A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács)

2009. március 10.*

A C-345/06. sz. ügyben,

az EK 234. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet az Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich (Ausztria) a Bírósághoz 2006. augusztus 10-én érkezett, 2006. július 26-i határozatával terjesztett elő az előtte

Gottfried Heinrich

által indított eljárásban,

A BÍRÓSÁG (nagytanács),

tagjai: V. Skouris elnök, P. Jann, C. W. A. Timmermans (előadó), A. Rosas, K. Lenaerts és M. Ilešič tanácselnökök, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, J. Malenovský, J. Klučka, A. Arabadjiev és C. Toader bírák,

főtanácsnok: E. Sharpston,
hivatalvezető: J. Swedenborg tanácsos,

* Az eljárás nyelve: német.

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2007. november 13-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– az osztrák kormány képviseletében G. Eberhard, meghatalmazotti minőségben,

– a cseh kormány képviseletében T. Boček és M. Smolek, meghatalmazotti minőségben,

– a dán kormány képviseletében B. Weis Fogh, meghatalmazotti minőségben,

– a német kormány képviseletében M. Lumma és C. Schulze-Bahr, meghatalmazotti minőségben,

– a görög kormány képviseletében G. Alexaki és M. Tassopoulou, meghatalmazotti minőségben,

– a francia kormány képviseletében G. de Bergues és A'L. Hare, meghatalmazotti minőségben,

– a magyar kormány képviseletében Fazekas J., meghatalmazotti minőségben,

– a lengyel kormány képviseletében E. Ośniecka-Tamecka és M. Kapko, meghatalmazotti minőségben,

– a finn kormány képviseletében E. Bygglin és J. Heliskoski, meghatalmazotti minőségben,

– a svéd kormány képviseletében A. Falk, meghatalmazotti minőségben,

– az Egyesült Királyság Kormánya képviseletében C. Gibbs és J. Stratford, meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Parlament képviseletében K. Bradley és U. Rösslein, meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Unió Tanácsa képviseletében M. Bauer és E. Karlsson, meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Közösségek Bizottsága képviseletében C. Ladenburger és R. Vidal Puig, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2008. április 10-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem egyrészt az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2001. május 30-i 1049/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2001. L 145., 43. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 331. o.) 2. cikke (3) bekezdésének az értelmezésére, másrészt pedig az EK 254. cikk (2) bekezdésének a polgári légi közlekedés védelmére vonatkozó közösségi jogi szabályozással összefüggésben való értelmezésére vonatkozik.

2 A kérelmet a G. Heinrich által az osztrák hatóságok ellen azt követően megindított peres eljárás keretében nyújtották be, hogy az említett hatóságok G. Heinrichnek megtiltották a repülő fedélzetére való beszállást amiatt, hogy a kézipoggyászában teniszütőket vitt, amelyek az említett hatóságok álláspontja szerint a polgári légi közlekedés védelmének a területét érintő egyik rendelet közzé nem tett melléklete értelmében tiltott tárgyaknak minősülnek.

Jogi háttér

A dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó közösségi szabályozás

3 Az 1049/2001 rendelet 2. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy bármely uniós polgár jogosult az intézmények dokumentumaihoz hozzáférni a rendeletben meghatározott elvek, feltételek és korlátok szerint.

4 Az említett rendelet 2. cikkének (3) bekezdése előírja, hogy a rendelet „az intézmény birtokában lévő dokumentumokra vonatkozik, amely dokumentumokat az intézmény állított ki, vagy azok hozzá érkeztek, és amelyek az Európai Unió tevékenységi területeire vonatkoznak".

5 A „dokumentum" fogalmára vonatkozóan az 1049/2001 rendelet 3. cikkének a) pontja azt a meghatározást írja elő, hogy az „az adathordozótól (papír, elektronikus forma vagy hang-, kép- vagy audiovizuális felvétel) függetlenül, az intézmény feladatkörébe tartozó politikára, tevékenységre és döntéshozatalra vonatkozó üggyel kapcsolatos adattartalom".

A polgári légi közlekedés védelmére vonatkozó közösségi szabályozás

6 A 2002. december 16-i 2320/2002/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2002. L 355., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 7. fejezet, 7. kötet, 181. o.; helyesbítés: HL L 230., 11. o.) a polgári légi közlekedés védelme területén közös szabályokat vezet be.

7 E rendelet 1. cikkének (1) bekezdése értelmében a rendelet fő célkitűzése a megfelelő közösségi intézkedések megalkotása és végrehajtása a polgári légi közlekedés elleni jogellenes beavatkozások megakadályozása érdekében.

8 A 2320/2002 rendelet 4. cikkének (1) és (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(1) A légiközlekedés-védelmi intézkedésekre vonatkozó közös alapkövetelmények az Európai Polgári Repülési Konferencia (EPRK) 30. okmányának érvényes ajánlásain alapulnak, és azokat a melléklet tartalmazza.

