TEISINGUMO TEISMO (didžioji kolegija) SPRENDIMAS

2009 m. kovo 10 d.*

Byloje C-345/06

dėl *Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich* (Austrija) 2006 m. liepos 26 d. Nutartimi, kurią Teisingumo Teismas gavo 2006 m. rugpjūčio 10 d., pagal EB 234 straipsnį pateikto prašymo priimti prejudicinį sprendimą byloje

Gottfried Heinrich,

TEISINGUMO TEISMAS (didžioji kolegija),

kurį sudaro pirmininkas V. Skouris, kolegijų pirmininkai P. Jann, C. W. A. Timmermans (pranešėjas), A Rosas, K. Lenaerts ir M. Ilešič, teisėjai A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, J. Malenovský, J. Klučka, A. Arabadjiev ir C. Toader,

generalinė advokatė E. Sharpston,
posėdžio sekretorius J. Swedenborg, administratorius,

* Proceso kalba: vokiečių.

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį ir įvykus 2007 m. lapkričio 13 d. posėdžiui,

išnagrinėjęs pastabas, pateiktas:

— Austrijos vyriausybės, atstovaujamos G. Eberhard,

— Čekijos vyriausybės, atstovaujamos T. Boček ir M. Smolek,

— Danijos vyriausybės, atstovaujamos B. Weis Fogh,

— Vokietijos vyriausybės, atstovaujamos M. Lumma ir C. Schulze-Bahr,

— Graikijos vyriausybės, atstovaujamos G. Alexaki ir M. Tassopoulou,

— Prancūzijos vyriausybės, atstovaujamos G. de Bergues ir A'L. Hare,

— Vengrijos vyriausybės, atstovaujamos J. Fazekas,

— Lenkijos vyriausybės, atstovaujamos E. Ośniecka-Tamecka ir M. Kapko,

— Suomijos vyriausybės, atstovaujamos E. Bygglin ir J. Heliskoski,

— Švedijos vyriausybės, atstovaujamos A. Falk,

— Jungtinės Karalystės vyriausybės, atstovaujamos C. Gibbs ir J. Stratford,

— Europos Parlamento, atstovaujamo K. Bradley ir U. Rösslein,

— Europos Sąjungos Tarybos, atstovaujamos M. Bauer ir E. Karlsson,

— Europos Bendrijų Komisijos, atstovaujamos C. Ladenburger ir R. Vidal Puig,

susipažinęs su 2008 m. balandžio 10 d. posėdyje pateikta generalinės advokatės išvada,

priima šį

Sprendimą

1 Prašymas priimti prejudicinį sprendimą pateiktas dėl 2001 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 1049/2001 dėl galimybės visuomenei susipažinti su Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos dokumentais (OL L 145, p. 43; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 1 sk., 3 t., p. 331) 2 straipsnio 3 dalies ir EB 254 straipsnio 2 dalies išaiškinimo, kiek tai susiję su Bendrijos teisės aktais dėl civilinės aviacijos saugumo.

2 Šis prašymas buvo pateiktas nagrinėjant G. Heinrich skundą dėl Austrijos valdžios institucijų veiksmų, pateiktą po to, kai pastarosios neįleido į lėktuvą, nes jis savo rankiniame bagaže nešėsi teniso raketes, minėtų valdžios institucijų palaikytas daiktais, kuriuos draudžiama įsinešti į orlaivius pagal nepaskelbtą reglamento civilinės aviacijos saugumo srityje priedą.

Teisinis pagrindas

Bendrijos teisės aktai, susiję su teise susipažinti su dokumentais

3 Reglamento Nr. 1049/2001 2 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad bet kuris Sąjungos pilietis turi teisę, laikydamasis šiame reglamente nustatytų principų, sąlygų ir apribojimų, susipažinti su institucijų dokumentais.

4 Minėto reglamento 2 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad „šis reglamentas taikomas visiems institucijos turimiems dokumentams, tai yra, jos parengtiems arba gautiems ir esantiems jos žinioje, susijusiems su visomis Europos Sąjungos veiklos sritimis“.

5 Reglamento Nr. 1049/2001 3 straipsnio a punkte terminas „dokumentas“ yra apibrėžtas kaip „bet kuria forma (parašytas ant popieriaus, elektroninėje laikmenoje arba garso, vaizdo ar audiovizualiniame įraše) pateiktas turinys, susijęs su į institucijos atsakomybės sferą įeinančia politika, veikla ir sprendimais“.

Bendrijos teisės aktai, susiję su civilinės aviacijos saugumu

6 2002 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 2320/2002 nustato civilinės aviacijos saugumo bendrąsias taisykles (OL L 355, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 7 sk., 7 t., p. 181).

