SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 10. marca 2009 *

V zadevi C-345/06,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki ga je vložilo Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich (Avstrija) z odločbo z dne 26. julija 2006, ki je prispela na Sodišče 10. avgusta 2006, v postopku

Gottfried Heinrich,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, P. Jann, C. W. A. Timmermans (poročevalec), A. Rosas, K. Lenaerts in M. Ilešič, predsedniki senatov, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, sodnika, R. Silva de Lapuerta, sodnica, J. Malenovský, J. Klučka, A. Arabadjiev, sodniki, in C. Toader, sodnica,

generalna pravobranilka: E. Sharpston,
sodni tajnik: J. Swedenborg, administrator,

* Jezik postopka: nemščina.

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 13. novembra 2007,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za avstrijsko vlado G. Eberhard, zastopnik,

– za češko vlado T. Boček in M. Smolek, zastopnika,

– za dansko vlado B. Weis Fogh, zastopnica,

– za nemško vlado M. Lumma in C. Schulze-Bahr, zastopnika,

– za grško vlado G. Alexaki in M. Tassopoulou, zastopnici,

– za francosko vlado G. de Bergues in A'L. Hare, zastopnika,

– za madžarsko vlado J. Fazekas, zastopnica,

– za poljsko vlado E. Ośniecka-Tamecka in M. Kapko, zastopnici,

– za finsko vlado E. Bygglin in J. Heliskoski, zastopnika,

– za švedsko vlado A. Falk, zastopnica,

– za vlado Združenega kraljestva C. Gibbs in J. Stratford, zastopnici,

– za Evropski parlament K. Bradley in U. Rösslein, zastopnika,

– za Svet Evropske unije M. Bauer in E. Karlsson, zastopnika,

– za Komisijo Evropskih skupnosti C. Ladenburger in R. Vidal Puig, zastopnika,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 10. aprila 2008

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 2(3) Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (UL L 145, str. 43) in člena 254(2) ES v povezavi z ureditvijo Skupnosti na področju varnosti civilnega letalstva.

2 Ta predlog je bil vložen v okviru tožbe G. Heinricha proti avstrijskim organom po tem, ko so mu ti zavrnili dostop v zrakoplov, ker je v ročni prtljagi nosil teniška loparja, ta predmeta pa navedeni organi štejejo za predmeta, ki sta prepovedana z neobjavljeno prilogo k uredbi na področju varnosti civilnega letalstva.

Pravni okvir

Skupnostna ureditev v zvezi z dostopom do dokumentov

3 Člen 2(1) Uredbe 1049/2001 določa, da imajo vsi državljani Unije pravico do dostopa do dokumentov institucij ob upoštevanju načel, pogojev in omejitev, določenih s to uredbo.

4 Člen 2(3) navedene uredbe določa, da se ta uredba „uporablja za vse dokumente institucij, to je za dokumente, ki jih institucije pripravijo ali prejmejo in so v njihovi lasti, na vseh področjih delovanja Evropske unije“.

5 Izraz „dokument“ je opredeljen v členu 3(a) Uredbe št. 1049/2001 kot „neka vsebina ne glede na to, kakšen je njen medij (napisana na papirju ali shranjena v elektronski obliki ali kot zvočni, vizualni ali avdiovizualni zapis), o vprašanju, nanašajočem se na politiko, dejavnosti ali odločitve s področja odgovornosti institucije“.

Skupnostna ureditev na področju varnosti civilnega letalstva

6 Uredba Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 2320/2002 z dne 16. decembra 2002 določa skupna pravila na področju varnosti civilnega letalstva (UL L 355, str. 1).

7 V skladu s členom 1(1) te uredbe je njen glavni cilj določiti in izvršiti ustrezne ukrepe Skupnosti za preprečevanje dejanj nezakonitega vmešavanja v civilno letalstvo.

8 Člen 4(1) in (2) Uredbe št. 2320/2002 določa:

„1. Skupni osnovni standardi o ukrepih za varnost letalstva temeljijo na sedanjih priporočilih Dokumenta 30 Evropske konference civilnega letalstva (ECAC) in so določeni v Prilogi.

2. Potrebni ukrepi za izvajanje in tehnično prilagoditev teh skupnih osnovnih standardov se sprejmejo po postopku iz člena 9(2), ob upoštevanju različnih vrst dejavnosti in občutljivosti ukrepov v zvezi z:

(a) merili za zmogljivost opreme in njenim testiranjem ob prevzemu;

(b) podrobnimi postopki, ki vključujejo občutljive informacije;

(c) podrobnimi merili za izjeme pri varnostnih ukrepih.“

9 Člen 6 Uredbe št. 2320/2002 določa:

„Države članice lahko v skladu s pravom Skupnosti uporabljajo ukrepe, ki so strožji od ukrepov iz te uredbe. Po uporabi takšnih ukrepov države članice čim prej obvestijo Komisijo o vrsti teh ukrepov."