(2) A közös alapkövetelmények végrehajtására és műszaki alkalmazására vonatkozó intézkedéseket a 9. cikk (2) bekezdésében említett eljárásnak megfelelően kell elfogadni a működés különböző típusainak és az alábbiakhoz kapcsolódó intézkedések érzékenységének megfelelő figyelembevételével:

a) a felszerelésekre vonatkozó teljesítménykövetelmények és átvételi vizsgálatok;

b) különleges információkat tartalmazó részletes eljárások;

c) a védelmi intézkedések alóli kivételre vonatkozó részletes követelmények.”

9 A 2320/2002 rendelet 6. cikke a következőképpen rendelkezik:

„A tagállamok a közösségi jogszabályoknak megfelelően alkalmazhatnak az e rendeletben meghatározottaknál szigorúbb intézkedéseket. Alkalmazásukat követően a lehető leghamarabb tájékoztatni kell a Bizottságot az intézkedések jellegéről.”

10 A 2320/2002 rendeletnek az információ közzétételére vonatkozó 8. cikkének (1) bekezdése a következőket írja elő:

„(1) A[z 1049/2001/EK rendeletben] megállapított, a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférési jog sérelme nélkül

a) a 4. cikk (2) bekezdésében említett,

i. a felszerelésekre vonatkozó teljesítménykövetelményekhez és átvételi vizsgálatokhoz;

ii. a különleges adatokat tartalmazó részletes eljárásokhoz;

iii. a védelmi intézkedések alóli mentességre vonatkozó részletes követelményekhez kapcsolódó intézkedéseket;

[…]

c) […] titokban kell tartani, és tilos közzétenni. Kizárólag az 5. cikk (2) bekezdésében említett hatóságok számára lehet azokat hozzáférhetővé tenni, amelyek csakis az érdekelt felekkel osztják meg szükség esetén, a különleges adatok közzétételéről szóló nemzeti jogszabályoknak megfelelően."

11 A melléklet 4.1. és 4.3. pontja, amelyekre a 2320/2002 rendelet 4. cikkének (1) bekezdése hivatkozik, alapvető közös rendelkezéseket tartalmaz a beszálló utasok és a kézipoggyászaik átvizsgálására vonatkozóan. E rendelkezés célja annak megakadályozása, hogy a szigorított védelmi területre vagy a repülőgép fedélzetére tiltott tárgyakat vigyenek be.

12 Az említett 4.3. pont 1. alpontja szerint „[m]inden induló utas […] kézipoggyászát át kell vizsgálni a szigorított védelmi területekre és a repülőgép fedélzetére történő beengedését megelőzően. Bármely tiltott tárgyat el kell venni az utastól, vagy szükség szerint meg kell tagadni a szigorított védelmi területre vagy a repülőgépre történő belépést […]".

13 A „tiltott tárgy" fogalmát a 2320/2002 rendelet mellékletének az 1.18. pontja úgy határozza meg, hogy az „jogellenes beavatkozás elkövetésére használható tárgy, amelyet nem jelentettek be megfelelően, és amelyet nem kezeltek az alkalmazandó jogszabályoknak és rendeleteknek megfelelően". Az ilyen tiltott tárgyak tájékoztató jellegű jegyzéke az említett melléklet függelékében található, amely iránymutatást ad a tiltott tárgyak besorolására vonatkozóan. Az említett függelék iii. pontjában szerepel a következő kategória: „bunkósbotok: gumibotok, furkósbotok, baseballütők, vagy hasonló eszközök".

14 A 2320/2002 rendeletnek és különösen a rendelet 4. cikke (2) bekezdésének a végrehajtására a 2004. január 15-i 68/2004/EK bizottsági rendelettel (HL 2004. L 10., 14. o.) módosított, az egységes légiközlekedés-védelmi követelményrendszer végrehajtásához szükséges intézkedések meghatározásáról szóló, 2003. április 4-i 622/2003/EK bizottsági rendelet (HL 2003. L 89., 9. o.; magyar nyelvű különkiadás 7. kötet, 7. fejezet, 252. o.; a továbbiakban: 622/2003 rendelet) az irányadó.

15 A 622/2003 rendelet első két preambulumbekezdésének szövege a következő:

„(1) A Bizottságnak intézkedéseket kell elfogadnia az Európai Unió teljes területére vonatkozóan a légiközlekedés-védelem egységes követelményrendszerének végrehajtásáról. E célra a rendeleti úton történő szabályozás a legmegfelelőbb eszköz.

(2) A 2320/2002/EK rendelettel összhangban és a jogellenes cselekmények megelőzése érdekében az e rendelet mellékletében megállapított intézkedéseket titokban kell tartani, és nem szabad közzétenni.”