7 Pagal šio reglamento 1 straipsnio 1 dalį pagrindinis jo tikslas – pateikti ir įgyvendinti tinkamas Bendrijos priemones, siekiant užkirsti kelią neteisėtai veikai prieš civilinę aviaciją.

8 Reglamento Nr. 2320/2002 4 straipsnio 1 ir 2 dalyse nustatyta:

„1. Aviacijos saugumo priemonių bendrieji pagrindiniai standartai pagrįsti Europos civilinės aviacijos konferencijos (ECAC) 30 dokumento nuostatomis ir pateikti priede.

2. Šių bendrųjų pagrindinių standartų įgyvendinimo ir techninio pritaikymo būtinosios priemonės priimamos 9 straipsnio 2 dalyje nustatyta tvarka, tinkamai atsižvelgiant į skirtingas eksploatavimo rūšis ir į priemonių jautrumą, susijusį su:

a) įrangos eksploataciniais kriterijais ir išbandymais priėmimo metu;

b) išsamiomis procedūromis, susijusiomis su slapta informacija;

c) išsamiais atleidimo nuo reikalavimo taikyti saugumo priemones kriterijais.“

9 Reglamento Nr. 2320/2002 6 straipsnyje nustatyta:

„Valstybės narės, nepažeisdamos Bendrijos teisės aktų, gali taikyti griežtesnes priemones nei nustatytosios šiame reglamente. Pradėjusios jas taikyti, valstybės narės kaip įmanoma greičiau informuoja Komisiją apie tų priemonių pobūdį.“

10 Reglamento Nr. 2320/2002 8 straipsnio, susijusio su informacijos skleidimu, 1 dalyje numatyta:

„1. Nepažeidžiant <…> Reglamente (EB) Nr. 1049/2001 <…> įtvirtintos visuomenės teisės susipažinti su dokumentais:

a) 4 straipsnio 2 dalyje minėtos priemonės, susijusios su:

i) įrangos eksploataciniais kriterijais ir išbandymais priėmimo metu;

ii) išsamiomis procedūromis, susijusiomis su slapta informacija;

iii) išsamiais atleidimo nuo reikalavimo taikyti saugumo priemones kriterijais;

<…>

yra slapta informacija ir neskelbiama. Šią informaciją galima pateikti tik 5 straipsnio 2 dalyje minėtoms valdžios institucijoms, kurios perduoda ją tik suinteresuotoms šalims (jei joms tą informaciją reikia žinoti) pagal slaptos informacijos platinimą reglamentuojančių nacionalinių taisyklių nuostatas.“

11 Priedo, į kurį daroma nuoroda Reglamento Nr. 2320/2002 4 straipsnio 1 dalyje, 4.1 ir 4.3 punktuose yra įtvirtintos bendros pagrindinės taisyklės dėl išvykstančių keleivių ir jų rankinio bagažo patikrinimo. Šiomis nuostatomis siekiama neleisti įnešti į saugomas zonas ir orlaivius draudžiamų daiktų.

12 Pagal minėto 4.3 punkto 1 papunktį „prieš leidžiant neštis į saugomas zonas ir į orlaivio saloną tikrinamas visų išvykstančių keleivių <…> rankinis bagažas. Iš keleivio rankinio bagažo reikia išimti visus draudžiamus daiktus arba neleisti keleiviui patekti į saugomas zonas ir į orlaivio saloną. <…>“.

13 „Draudžiamo daikto“ apibrėžimas pateikiamas Reglamento Nr. 2320/2002 priedo 1.18 punkte: „tai daiktas, kurį galima panaudoti neteisėtiems veiksmams atlikti, kuris nebuvo tinkamai deklaruotas ir kuriam nebuvo pritaikytos galiojančių įstatymų ir reglamentų nuostatos“. Pavyzdinis šių draudžiamų daiktų sąrašas pateiktas šio priedo priede, kuriame numatomos draudžiamų daiktų klasifikavimo rekomendacijos. Šio priedo iii punkte nurodyta kategorija: „Vėzdai: kuokos, lazdos, beisbolo lazdos ir kiti panašūs įrankiai“.

14 Reglamentas Nr. 2320/2002, konkrečiai kalbant, jo 4 straipsnio 2 dalis yra įgyvendinama 2003 m. balandžio 4 d. Komisijos reglamentu (EB) Nr. 622/2003, nustatančiu priemones bendriesiems pagrindiniams aviacijos saugumo standartams įgyvendinti (OL L 89, p. 9; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 7 sk., 7 t., p. 252), iš dalies pakeistu 2004 m. sausio 15 d. Komisijos reglamentu (EB) Nr. 68/2004 (OL L 10, p. 14, toliau – Reglamentas Nr. 622/2003).