10 Člen 8(1) Uredbe št. 2320/2002 v zvezi z razširjanjem informacij določa:

„1. Brez poseganja v pravico javnosti dostopa do dokumentov, ki jo določa Uredba (ES) št. 1049/2001 […],

(a) so ukrepi v zvezi z:

(i) merili za zmogljivost opreme in njeno testiranje ob prevzemu;

(ii) podrobnimi postopki, ki vključujejo občutljive informacije;

(iii) podrobnimi merili za izjeme pri varnostnih ukrepih,

navedenih v členu 4(2);

[…]

(c) […] tajni in neobjavljeni. Na voljo so samo organom iz člena 5(2), ki se jih posreduje le zainteresiranim strankam zaradi njihovih potreb v skladu z veljavnimi nacionalnimi pravili o razširjanju občutljivih informacij.“

11 Točki 4.1 in 4.3 priloge, na katero se sklicuje člen 4(1) Uredbe št. 2320/2002, vsebujeta skupne osnovne standarde o pregledovanju odhajajočih potnikov in njihove ročne prtljage. Namen teh določb je preprečiti vnos prepovedanih predmetov na varnostna območja omejenega gibanja ali v zrakoplov.

12 V točki 4.3(1) je določeno: „Ročna prtljaga vseh odhajajočih potnikov […] se pregleda, preden se dovoli njen vnos na varnostna območja omejenega gibanja ali v zrakoplov. Iz potnikovega imetja se odstrani kakršen koli prepovedan predmet ali pa se potniku ne dovoli vstop na varnostno območje omejenega gibanja ali v zrakoplov. […]“

13 Pojem „prepovedan predmet“ je v točki 1.18 priloge k Uredbi št. 2320/2002 opredeljen kot „predmet, ki se lahko uporablja za dejanja nezakonitega vmešavanja, ki ni bil ustrezno prijavljen in ni v skladu z veljavnim pravom in uredbami“. Okvirni seznam takih prepovedanih predmetov je v dodatku k tej prilogi, ki vsebuje smernice za klasifikacijo prepovedanih predmetov. V točki (iii) navedenega dodatka je kategorija: „Kiji: gorjače, policijske gumijevke, palice za baseball ali podobni predmeti“.

14 Izvajanje Uredbe št. 2320/2002 in zlasti njenega člena 4(2) je urejeno z Uredbo Komisije (ES) št. 622/2003 z dne 4. aprila 2003 o določitvi ukrepov za izvajanje skupnih osnovnih standardov za varnost letalstva (UL L 89, str. 9), kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (ES) št. 68/2004 z dne 15. januarja 2004 (UL L 10, str. 14, v nadaljevanju: Uredba št. 622/2003).

15 V prvih dveh uvodnih izjavah Uredbe št. 622/2003 je določeno:

„(1) Od Komisije se zahteva, da sprejme ukrepe za izvajanje skupnih osnovnih standardov za varnost letalstva v celotni Evropski uniji. Uredba je najprimernejši instrument za ta namen.

(2) V skladu z Uredbo (ES) št. 2320/2002 in zaradi preprečevanja nezakonitih dejanj morajo biti ukrepi iz Priloge k tej uredbi zaupni in neobjavljeni."

16 V členu 3 Uredbe št. 622/2003 z naslovom „Zaupnost" je navedeno, da so zadevni ukrepi določeni v prilogi in da so „[u]krepi […] zaupni in se ne objavijo. Na voljo so le osebam, ki jih država članica ali Komisija ustrezno pooblasti."

17 V členu 1 Uredbe št. 68/2004 je potrjena zaupnost ukrepov iz navedene priloge.

18 Uvodne izjave od 2 do 4 Uredbe št. 68/2004 določajo:

„(2) V skladu z Uredbo (ES) št. 2320/2002 in da se preprečijo nezakonita dejanja so ukrepi, določeni v Prilogi k Uredbi (ES) št. 622/2003, tajni in se ne objavijo. Enako pravilo nujno velja za vse akte o spremembah.