16 A 622/2003 rendelet „Bizalmasság” című 3. cikke előírja, hogy a kérdéses intézkedéseket a melléklet tartalmazza, valamint hogy „[a]z intézkedések titkosak, és nem tehetők közzé. Kizárólag a tagállam vagy a Bizottság által erre kellően felhatalmazott személyek számára bocsáthatók rendelkezésre”.

17 A 68/2004 rendelet 1. cikke megerősíti az említett mellékletben szereplő intézkedések bizalmas jellegét.

18 A 68/2004 rendelet (2), (3) és (4) preambulumbekezdése a következőket tartalmazza:

„(2) A 622/2003/EK rendelet mellékletében foglalt intézkedések a 2320/2002/EK rendelet értelmében és a jogellenes cselekmények megelőzése végett titkosak, és azok nem tehetők közzé. Minden módosító jogi aktusra értelemszerűen ugyanez a szabály vonatkozik.

(3) Össze kell azonban állítani a nyilvánosság számára hozzáférhető olyan harmonizált jegyzéket, amely külön-külön feltünteti azokat a tárgyakat, amelyeket az utasok a védelmi területre és a repülőgép fedélzetére nem vihetnek be, és amelyek a repülőgép poggyászterében való szállításra szánt poggyászokban nem szállíthatók.

(4) Az említett jegyzék nyilvánvalóan semmiképpen nem kimerítő. Az illetékes hatóság számára biztosítani kell következésképpen annak lehetőségét, hogy a listán szereplőket további tárgyakkal egészíthesse ki. Az utasok számára a beléptetés előtt és során világos tájékoztatást kell nyújtani valamennyi tiltott tárgyról."

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

19 2005. szeptember 25-én az alapeljárás felperese a Bécs-Schwechat repülőtéren alávetette magát a védelmi ellenőrzésnek. Ennek során megállapították, hogy az alapeljárás felperese a kézipoggyászában teniszütőket vitt. Mivel a teniszütők a nemzet hatóságok álláspontja szerint a 2320/2002 rendelet mellékletének 4.1. és 4.3. pontjában említett és a 622/2003 rendelet mellékletében meghatározott tiltott tárgyaknak minősülnek, megtagadták a felperesnek a védelmi ellenőrzésen való átengedését. Mikor a felperes mindazonáltal a teniszütőkkel a kézipoggyászában felszállt a repülőgépre, felszólították a repülőgép elhagyására.

20 Az alapeljárás iratanyagából kitűnik, hogy a felperes a nemzeti bírósághoz benyújtott keresetében a vele szemben hozott intézkedések jogellenességének a megállapítását kéri.

21 A kereset vizsgálata során az Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich arra az álláspontra jutott, hogy a 622/2003 rendelet tartalma nem csupán az állami szervekre vonatkozik, hanem a magánszemélyekre is. Megjegyzi ugyanakkor, hogy a magánszemélyeknek nincs lehetőségük arra, hogy e rendeletnek megfeleljenek, mivel annak mellékletét az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* nem tették közzé.

22 A kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint az olyan magatartásszabályok közzétételének a hiánya, amelyeknek a betartása a jogalanyok számára kötelező, olyan súlyos megsértését jelenti a Európai Közösség által is betartandó alapvető jogállami elveknek, hogy azok a rendeletek, illetve a rendeletek azon részei, amelyek – az EK 254. cikk (1) és (2) bekezdésében foglalt rendelkezések ellenére – az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* nem kerülnek közzétételre, jogilag nem létezőek, és ezért nem is lehetnek kötelezőek.

23 A kérdést előterjesztő bíróság ezért úgy véli, hogy ebből az is következik, hogy az uniós polgárok a „közösségi intézmények dokumentumaihoz való hozzáférési" jogának az 1049/2001 rendelet értelmében vett korlátozására vonatkozó lehetőség, amelyet véleménye szerint a Bizottság a jelen ügyben nyilvánvalóan alkalmazni kívánt, nem vonatkozhat olyan jogi aktusokra, amelyek az egyéneket jogilag kötelezik, és amelyeket éppen ezért kell az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* közzétenni.

24 E körülmények között az Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő két kérdést terjeszti a Bíróság elé:

„1) A[z 1049/2001 rendelet] 2. cikkének (3) bekezdése értelmében a »dokumentumok« fogalmába azok a jogi aktusok is beletartoznak-e, amelyeket az EK 254. cikk értelmében az [*Európai Unió Hivatalos Lapjában*] ki kell hirdetni?