15 Reglamento Nr. 622/2003 dviejose pirmose konstatuojamosiose dalyse nustatyta:

„1) Komisija turi priimti priemones bendriesiems pagrindiniams aviacijos saugumo standartams įgyvendinti visoje Europos Sąjungoje. Reglamentas yra tam tinkamiausia priemonė;

2) vadovaujantis Reglamentu (EB) Nr. 2320/2002 ir siekiant užkirsti kelią neteisėtiems veiksmams, šio reglamento priede nustatytos priemonės turėtų būti slaptos ir neskelbiamos.“

16 Reglamento Nr. 622/2003 3 straipsnyje „Konfidencialumas“ pabrėžta, kad nagrinėjamos priemonės nurodytos priede ir kad „šios priemonės yra slaptos ir neskelbiamos. Su jomis susipažinti gali tik deramai valstybės narės ar Komisijos įgalioti asmenys“.

17 Reglamento Nr. 68/2004 1 straipsnyje patvirtinamas minėtame priede nurodytų priemonių konfidencialumas.

18 Reglamento Nr. 68/2004 antroje, trečioje ir ketvirtoje konstatuojamosiose dalyse nurodyta:

„2) remiantis Reglamentu (EB) Nr. 2320/2002 ir siekiant užkirsti kelią neteisėtiems veiksmams, Reglamento (EB) Nr. 622/2003 priede nustatytos priemonės turėtų būti slaptos ir neskelbiamos. Ta pati taisyklė taikoma ir bet kokiam pakeitimų teisės aktui;

3) vis dėlto būtina parengti visuomenei prieinamą suderintą sąrašą, kur būtų atskirai nurodyti daiktai, kurių keleiviai negali įsinešti į saugomas zonas ir į orlaivio saloną, ir daiktai, kurių negalima vežti bagažo skyriuje gabenamame orlaivio keleivio bagaže;

4) toks sąrašas jokiu būdu negali būti baigtinis. Todėl kompetentinga valdžios institucija turi galėti uždrausti įsinešti į sąrašą neįtrauktus daiktus. Keleiviams prieš registraciją ir registruojantis turi būti pateikta aiški informacija dėl draudžiamų įsinešti daiktų.“ (Neoficialus vertimas)

Pagrindinė byla ir prejudiciniai klausimai

19 2005 m. rugsėjo 25 d. Vienos Švechato oro uoste buvo atliktas ieškovo pagrindinėje byloje saugumo patikrinimas. Per šį patikrinimą buvo nustatyta, kad savo rankiniame bagaže jis nešėsi teniso raketes. Kadangi, nacionalinės valdžios institucijų nuomone, šios raketės yra priskiriamos Reglamento Nr. 2320/2002 priedo 4.1 ir 4.3 punktuose paminėtiems bei Reglamento Nr. 622/2003 priede išvardytiems draudžiamiems daiktams, pareiškėjas nebuvo praleistas per saugumo patikrinimo postą. Kai jis vis tiek įlipo į orlaivį su teniso raketėmis rankiniame bagaže, jam buvo nurodyta palikti orlaivį.

20 Iš pagrindinės bylos medžiagos matyti, jog savo skundu, pateiktu nacionaliniam teismui, pareiškėjas siekia, kad jo atžvilgiu taikytos priemonės būtų pripažintos neteisėtomis.

21 Nagrinėdamas šį skundą *Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich* nusprendė, kad Reglamentas Nr. 622/2003 yra skirtas ne tik valdžios institucijoms, bet ir privatiems asmenims. Vis dėlto jis pažymi, kad pastarieji negali laikytis šio reglamento, nes jo priedas nebuvo paskelbtas *Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje*.

22 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas mano, kad elgesio taisyklių, kurių laikytis privalo teisės subjektai, nenurodymas yra toks rimtas elementariausių teisinės valstybės principų, kurių laikytis privalo ir Europos Bendrija, pažeidimas, kad reglamentai ar reglamentų dalys, kurie, priešingai nei reikalauja EB 254 straipsnio 1 ir 2 dalys, nebuvo paskelbti *Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje*, teisiškai neegzistuoja ir todėl nėra privalomi.

23 Tad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas mano, kad iš to išplaukia tai, jog galimybė riboti Sąjungos piliečių teisę „susipažinti su Bendrijos institucijų dokumentais“ Reglamento Nr. 1049/2001 prasme, kuria, minėto teismo nuomone, Komisija akivaizdžiai siekė pasinaudoti nagrinėjamu atveju, negali būti susijusi su aktais, kurie teisiškai įpareigoja asmenį ir kurie būtent dėl šios priežasties turi būti paskelbti *Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje*.