(3) Kljub temu obstaja potreba po harmoniziranem seznamu, dostopnem javnosti, ki ločeno določa tiste predmete, ki jih potniki ne smejo vnesti na območje omejenega gibanja ali v potniško kabino zrakoplova, in tiste predmete, ki se ne smejo nositi v prtljagi, ki se spravlja v prtljažni prostor zrakoplova.

(4) Seveda tak seznam nikoli ne more biti izčrpen. Pristojnim organom je treba zato dovoliti, da prepovejo druge predmete, poleg tistih s seznama. Smiselno je, da se pred in med prijavo potnike jasno obvesti o vseh predmetih, ki so prepovedani."

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

19 Tožeča stranka v postopku v glavni stvari je 25. septembra 2005 opravila varnostni pregled na letališču Vienna-Schwechat. Pri pregledu se je izkazalo, da je v ročni prtljagi nosila teniška loparja. Ker sta po mnenju nacionalnih organov ta loparja spadala med prepovedane predmete iz točk 4.1 in 4.3 priloge k Uredbi št. 2320/2002, ki so bili našteti v prilogi k Uredbi št. 622/2003, tožeča stranka ni uspešno opravila varnostnega pregleda. Ko se je kljub temu v zrakoplov vkrcala s teniškima loparjema v svoji ročni prtljagi, se je od nje zahtevalo, naj zapusti zrakoplov.

20 Iz spisa postopka v glavni stvari izhaja, da tožeča stranka s tožbo pred nacionalnim sodiščem zahteva razglasitev nezakonitosti ukrepov, sprejetih proti njej.

21 Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich je tako pri preučitvi te zahteve menilo, da vsebina Uredbe št. 622/2003 ni naslovljena samo na državne organe, temveč tudi na posameznike. Vendar je treba ugotoviti, da zadnjenavedeni niso mogli ravnati v skladu s to uredbo, ker njena priloga ni bila objavljena v *Uradnem listu Evropske unije*.

22 Predložitveno sodišče meni, da neobjava pravil ravnanja, ki jih morajo posamezniki spoštovati, pomeni tako hudo kršitev najosnovnejših načel pravne države, ki jih mora spoštovati tudi Evropska skupnost, da uredbe ali deli uredb, ki – v nasprotju z zahtevami iz člena 254(1) in (2) ES – niso bili objavljeni *v Uradnem listu Evropske unije*, pravno ne obstajajo, zato ne morejo biti zavezujoči.

23 Predložitveno sodišče nato meni, da zaradi tega možnost omejiti pravico državljana Unije do „dostopa do dokumentov institucij Skupnosti“ v smislu Uredbe št. 1049/2001, ki jo je po njenem mnenju Komisija v obravnavni zadevi očitno želela uporabiti, ne more veljati za akte, ki so za osebo pravno zavezujoči in ki morajo biti predvsem zato objavljeni v *Uradnem listu Evropske unije*.

24 V teh okoliščinah je Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali dokumenti v smislu člena 2(3) [Uredbe št. 1049/2001] vključujejo akte, ki morajo biti objavljeni v skladu s členom 254 ES v [*Uradnem listu Evropske unije*]?

2. Ali so uredbe ali njihovi deli pravno zavezujoči, kadar v nasprotju z zahtevo iz člena 254(2) ES niso bili objavljeni v [*Uradnem listu Evropske unije*]?“

Vprašanji za predhodno odločanje

Dopustnost

25 Nemška in francoska vlada ter vlada Združenega kraljestva zatrjujejo, da predlog za sprejetje predhodne odločbe ni dopusten, ker predložitveno sodišče ne določa niti okoliščin, v katerih je G. Heinrich predložil zadevo predložitvenemu sodišču, niti predmeta spora. Ker dejansko stanje in pravni okvir vprašanja za predhodno odločanje nista dovolj jasna, ni mogoče opredeliti, ali sta objektivno potrebna za rešitev spora o glavni stvari.

26 Dve od teh vlad poleg tega dvomita, da sta zastavljeni vprašanji upoštevni za rešitev spora.

27 Nemška vlada meni, da je pravna podlaga za sporne sankcije v avstrijskem pravu, in ne v uredbah, ki jih je navedlo predložitveno sodišče. To naj ne bi pojasnilo, kako naj bi morebitna ničnost teh uredb privedla do ničnosti avstrijskega zakona o varnosti letalstva.

28 Francoska vlada meni, da prvo vprašanje v nobenem primeru ni dopustno, ker nacionalna sodišča niso pristojna za obravnavanje prošenj za dostop do dokumentov, na katere se nanaša Uredba št. 1049/2001. Drugo vprašanje naj ne bi bilo dopustno, ker čeprav seznama iz priloge k Uredbi št. 622/2003 ni mogoče uveljavljati proti posameznikom, avstrijski organi ostajajo pristojni za prepoved vnosa nekaterih predmetov na zrakoplov.