2) Kötelező erővel rendelkeznek-e azok a rendeletek, illetve a rendeletek azon részei, amelyek – az EK 254. cikk (2) bekezdésében foglalt rendelkezések ellenére – nem kerültek kihirdetésre az [*Európai Unió Hivatalos Lapjában*]?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Az elfogadhatóságról

25 A német és a francia kormány, valamint az Egyesült Királyság Kormánya úgy véli, hogy az előzetes döntéshozatalra utalás elfogadhatatlan, mivel az előzetes döntéshozatalra utaló határozat nem ismerteti sem a G. Heinrich által a kérdést előterjesztő bíróság előtt való keresetindítás körülményeit, sem pedig a jogvita tárgyát. Mivel az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések ténybeli és jogi háttere nem kellően egyértelmű, nem lehetséges annak meghatározása, hogy e háttér megfelel-e az alapjogvita elbírálásához objektíve szükséges jelleg követelményének.

26 Az említett kormányok közül kettő továbbá kételyeit fejezi ki a feltett kérdéseknek a jogvita elbírálása szempontjából fennálló relevanciáját illetően.

27 A német kormány nézete szerint a vitatott szankciók jogalapja az osztrák jogban keresendő, és nem a kérdést előterjesztő bíróság által hivatkozott rendeletekben. Az utóbbi bíróság nem fejtette ki, hogy az említett rendeletek esetleges semmissége hogyan vonhatná maga után egy osztrák, a légi közlekedés védelméről szóló törvény semmisségét.

28 A francia kormány vélekedése szerint az első kérdés mindenképpen elfogadhatatlan, mivel a nemzeti bíróságok nem rendelkeznek hatáskörrel az 1049/2001 rendelet hatálya alá tartozó dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmek tekintetében. A második kérdés azért elfogadhatatlan, mert még ha a 622/2003 rendelet mellékletében szereplő jegyzékre magánszemélyekkel szemben nem is lehetne hivatkozni, az osztrák hatóságok továbbra is hatáskörrel rendelkeznének arra, hogy egyes tárgyaknak a repülőgép fedélzetére való bevitelét megtiltsák.

29 A svéd kormány az elfogadhatóság kérdésének kifejezett felvetése nélkül azt állítja, hogy nehézségeket lát annak értékelésében, hogy a 622/2003 rendelet melléklete közzétételének a hiánya rendelkezik-e bármely közvetlen jelentőséggel a felperes arra vonatkozó lehetőségei szempontjából, hogy a kötelezettségeit megismerhesse, mivel az előzetes döntéshozatalra utaló határozat a felperes állításaihoz vagy a lehetséges jogi következményekhez kapcsolódóan nem nyújt tájékoztatást.

30 Elsősorban arra kell emlékeztetni, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a közösségi jog nemzeti bíróság számára hasznos értelmezésének szükségessége megköveteli, hogy a nemzeti bíróság meghatározza az általa felvetett kérdések ténybeli és jogszabályi hátterét, vagy legalábbis kifejtse azokat a ténybeli körülményeket, amelyeken e kérdések alapulnak (lásd különösen a C-237/04. sz. Enirisorse-ügyben 2006. március 23-án hozott ítélet [EBHT 2006., I-2843. o.] 17. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

31 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban szereplő információnak nem kizárólag azt kell lehetővé tennie, hogy a Bíróság hasznos válaszokat adhasson, hanem azt is, hogy a tagállamok kormányai és az egyéb érdekelt felek a Bíróság alapokmányának 23. cikke értelmében előterjeszthessék észrevételeiket. A Bíróság feladata arra ügyelni, hogy ez a lehetőség biztosított legyen, figyelemmel arra a tényre, hogy a fent hivatkozott

rendelkezés értelmében csak az előzetes döntéshozatalra utaló határozatokról tájékoztatják az érdekelt feleket (lásd különösen a fent hivatkozott Enirisorse-ügyben hozott ítélet 18. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

32 E tekintetben az alapeljárás iratanyagából kitűnik, hogy G. Heinrich azon nemzeti biztonsági tisztviselők magatartása jogellenességének a megállapítását kéri, akik először vele szemben megtagadták a védelmi ellenőrzésen való átengedést, majd azt követően, hogy mégis beszállt a repülőgép fedélzetére, felszólították a repülőgép elhagyására.

33 A kérdést előterjesztő bíróság a határozatában ezenfelül közli azt is, hogy az illetékes hatóságok azon döntése, hogy G. Heinrichhel szemben megtagadják a teniszütőkkel a védelmi ellenőrzésen való átengedést, a 2320/2002 és a 622/2003 rendeleteken alapult. A kérdést előterjesztő bíróság jelzi, hogy az említett rendeletek nemcsak a nemzeti hatóságokra vonatkoznak, hanem magánszemélyekre vonatkozó kötelezettségeket is megállapítanak. A magánszemélyek azonban az említett kötelezettségeknek nem tudnak eleget tenni, mivel a 622/2003 rendelet melléklete nem került közzétételre.