24 Tokiomis aplinkybėmis *Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich* nutarė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šiuos du prejudicinius klausimus:

„1. Ar dokumentais [Reglamento Nr. 1049/2001] 2 straipsnio 3 dalies prasme turi būti laikomi ir tokie aktai, kuriuos pagal EB 254 straipsnį reikia skelbti (*Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje*)?

2. Ar reglamentai ir jų dalys, kurie, priešingai nei nurodyta EB 254 straipsnio 2 dalyje, nebuvo paskelbti [*Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje*], yra privalomi?“

Dėl prejudicinių klausimų

Dėl priimtinumo

25 Vokietijos, Prancūzijos ir Jungtinės Karalystės vyriausybės tvirtina, kad prašymas priimti prejudicinį sprendimą yra nepriimtinas, nes nutartyje dėl šio prašymo nenurodomos nei G. Heinrich kreipimosi į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusį teismą sąlygos, nei ginčo dalykas. Kadangi prejudicinių klausimų faktinė ir teisinė situacija nėra pakankamai aiški, nebus įmanoma nustatyti, ar atsakymas į šiuos klausimus yra būtinas išspręsti ginčą pagrindinėje byloje.

26 Be to, dvi iš šių vyriausybių abejoja dėl pateiktų klausimų reikšmingumo ginčui spręsti.

27 Vokietijos vyriausybė mano, kad ginčijamų sankcijų teisinio pagrindo reikia ieškoti Austrijos teisėje, o ne prašymą priimti prejudicinį teismą pateikusio teismo nurodytuose reglamentuose. Pastarasis teismas nenurodė, kaip galimas šių reglamentų negaliojimas galėtų lemti Austrijos įstatymo dėl aviacijos saugumo negaliojimą.

28 Prancūzijos vyriausybė mano, kad pirmasis klausimas bet kuriuo atveju yra nepriimtinas, nes nacionaliniai teismai neturi jokios kompetencijos prašymų susipažinti su dokumentais, kuriems taikomas Reglamentas Nr. 1049/2001, srityje. Antrasis klausimas yra nepriimtinas, nes net jei Reglamento Nr. 622/2003 priede pateiktu sąrašu nebūtų galima remtis privačių asmenų atžvilgiu, Austrijos valdžios institucijos vis tiek galėtų uždrausti tam tikrus daiktus įsinešti į orlaivį.

29 Tiesiogiai nekeldama priimtinumo klausimo Švedijos vyriausybė tvirtina sunkiai galėjusi įvertinti klausimą, ar Reglamento Nr. 622/2003 priedo nepaskelbimas turėjo kokią nors tiesioginę reikšmę ieškovo galimybėms susipažinti su savo pareigomis, nes nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą nieko nenurodoma apie ieškovo pretenzijas ar galimas teisines pasekmes.

30 Pirmiausia reikia priminti, kad pagal nusistovėjusią teismo praktiką, siekiant pateikti Bendrijos teisės išaiškinimą, kuris būtų naudingas nacionaliniam teismui, reikia, kad jis apibrėžtų su pateikiamais klausimais susijusias faktines aplinkybes ir teisės nuostatas arba bent paaiškintų šiuos klausimus pagrindžiančias faktines prielaidas (žr., be kita ko, 2006 m. kovo 23 d. Sprendimo *Enirisorse*, C-237/04, Rink. p. I-2843, 17 punktą ir jame nurodytą teismo praktiką).

31 Nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą pateikiama informacija ne tik turi leisti Teisingumo Teismui pateikti tinkamus atsakymus, bet ir suteikti valstybių narių vyriausybėms bei kitoms suinteresuotosioms šalims galimybę pateikti pastabas pagal Teisingumo Teismo statuto 23 straipsnį. Teisingumo Teismas privalo užtikrinti, kad ši galimybė būtų suteikiama, atsižvelgdamas į tai, kad pagal minėtą nuostatą suintere-

suotosioms šalims yra pranešama tik apie sprendimą dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą (žr., be kita ko, minėto sprendimo *Enirisorse* 18 punktą ir jame nurodytą teismo praktiką).

32 Šiuo klausimu iš pagrindinės bylos medžiagos matyti, kad G. Heinrich prašo nacionalinių saugumo pareigūnų, kurie pirmiausia jo nepraleido per saugumo patikrinimo postą, vėliau, kai šis vis tiek įlipo į orlaivį, nurodė jį palikti, veiksmus pripažinti neteisėtais.

