjon on vastu võtnud vajalikud meetmed eraõiguslikele isikutele õiguslikult siduvate kohustuste panemiseks.

69 Järelikult puudub alus käesoleva otsuse toime ajaliseks piiramiseks.

Esimene küsimus

70 Arvestades teisele küsimusele antud vastust, ei ole vaja esimesele küsimusele vastata.

Kohtukulud

71 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus, Euroopa Kohtule märkuste esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

Komisjoni 4. aprilli 2003. aasta määruse (EÜ) nr 622/2003, millega nähakse ette meetmed lennundusjulgestuse ühiste põhistandardite rakendamiseks, ning mida on muudetud komisjoni 15. jaanuari 2004. aasta määrusega (EÜ) nr 68/2004, Euroopa Liidu Teatajas avaldamata lisa ei ole siduv osas, milles see paneb kohustusi eraõiguslikele isikutele.

Allkirjad