34 Következésképpen a kérdést előterjesztő bíróság megfelelő módon meghatározta a közösségi jog értelmezésére vonatkozó kérelmének mind a ténybeli, mind pedig a jogi hátterét, és a Bíróság számára rendelkezésre bocsátott minden olyan szükséges információt, amely lehetővé teszi a számára az említett kérelemre történő hasznos válaszadást.

35 Ezenfelül a Bíróság alapokmányának 23. cikke alapján a fent említett kormányok és egyéb érdekelt felek által előterjesztett észrevételekből kitűnik, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban szereplő információk lehetővé tették a számukra, hogy az említett kérdésekkel kapcsolatban hasznos módon állást foglaljanak.

36 Az előterjesztett kérdések relevanciáját illetően emlékeztetni kell arra az állandó ítélkezési gyakorlatra, amely szerint az EK 234. cikkben említett eljárás keretében

kizárólag az ügyben eljáró és határozathozatalra hivatott nemzeti bíróság hatáskörébe tartozik annak megítélése, hogy – tekintettel az ügy különleges jellemzőire – ítélete meghozatalához szükségesnek tartja-e az előzetes döntéshozatalt, és ha igen, a Bíróságnak feltett kérdései relevánsak-e (lásd különösen a C-162/06. sz. International Mail Spain ügyben 2007. november 15-én hozott ítélet [EBHT 2007., I-9911. o.] 23. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

37 A nemzeti bíróság által előterjesztett kérelemnek a Bíróság általi elutasítása csak abban az esetben lehetséges, amennyiben nyilvánvaló, hogy a közösségi jog értelmezése, amelyet a nemzeti bíróság kért, nem függ össze az alapeljárás tényállásával vagy tárgyával, illetve ha a szóban forgó probléma hipotetikus jellegű (lásd különösen a C-379/05. sz. Amurta-ügyben 2007. november 8-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-9569. o.] 64. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

38 A kérdést előterjesztő bíróság első kérdése a bíróság azon megállapításából adódik, hogy a 622/2003 rendelet melléklete közzétételének a hiánya a 2320/2002 rendelet 8. cikkének (1) bekezdésén alapul, amely a légi közlekedés védelméhez kapcsolódó okok miatt a nyilvánosságnak a dokumentumokhoz való, az 1049/2001 rendeletben való hozzáférési jogának sérelme nélkül kizárja az intézkedések és információk egyes kategóriáinak a közzétételét. Az ezen kérdésnek a jogvita elbírálása szempontjából fennálló relevanciája, mely kérdéssel a kérdést előterjesztő bíróság lényegében annak lehetőségéről kér tájékoztatást, hogy igazolható-e az utóbbi rendelet tekintetében az olyan közösségi jogi aktusok közzétételének a hiánya, amelyeket az EK 254. cikk értelmében ki kell hirdetni, nem vonható kétségbe.

39 A második kérdés az olyan rendeleteknek vagy a rendeletek részeinek a kötelező erejét érinti, amelyeket az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* nem tettek közzé, és ebből következően arra vonatkozik, hogy az e rendeletekben előírt kötelezettségekre lehet-e a magánszemélyekkel szemben hivatkozni. Tekintettel arra, hogy a kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy az alapjogvitára alkalmazandó szabályozási hátteret meghatározza, és arra, hogy a nemzeti bíróság azt állapította meg, hogy az osztrák hatóságok a kérdéses rendeletekre hivatkoztak annak igazolása végett, hogy G. Heinrichhel szemben megtagadták a Bécs-Schwechat repülőtéren a védelmi ellenőrzésen való átengedést, e kérdésnek az alapjogvita tárgyával való összefüggése nem vonható kétségbe.

40 E körülmények között az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet elfogadhatónak kell nyilvánítani.

Az ügy érdeméről

A második kérdésről

41 A kérdést előterjesztő bíróság a második kérdésével, amelyet elsőként kell vizsgálni, lényegében azt kérdezi a Bíróságtól, hogy a 622/2003 rendelet melléklete, amelyet az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* nem tettek közzé, rendelkezik-e kötelező erővel abban a tekintetben, hogy magánszemélyek számára kötelezettségeket keletkeztet.

42 Először is emlékeztetni kell arra, hogy az EK 254. cikk (2) bekezdése értelmében a Tanács és a Bizottság rendeleteit az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* ki kell hirdetni, és a bennük megjelölt napon, illetve ennek hiányában a kihirdetésüket követő huszadik napon lépnek hatályba. E cikk rendelkezéseinek megfogalmazásából következik, hogy valamely közösségi rendelet csak akkor alkalmas joghatás kiváltására, ha közzétették az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* (lásd a C-161/06. sz. Skoma-Lux ügyben 2007. december 11-én hozott ítélet [EBHT 2007., I-10841. o.] 33. pontját).