33 Be to, savo nutartyje prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo, kad kompetentingų valdžios institucijų sprendimas nepraleisti G. Heinrich per saugumo patikrinimo postą su jo teniso raketėmis buvo pagrįstas Reglamentu Nr. 2320/2002 ir Reglamentu Nr. 622/2003. Jis nurodo, kad minėti reglamentai yra ne tik skirti nacionalinės valdžios institucijoms, bet ir nustato pareigas privatiems asmenims. Vis dėlto pastarieji negali laikytis minėtų pareigų, nes Reglamento Nr. 622/2003 priedas nebuvo paskelbtas.

34 Iš to matyti, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas tinkamai apibrėžė tiek faktinę, tiek teisinę situaciją, į kurią atsižvelgdamas jis suformulavo savo prašymą dėl Bendrijos teisės išaiškinimo, bei pateikė Teisingumo Teismui visą informaciją, reikalingą šiam tinkamai atsakyti į minėtą prašymą.

35 Be to, iš pagal Teisingumo Teismo statuto 23 straipsnį pateiktų minėtų vyriausybių ir kitų suinteresuotųjų šalių pastabų matyti, kad nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą esanti informacija joms leido tinkamai pateikti savo nuomones dėl minėtų klausimų.

36 Dėl pateiktų klausimų svarbos reikia priminti nusistovėjusią teismo praktiką, pagal kurią per procedūrą pagal EB 234 straipsnį tik nagrinėjantis bylą nacionalinis teismas,

atsakingas už sprendimo priėmimą, atsižvelgdamas į konkrečios bylos ypatumus turi įvertinti, ar jo sprendimui būtinas prejudicinis sprendimas, ir nustatyti Teisingumo Teismui pateikiamų klausimų svarbą (žr., be kita ko, 2007 m. lapkričio 15 d. Sprendimo *International Mail Spain*, C-162/06, Rink. p. I-9911, 23 punktą ir jame nurodytą teismo praktiką).

37 Nacionalinio teismo pateiktą prašymą Teisingumo Teismas gali atmesti, tik jei yra akivaizdu, jog prašymas išaiškinti Bendrijos teisę visiškai nesusijęs su pagrindinės bylos faktais ar dalyku arba kai problema yra hipotetinė (žr. 2007 m. lapkričio 8 d. Sprendimo *Amurta*, C-379/05, Rink. p. I-9569, 64 punktą ir jame nurodytą teismo praktiką).

38 Pirmasis prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo klausimas yra susijęs su šio teismo padaryta išvada, kad Reglamento Nr. 622/2003 priedo nepaskelbimas yra pagrįstas Reglamento Nr. 2320/2002 8 straipsnio 1 dalimi, kuri dėl aviacijos saugumo užtikrinimo priežasčių, nepažeidžiant Reglamente Nr. 1049/2001 numatytos visuomenės teisės susipažinti su dokumentais, neleidžia skelbti tam tikrų priemonių ir informacijos. Šio klausimo, kuriuo nacionalinis teismas iš esmės klausia, ar, atsižvelgiant į pastarąjį reglamentą, gali būti pateisinamas Bendrijos aktų, kurie pagal EB 254 straipsnį turi būti paskelbti, nepaskelbimas, reikšmė ginčui spręsti negali būti ginčijama.

39 Antrasis klausimas yra susijęs su reglamentų ar reglamentų dalių, kurie nebuvo paskelbti *Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje*, privalomumu ir juose numatytų pareigų taikymu privatiems asmenims. Kadangi prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi nurodyti pagrindinėje byloje taikytinus teisės aktus ir kadangi šis teismas nustatė, kad Austrijos valdžios institucijos rėmėsi nagrinėjamais reglamentais grįsdamos atsisakymą praleisti G. Heinrich per Vienos Švechato oro uosto saugumo patikrinimo postą, šio klausimo ryšys su ginčo pagrindinėje byloje dalyku negali būti ginčijamas.

40 Tokiomis aplinkybėmis prašymas priimti prejudicinį sprendimą turi būti pripažintas priimtinu.

Dėl esmės

Dėl antrojo klausimo

41 Savo antruoju klausimu, kurį reikia išnagrinėti pirmiausia, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas Teisingumo Teismo iš esmės klausia, ar Reglamento Nr. 622/2003 priedas, kuris nebuvo paskelbtas *Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje*, yra privalomas tiek, kiek juo nustatomos pareigos privatiems asmenims.

42 Pirmiausia reikia priminti, kad pagal EB 254 straipsnio 2 dalį Tarybos ir Komisijos reglamentai yra skelbiami *Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje* ir įsigalioja nuo juose nurodytos datos arba, jei ji nenurodoma, dvidešimtą dieną po jų paskelbimo. Iš šio straipsnio nuostatų formuluotės matyti, kad reglamentas gali turėti teisinių pasekmių, tik jeigu jis buvo paskelbtas *Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje* (žr. 2007 m. gruodžio 11 d. Sprendimo *Skoma-Lux*, C-161/06, Rink. p. I-10841, 33 punktą).