29 Švedska vlada je, ne da bi izrecno zastavila vprašanje o dopustnosti, potrdila težave pri presoji vprašanja, ali neobjava priloge k Uredbi št. 622/2003 kakor koli neposredno vpliva na možnosti, da se tožeča stranka seznani s svojimi obveznostmi, saj v predložitveni odločbi niso bile navedene nikakršne zahteve tožeče stranke ali morebitne pravne posledice.

30 Najprej je treba opozoriti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso potreba po razlagi prava Skupnosti, ki bi bila koristna za nacionalno sodišče, zahteva, naj le-to opredeli dejansko stanje in pravni okvir, v katerem se zastavljajo predlagana vprašanja, ali naj vsaj razloži dejanske primere, na katerih so bila vprašanja utemeljena (glej zlasti sodbo z dne 23. marca 2006 v zadevi Enirisorse, C-237/04, ZOdl., str. I-2843, točka 17 in navedena sodna praksa).

31 Podatki iz predložitvene odločbe bi morali Sodišču omogočiti ne le, da poda koristne odgovore, ampak tudi to, da se vladam držav članic in drugim zadevnim strankam omogoči predložitev navedb v skladu s členom 23 Statuta Sodišča. Sodišče je dolžno skrbeti za uresničevanje te možnosti ob upoštevanju tega, da se na podlagi zgoraj

navedene določbe zadevnim strankam vročijo le predložitvene odločbe (glej zlasti zgoraj navedeno sodbo Enirisorse, točka 18 in navedena sodna praksa).

32 V zvezi s tem iz spisa v postopku v glavni stvari izhaja, da G. Heinrich zahteva, naj se razglasi nezakonitost ravnanja nacionalnega varnostnega osebja, zaradi katerega ni uspešno opravil varnostnega pregleda in ki je potem zahtevalo, naj zapusti zrakoplov, v katerega se je vseeno vkrcal.

33 Predložitveno sodišče v svoji odločbi poleg tega pojasnjuje, da je odločitev pristojnih organov, da G. Heinrich zaradi teniških loparjev ni uspešno opravil varnostnega pregleda, temeljila na uredbah št. 2320/2002 in 622/2003. Navaja, da navedeni uredbi nista naslovljeni samo na nacionalne organe, ampak nalagata obveznosti tudi posameznikom. Vendar naj ti, ker priloga k Uredbi št. 622/2003 ni objavljena, ne bi mogli ravnati v skladu s svojimi obveznostmi.

34 Iz tega je razvidno, da je predložitveno sodišče dejansko stanje in pravni okvir, v katerem je oblikovalo svoj predlog za razlago prava Skupnosti, opredelilo v zadostni meri in da je Sodišču predložilo vse potrebne informacije, da bi to lahko koristno odločilo o navedenem predlogu.

35 Poleg tega je iz stališč, ki so jih v skladu s členom 23 Statuta Sodišča predložile zgoraj navedene vlade in druge zadevne stranke, razvidno, da so jim informacije iz predložitvene odločbe omogočile sprejetje stališč v zvezi z navedenima vprašanjema.

36 V zvezi z upoštevnostjo zastavljenih vprašanj je treba opozoriti na ustaljeno sodno prakso, v skladu s katero lahko v postopku, določenem v členu 234 ES, le nacionalno

sodišče, ki odloča o sporu in ki mora prevzeti odgovornost za sodno odločitev, glede na posebnosti zadeve presodi potrebo po izdaji predhodne odločbe, da bi lahko izdalo sodbo, in ustreznost vprašanj, ki jih predlaga Sodišču (glej zlasti sodbo z dne 15. novembra 2007 v zadevi International Mail Spain, C-162/06, ZOdl., str. I-9911, točka 23 in navedena sodna praksa).

37 Sodišče lahko predlog nacionalnega sodišča zavrne samo takrat, kadar je popolnoma očitno, da razlaga prava Skupnosti ni v nobeni zvezi z resničnostjo oziroma s predmetom spora v glavni stvari, ali kadar je problem hipotetičen (glej zlasti sodbo z dne 8. novembra 2007 v zadevi Amurta, C-379/05, ZOdl., str. I-9569, točka 64 in navedena sodna praksa).