43 Ezenfelül a valamely közösségi intézmény által elfogadott jogi aktus mindaddig nem alkalmazható valamely tagállamban a természetes és jogi személyekkel szemben, amíg az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* történt szabályszerű közzététel révén nem teszik lehetővé annak megismerését az utóbbiak számára (a fent hivatkozott Skoma-Lux ügyben hozott ítélet 37. pontja).

44 Közelebbről, a jogbiztonság elve megköveteli, hogy a közösségi szabályozás tegye lehetővé az érdekeltek számára az ez alapján őket terhelő kötelezettség terjedelmének pontos ismeretét. A jogalanyoknak ugyanis képeseknek kell lenniük arra, hogy

egyértelműen megismerhessék jogaikat és kötelezettségeiket, és ezeknek megfelelően járjanak el (a C-158/06. sz. ROM-projecten ügyben 2007. június 21-én hozott ítélet [EBHT 2007., I-5103. o.] 25. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

45 Az említett elvek betartása ugyanezekkel a következményekkel kötelező abban az esetben, ha valamely közösségi szabályozás a tagállamokat arra kötelezi, hogy a végrehajtásához olyan intézkedéseket fogadjanak el, amelyek a magánszemélyek számára kötelezettségeket keletkeztetnek. A közösségi szabályozás végrehajtási intézkedéseinek elfogadása során ugyanis a tagállamoknak be kell tartaniuk a közösségi jog általános elveit (lásd ebben az értelemben a C-313/99. sz., Mulligan és társai ügyben 2002. június 20-án hozott ítélet [EBHT 2002., I-5719. o.] 35. és 36. pontját, valamint a C-384/05. sz. Piek-ügyben 2007. január 11-én hozott ítélet [EBHT 2007., I-289. o.] 34. pontját). Következésképpen azokat a nemzeti intézkedéseket, amelyek a közösségi szabályozás végrehajtása keretében a magánszemélyek számára kötelezettségeket keletkeztetnek, szintén közzé kell tenni annak érdekében, hogy az érdekeltek azokat megismerhessék (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Mulligan és társai ügyben hozott ítélet 51. és 52. pontját).

46 Ezenfelül az ilyen helyzetben az érdekeltek számára azt is lehetővé kell tenni, hogy tájékozódhassanak a rájuk nézve kötelezettségeket keletkeztető nemzeti intézkedések forrásáról, tekintve, hogy a tagállamok ezeket az intézkedéseket a közösségi jog által megállapított kötelezettség végrehajtása keretében fogadták el.

47 A közösségi rendeletek esetében ez annál is inkább szükséges, hogy az érdekelteknek adott esetben lehetőséggel kell rendelkezniük arra, hogy a nemzeti bírósággal felülvizsgáltathassák a közösségi rendelet nemzeti végrehajtási intézkedéseinek a közösségi rendelettel való összhangját (lásd ebben az értelemben a 230/78. sz., Eridania Zuccherifici nazionali és Società italiana per l'industria degli zuccheri ügyben 1979. szeptember 27-én hozott ítélet [EBHT 1979., 2749. o.] 34. pontját). Az ilyen helyzetben tehát nemcsak a kérdéses nemzeti szabályozást kell közzétenni, hanem azt a közösségi rendeletet is, amely a tagállamokat arra kötelezi, hogy a magánszemélyek számára kötelezettségeket keletkeztető intézkedéseket fogadjanak el.

48 A tiltott tárgyak jegyzékét illetően meg kell vizsgálni, hogy az alapügyben vitatott közösségi szabályozás, amelyet nem tettek közzé – nevezetesen a 622/2003 rendelet melléklete – kötelezettségeket keletkeztethetett-e a magánszemélyek számára.

49 A 2320/2003 rendelet 1. cikke értelmében a rendelet fő célkitűzése a megfelelő közösségi intézkedések megalkotása és végrehajtása a polgári légi közlekedés elleni jogellenes beavatkozások megakadályozása érdekében. A rendelet ezenfelül azt célozza, hogy a nemzetközi polgári légi közlekedésről szóló, 1944. december 7-i chicagói egyezmény, valamint különösen a polgári légi közlekedés védelmének biztosítása érdekében minimálkövetelményeket előíró 17. melléklete releváns rendelkezéseinek egységes értelmezéséhez alapot biztosítson. Az e célok eléréséhez alkalmazott eszközök egyrészt a légiközlekedés-védelmi intézkedésekre alkalmazandó közös alapkövetelmények meghatározásában, másrészt pedig a megfelelőség ellenőrzéséhez megfelelő mechanizmusok létrehozásában állnak.

50 A 2320/2002 rendelet 4. cikkének (1) bekezdése értelmében az említett közös alapkövetelmények az Európai Polgári Repülési Konferencia 30. okmányának érvényes ajánlásain alapulnak, és azokat az említett rendelet melléklete tartalmazza. A fogalommeghatározásokat tartalmazó pont kivételével az említett melléklet védelmi, ellenőrzési és vizsgálati intézkedéseket ír elő, különösen az utasokra és a kézipoggyászra vonatkozóan.