43 Be to, valstybėje narėje Bendrijos institucijos priimtu aktu fizinių ir juridinių asmenų atžvilgiu negalima remtis, kol pastariesiems nebus sudaryta galimybė su juo susipažinti jį tinkamai paskelbus *Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje* (minėto sprendimo *Skoma-Lux* 37 punktas).

44 Teisinio saugumo principas reikalauja, kad Bendrijos teisės aktai leistų suinteresuotiesiems asmenims tiksliai žinoti jais nustatytų pareigų turinį. Teisės subjektai turi

aiškiai žinoti savo teises ir pareigas ir atitinkamai imtis veiksmų (2007 m. birželio 21 d. Sprendimo *ROM-projecten*, C-158/06, Rink. p. I-5103, 25 punktas ir jame nurodyta teismo praktika).

45 Šių principų turi būti laikomasi su tomis pačiomis pasekmėmis, kai Bendrijos teisės aktai, norint juos įgyvendinti, įpareigoja valstybes nares imtis priemonių, kuriomis nustatomos pareigos privatiems asmenims. Iš tikrųjų valstybių narių įgyvendinant Bendrijos teisę nustatytos priemonės negali pažeisti bendrųjų šios teisės principų (šiuo klausimu žr. 2002 m. birželio 20 d. Sprendimo *Mulligan ir kt.*, C-313/99, Rink. p. I-5719, 35 ir 36 punktus bei 2007 m. sausio 11 d. Sprendimo *Piek*, C-384/05, Rink. p. I-289, 34 punktą). Todėl nacionalinės priemonės, kurios įgyvendinant Bendrijos teisės aktus nustato pareigas privatiems asmenims, turi būti skelbiamos, kad suinteresuotieji asmenys galėtų su jomis susipažinti (šiuo klausimu žr. minėto sprendimo *Mulligan ir kt.* 51 ir 52 punktus).

46 Be to, tokioje situacijoje suinteresuotieji asmenys turi taip pat turėti galimybę sužinoti apie jiems pareigas nustatančių nacionalinių priemonių šaltinį, nes valstybės narės tokias priemones nustatė įgyvendindamos joms Bendrijos teisėje įtvirtintą pareigą.

47 Bendrijos reglamentų atveju ypač svarbu, kad suinteresuotieji asmenys prireikus galėtų prašyti nacionalinių teismų patikrinti nacionalinių Bendrijos reglamento įgyvendinimo priemonių atitiktį šiam reglamentui (šiuo klausimu žr. 1979 m. rugsėjo 27 d. Sprendimo *Eridania–Zuccherifici nazionali ir Società italiana per l'industria degli zuccheri*, 230/78, Rink. p. 2749, 34 punktą). Esant tokiai situacijai turi būti paskelbti ne tik nagrinėjami nacionalinės teisės aktai, bet ir Bendrijos reglamentas, kuris įpareigoja valstybes nares priimti privatiems asmenims pareigas nustatančias priemones.

48 Dėl draudžiamų daiktų sąrašo reikia išnagrinėti, ar pagrindinėje byloje nagrinėjami Bendrijos teisės aktai, kurie nebuvo paskelbti, t. y. Reglamento Nr. 622/2003 priedas, nustatė pareigas privatiems asmenims.

49 Pagal Reglamento Nr. 2320/2002 1 straipsnį pagrindinis jo tikslas – pateikti ir įgyvendinti tinkamas Bendrijos priemones, siekiant užkirsti kelią neteisėtai veikai prieš civilinę aviaciją. Be to, šiuo reglamentu siekiama suteikti pagrindą 1944 m. gruodžio 7 d. Čikagos konvencijos dėl tarptautinės civilinės aviacijos nuostatų, konkrečiai kalbant, šios konvencijos 17 priedo vienodam aiškinimui; minėtame priede numatyti minimalūs civilinės aviacijos saugumo užtikrinimo standartai. Šių tikslų siekiama šiomis priemonėmis: pirma, nustatant bendrus pagrindinius aviacijos saugumo priemonių standartus ir, antra, sukuriant tam tikrus priemonių laikymosi monitoringo mechanizmus.

50 Pagal Reglamento Nr. 2320/2002 4 straipsnio 1 dalį minėti bendri pagrindiniai standartai yra pagrįsti dabartiniu metu galiojančiomis Europos civilinės aviacijos konferencijos dokumento Nr. 30 rekomendacijomis ir pateikti minėto reglamento priede. Minėtame priede, išskyrus vieną apibrėžimams skirtą skyrių, numatytos saugumo, kontrolės ir patikrinimo priemonės, susijusios visų pirma su keleiviais ir rankiniu bagažu.