51 Az említett melléklet 4.1. és 4.3. pontjából következik, hogy minden beszálló utast, valamint a kézipoggyászaikat a tiltott tárgyaknak a szigorított védelmi területekre és a repülőgép fedélzetére történő bevitele megakadályozása érdekében át kell vizsgálni. Bármely tiltott tárgyat el kell venni az utastól, vagy szükség szerint meg kell tagadni a szigorított védelmi területre vagy a repülőgépre történő belépést. Az ilyen tiltott tárgyak tájékoztató jellegű jegyzéke az említett melléklet függelékében található. Még ha e rendelkezések látszólag elsősorban a tagállamok illetékes hatóságaira vonatkoznak is, vitathatatlan, hogy mindenképpen a magánszemélyekre vonatkozó kötelezettségek keletkeztetésére is irányulnak.

52 A 2320/2002 rendelet a 4. cikkének (2) bekezdésében a Bizottságra végrehajtási jogkört ruház arra vonatkozóan, hogy az e rendelet 9. cikkében meghatározott eljárás keretében elfogadja a jelen ítélet 49. pontjában említett közös alapkövetelmények végrehajtására és műszaki alkalmazására vonatkozó intézkedéseket.

53 A Bizottság e jogkörének gyakorlása keretében elfogadta a 622/2003 rendeletet, amely meghatározza az egységes légiközlekedés-védelmi követelményrendszer végrehajtásához és műszaki alkalmazásához szükséges intézkedéseket. Ezek az intézkedések e rendelet mellékletében szerepelnek, és azokat nem tették közzé. E mellékletet a 68/2004 rendelet melléklete módosította, mely szintén nem került közzétételre.

54 A fentiekből következően nem kizárt, hogy a 622/2003 rendeletben előírt intézkedések a 2320/2002 rendelet mellékletének függelékében szereplő, a tiltott tárgyakat felsoroló jegyzéket is érintik.

55 E tekintetben legalábbis jelzésértékű, hogy a 68/2004 rendelet (3) preambulumbekezdése szerint össze kell azonban állítani a nyilvánosság számára hozzáférhető olyan harmonizált jegyzéket, amely külön-külön feltünteti azokat a tárgyakat, amelyeket az utasok a védelmi területre nem vihetnek be és a repülőgép fedélzetére nem vihetnek fel. A 68/2004 rendeletnek az említett preambulumbekezdésében hangsúlyozott, a harmonizált jegyzék összeállítására vonatkozó szükségesség ugyanis arra utal, hogy a 2320/2002 rendelet mellékletét képező jegyzék valóban módosult.

56 Ezenfelül, ha ez így van, hangsúlyozni kell a Bizottság végrehajtásra irányuló szabályozásának a nyilvánvaló következetlenségét e tekintetben, mivel egyrészt szükségesnek tartja a tiltott tárgyakra vonatkozó intézkedések titkosságát, másrészt pedig kinyilvánítja a tiltott tárgyakat felsoroló, a nyilvánosság számára hozzáférhető harmonizált jegyzék összeállításának a szükségességét.

57 A 2320/2002 rendelet mellékletét képező jegyzéknek a fent említett esetleges módosításai mindenesetre az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* nem kerültek közzétételre.

58 Ezt követően meg kell állapítani, hogy a 2320/2002 rendelet a 8. cikkében pontosan meghatározza a bizalmassági rendszert oly módon, hogy felsorolja az információk és intézkedések azon kategóriáit, amelyek titkosak, és nem tehetők közzé. Meg kell állapítani, hogy – amint azt a Bizottság maga is elismerte a Bíróság kérdésére a tárgyaláson adott válaszában – a szigorított védelmi területeken és a repülőgép fedélzetén tiltott tárgyak jegyzéke nem tartozik e kategóriák közül egyikbe sem. E jegyzék tehát nem tartozik a 2320/2002 rendelet 8. cikkében előírt bizalmassági rendszerbe, amelyet egyébként megerősít az a tény, hogy az e tárgyakról összeállított tájékoztató jellegű jegyzéket, amely az említett rendelet mellékletének a függelékében szerepel, mindenfajta korlátozás nélkül közzétették az *Európai Unió Hivatalos Lapjában.*

59 A 2320/2002 rendelet, illetve konkrétabban annak 4. cikkének (2) bekezdése nem ír elő tehát olyan jogalapot, amely a Bizottságot az e rendelkezés értelmében gyakorolt végrehajtási jogkörének keretében felhatalmazná arra, hogy az e rendelet 8. cikkében előírt bizalmassági rendszert a tiltott tárgyakat felsoroló, a 2320/2002 rendelet mellékletében szereplő jegyzéknek a kiigazítására vonatkozó intézkedésekre alkalmazza.