51 Iš minėto priedo 4.1 ir 4.3 punktų matyti, kad visi išvykstantys keleiviai ir jų rankinis bagažas yra tikrinami, siekiant neleisti įnešti į saugomas zonas ir orlaivius draudžiamų daiktų. Visi draudžiami daiktai yra konfiskuojami arba keleiviui neleidžiama patekti į saugomas zonas ir į orlaivio saloną. Pavyzdinis draudžiamų daiktų sąrašas pateiktas minėto priedo priede. Net jei šios nuostatos, atrodytų, pirmiausia yra skirtos kompetentingoms valstybių narių valdžios institucijoms, negalima ginčyti to, kad jomis bet kuriuo atveju siekiama nustatyti pareigas privatiems asmenims.

52 Reglamento Nr. 2320/2002 4 straipsnio 2 dalimi Komisijai suteikiama vykdymo funkcija, kad ši pagal šio reglamento 9 straipsnyje numatytą tvarką priimtų bendrųjų pagrindinių standartų, nurodytų šio sprendimo 49 punkte, įgyvendinimo ir techninio pritaikymo būtinąsias priemones.

53 Įgyvendindama šią funkciją Komisija priėmė Reglamentą Nr. 622/2003, nustatantį priemones bendriesiems pagrindiniams aviacijos saugumo standartams įgyvendinti ir juos pritaikyti techniškai. Šios priemonės yra nurodytos minėto reglamento priede, kuris nebuvo paskelbtas. Remiantis Reglamento Nr. 68/2004 priedu, kuris taip pat nebuvo paskelbtas, Reglamento Nr. 622/2003 priedas pakeistas.

54 Iš to, kas išdėstyta, matyti, kad negalima atmesti galimybės, jog Reglamente Nr. 622/2003 numatytos priemonės yra taip pat susijusios su draudžiamų daiktų sąrašu, pateiktu Reglamento Nr. 2320/2002 priedo priede.

55 Mažiausiai viena nuoroda į tai yra aplinkybė, kad Reglamento Nr. 68/2004 trečioje konstatuojamojoje dalyje nurodyta, jog būtina parengti visuomenei prieinamą suderintą sąrašą, kur būtų atskirai nurodyti daiktai, kurių keleiviai negali įsinešti į saugomas zonas ir orlaivio saloną. Iš tikrųjų šioje Reglamento Nr. 68/2004 konstatuojamojoje dalyje pabrėžta būtinybė parengti suderintą sąrašą suponuoja, kad prie Reglamento Nr. 2320/2002 pridėtas sąrašas iš tikrųjų buvo pakeistas.

56 Be to, jei taip būtų, reikėtų pabrėžti akivaizdų Komisijos įgyvendinančių teisės aktų nenuoseklumą šiuo klausimu, nes juose, viena vertus, nurodoma būtinybė neatskleisti priemonių, susijusių su draudžiamais daiktais, o kita vertus, išreiškiama būtinybė parengti visuomenei prieinamą suderintą šių daiktų sąrašą.

57 Bet kuriuo atveju minėti galimi prie Reglamento Nr. 2320/2002 pridėto sąrašo pakeitimai nebuvo paskelbti *Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje*.

58 Taip pat reikia pažymėti, kad Reglamento Nr. 2320/2002 8 straipsnyje tiksliai aprašyta konfidencialumo sistema, išvardijant priemonių ir informacijos, kuri laikoma slapta ir neskelbiama, kategorijas. Kaip pati Komisija pripažino per posėdį atsakydama į Teisingumo Teismo pateiktą klausimą, reikia konstatuoti, kad daiktų, kurių keleiviai negali įsinešti į saugomas zonas ir orlaivio saloną, sąrašas nepatenka nė į vieną šių kategorijų. Taigi šiam sąrašui netaikoma Reglamento Nr. 2320/2002 8 straipsnyje numatyta konfidencialumo sistema, be to, tai patvirtina aplinkybė, kad šių daiktų pavyzdinis sąrašas, pateiktas minėto reglamento priedo priede, be jokių apribojimų buvo paskelbtas *Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje*.

59 Todėl Reglamentas Nr. 2320/2002, konkrečiai kalbant, jo 4 straipsnio 2 dalis nėra teisinis pagrindas, leidžiantis Komisijai, įgyvendinant savo funkciją pagal šią nuostatą, prie Reglamento Nr. 2320/2002 pridėto draudžiamų daiktų sąrašo pritaikymo priemonėms taikyti šio reglamento 8 straipsnyje numatytą konfidencialumo sistemą.