60 Ebből következően abban az esetben, ha a 622/2003 rendelet ténylegesen kiigazításokat alkalmazott a tiltott tárgyak említett jegyzéke tekintetében, amely előfeltételezésből a kérdést előterjesztő bíróság kiindul, e rendelet ebben a tekintetben szükségszerűen érvénytelen.

61 Ezenfelül anélkül, hogy szükséges lenne arra a kérdésre válaszolni, hogy az EK 254. cikk (1) és (2) bekezdésében előírt, a rendeletekre vonatkozó kihirdetési kötelezettség alól vannak-e kivételek, az ilyen kiigazítási intézkedéseket mindenképpen közzé kell tenni az *Európai Unió Hivatalos Lapjában,* mivel magánszemélyek számára kötelezettségeket keletkeztetnek. Az a kérdés, hogy ezek az intézkedések és az általuk érintett szabályok magánszemélyek számára közvetlenül keletkeztetnek-e kötelezettségeket,

vagy a tagállamokat kötelezik ennek megtételére, e tekintetben irreleváns, amint az a jelen ítélet 42-47. pontjából is következik. Mindkét esetben ugyanis kötelező az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* való közzétételük.

62 Következésképpen mivel a 622/2003 rendelet mellékletét nem tették közzé az *Európai Unió Hivatalos Lapjában,* a tiltott tárgyak jegyzékére vonatkozó kiigazítási intézkedésekre magánszemélyekkel szemben nem lehet hivatkozni, amennyiben azok az említett mellékletben szerepelnek.

63 Következésképpen a második kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 622/2003 rendelet melléklete, amelyet az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* nem tettek közzé, nem rendelkezik kötelező erővel abban a részében, amelyben magánszemélyekre vonatkozó kötelezettségek keletkeztetésére irányul.

Az időbeli hatály korlátozása

64 Az osztrák és a lengyel kormány, valamint az Egyesült Királyság Kormánya arra az esetre, ha a Bíróság a 622/2003 rendeletet érvénytelennek nyilvánítaná, azt kéri, hogy az EK 231. cikk második bekezdése alapján az e rendelet mellékletében szereplő valamennyi intézkedés, illetve az említett rendelet alapján elfogadott intézkedések joghatásai továbbra is maradjanak fenn addig, amíg a Bizottság újabb intézkedéseket nem fogad el.

65 E tekintetben elsőként meg kell állapítani, hogy a Bíróság a jelen ítéletben nem állapította meg a 622/2003 rendelet teljes vagy részleges érvénytelenségét.

66 Hozzá kell fűzni, hogy az a megállapítás, hogy a 622/2003 rendelet melléklete nem rendelkezik kötelező erővel abban a részében, amelyben e melléklet a magánszemélyek számára kötelezettségeket keletkeztet, nem érinti a tagállamok számára a 2320/2002 rendelet által a polgári légi közlekedés védelme területén előírt kötelezettségeket, különösen ideértve a tiltott tárgyaknak a repülőterek védelmi területére és a repülőgép fedélzetére történő bevitelének a megakadályozására vonatkozó kötelezettségeket.

67 Ezenfelül a 2320/2002 rendelet mellékletének a függelékében szereplő iránymutatások e tekintetben részletes tájékoztatással szolgálnak, így a nemzeti hatóságok a 2320/2002 rendelet céljainak megfelelően biztosítani tudják a polgári légi közlekedés védelmét.

68 Végezetül a jogbiztonság követelményével ellentétes lenne a 622/2003 rendelet melléklete joghatásainak a fenntartása abban a részében, amelyben e melléklet a magánszemélyekre vonatkozó kötelezettségek keletkeztetésére irányul, addig, amíg a Bizottság meg nem hozza azokat az intézkedéseket, amelyek esetlegesen szükségesek ahhoz, hogy a melléklet a magánszemélyek viszonylatában kötelező erővel rendelkezzen.

69 E körülmények között a jelen ítélet időbeli hatálya korlátozásának nincs helye.

Az első kérdésről

70 A második kérdésre adott válaszra tekintettel az első kérdésre szükségtelen válaszolni.

A költségekről

71 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (nagytanács) a következőképpen határozott:

A 2004. január 15-i 68/2004/EK bizottsági rendelettel módosított, az egységes légiközlekedés-védelmi követelményrendszer végrehajtásához szükséges intézkedések meghatározásáról szóló, 2003. április 4-i 622/2003/EK bizottsági rendelet melléklete, amelyet az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* nem tettek közzé, nem rendelkezik kötelező erővel abban a részében, amelyben magánszemélyekre vonatkozó kötelezettségek keletkeztetésére irányul.

Aláírások