60 Iš to išplaukia, kad jei Reglamentas Nr. 622/2003 iš tikrųjų daro minėto draudžiamų daiktų sąrašo pritaikomąsias pataisas (šia prielaida remiasi prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas), jis neišvengiamai yra negaliojantis.

61 Be to, nesant reikalo atsakyti į klausimą, ar EB 254 straipsnio 1 ir 2 dalyse nustatyta reglamento paskelbimo pareiga gali turėti išimčių, tokios pritaikymo priemonės, jei jomis nustatomos pareigos privatiems asmenims, bet kuriuo atveju turi būti skelbiamos *Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje*. Klausimas, ar šios priemonės ir su jomis susijusios taisyklės tiesiogiai nustato pareigas privatiems asmenims, ar įpareigoja tai

padaryti valstybes nares, šiuo atveju neturi reikšmės, kaip tai matyti iš šio sprendimo 42–47 punktų. Iš tikrųjų abiem atvejais jos turi būti paskelbtos *Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje*.

62 Iš to matyti: kadangi Reglamento Nr. 622/2003 priedas nebuvo paskelbtas *Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje*, draudžiamų daiktų sąrašo pritaikymo priemonėmis, nurodytomis minėtame priede, negalima remtis prieš privatų asmenį.

63 Todėl į antrąjį klausimą reikia atsakyti taip, kad Reglamento Nr. 622/2003 priedas, kuris nebuvo paskelbtas *Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje*, tiek, kiek juo nustatomos pareigos privatiems asmenims, nėra privalomas.

Poveikio ribojimas laiko atžvilgiu

64 Jei Teisingumo Teismas Reglamentą Nr. 622/2003 pripažintų negaliojančiu, Austrijos, Lenkijos ir Jungtinės Karalystės vyriausybės prašo, kad, remiantis EB 231 straipsnio antrąja pastraipa, visos šio reglamento priede nurodytos priemonės bei pagal šį reglamentą nustatytos priemonės būtų laikomos galutinėmis, kol Komisija nustatys naujas priemones.

65 Šiuo klausimu pirmiausia reikia pažymėti, kad šiame sprendime Teisingumo Teismas nei viso, nei dalies Reglamento Nr. 622/2003 neskelbia negaliojančiais.

66 Reikia pridurti, kad Reglamento Nr. 622/2003 priedo pripažinimas neturinčiu privalomosios galios tiek, kiek juo nustatomos pareigos privatiems asmenims, neturi reikšmės valstybėms narėms Reglamentu Nr. 2320/2002 nustatytoms pareigoms civilinės aviacijos saugumo srityje, ypač pareigoms, nustatytoms siekiant neleisti įnešti į saugomas zonas ir orlaivius draudžiamų daiktų.

67 Be to, Reglamento Nr. 2320/2002 priedo priede esančios rekomendacijos pateikia pakankamai išsamią informaciją šiuo klausimu, kad nacionalinės valdžios institucijos galėtų užtikrinti civilinės aviacijos saugumą laikydamosi Reglamento Nr. 2320/2002 tikslų.

68 Galiausiai, jei Reglamento Nr. 622/2003 priedas, kiek juo nustatomos pareigos privatiems asmenims, ir toliau būtų privalomas, kol Komisija priims galimas būtinas priemones, kad šis priedas taptų privalomas privatiems asmenims, tai prieštarautų teisinio saugumo reikalavimams.

69 Tokiomis aplinkybėmis šio sprendimo poveikio nereikia riboti laiko atžvilgiu.

Dėl pirmojo klausimo

70 Atsižvelgiant į antrojo klausimo atsakymą, nereikia atsakyti į pirmąjį klausimą.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

71 Kadangi šis procesas pagrindinės bylos šalims yra vienas iš etapų prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nagrinėjamoje byloje, bylinėjimosi išlaidų klausimą turi spręsti šis teismas. Išlaidos, susijusios su pastabų pateikimu Teisingumo Teismui, išskyrus tas, kurias patyrė minėtos šalys, nėra atlygintinos.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (didžioji kolegija) nusprendžia:

2003 m. balandžio 4 d. Komisijos reglamento (EB) Nr. 622/2003, nustatančio priemones bendriesiems pagrindiniams aviacijos saugumo standartams įgyvendinti, iš dalies pakeisto 2004 m. sausio 15 d. Komisijos reglamentu (EB) Nr. 68/2004, priedas, kuris nebuvo paskelbtas *Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje*, tiek, kiek juo nustatomos pareigos privatiems asmenims, nėra privalomas.

Parašai.