38 Prvo vprašanje, ki ga je zastavilo predložitveno sodišče, izhaja iz ugotovitve tega sodišča, da neobjava priloge k Uredbi št. 622/2003 temelji na členu 8(1) Uredbe št. 2320/2002, ki zaradi varnosti letalstva izključuje objavo določenih vrst ukrepov in informacij, kar ne posega v pravico do dostopa javnosti do dokumentov, določeno v Uredbi št. 1049/2001. Upoštevnost tega vprašanja, s katerim predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je ob upoštevanju zadnjenavedene uredbe mogoče upravičiti neobjavo aktov Skupnosti, ki jih je treba objaviti na podlagi člena 254 ES, za rešitev spora ni vprašljiva.

39 Drugo vprašanje se nanaša na zavezujočo naravo uredb ali delov uredb, ki niso bili objavljeni v *Uradnem listu Evropske unije*, in torej na to, da teh obveznosti iz uredb ni mogoče uveljavljati proti posameznikom. Ker mora predložitveno sodišče opredeliti pravni okvir, ki se uporabi v sporu o glavni stvari, in ker je to ugotovilo, da so se avstrijski organi v utemeljitev tega, zakaj G. Heinrich ni uspešno opravil varnostnega pregleda na letališču Vienne-Schwechat, sklicevali na zadevne uredbe, povezanost tega vprašanja s predmetom v postopku o glavni stvari ni vprašljiva.

40 V teh okoliščinah je treba predlog za sprejetje predhodne odločbe šteti za dopustnega.

Utemeljenost

Drugo vprašanje

41 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem, ki ga je treba obravnavati najprej, v bistvu sprašuje Sodišče, ali je priloga k Uredbi št. 622/2003, ki ni bila objavljena v *Uradnem listu Evropske unije*, zavezujoča v delu, v katerem je cilj te priloge naložitev obveznosti posameznikom.

42 Uvodoma je treba spomniti, da se v skladu s členom 254(2) ES uredbe Sveta in Komisije objavijo v *Uradnem listu Evropske unije* in začnejo veljati z datumom, ki je v njih naveden, sicer pa dvajseti dan po njihovi objavi. Iz besedila določb tega člena izhaja, da uredba Skupnosti ne more imeti pravnih učinkov, če ni bila objavljena v *Uradnem listu Evropske unije* (glej sodbo z dne 11. decembra 2007 v zadevi Skoma-Lux, C-161/06, ZOdl., str. I-10841, točka 33).

43 Poleg tega akta institucije Skupnosti ni mogoče uveljavljati proti fizičnim in pravnim osebam v državi članici, dokler te nimajo možnosti, da se z njim seznanijo po uradni objavi v *Uradnem listu Evropske unije* (zgoraj navedena sodba Skoma-Lux, točka 37).

44 Načelo pravne varnosti zahteva zlasti, naj Skupnostna ureditev omogoči osebam, na katere se nanaša, da se natančno seznanijo z obsegom obveznosti, ki jim jih nalaga.

Upravičenci se morajo namreč nedvoumno seznaniti s svojimi pravicami in obveznostmi ter ukrepati v skladu z njimi (sodba z dne 21. junija 2007 v zadevi ROM-projecten, C-158/06, ZOdl., str. I-5103, točka 25 in navedena sodna praksa).

45 Ta načela – in tudi enake njihove posledice – je treba spoštovati, kadar Skupnostna ureditev državam članicam nalaga, naj za njeno izvajanje sprejmejo ukrepe, ki obveznosti nalagajo posameznikom. Ukrepi, ki jih države članice sprejmejo za izvajanje prava Skupnosti, morajo namreč spoštovati splošna načela tega prava (glej v tem smislu sodbi z dne 20. junija 2002 v zadevi Mulligan in drugi, C-313/99, Recueil, str. I-5719, točki 35 in 36, in z dne 11. januarja 2007 v zadevi Piek, C-384/05, ZOdl., str. I-289, točka 34). Nacionalni ukrepi, ki za izvajanje Skupnostne ureditve obveznosti nalagajo posameznikom, morajo biti objavljeni, da bi se zadevne osebe lahko seznanile z njimi (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Mulligan in drugi, točki 51 in 52).

46 Poleg tega morajo imeti v takih okoliščinah zadevne osebe tudi možnost, da se seznanijo z virom nacionalnih ukrepov, s katerimi se jim nalagajo obveznosti, ker so države članice te ukrepe sprejele prav zato, da bi izpolnile obveznosti, določene v pravu Skupnosti.

47 To je toliko pomembneje pri uredbah Skupnosti, ker morajo imeti zadevne osebe, če je potrebno, možnost zahtevati, naj nacionalno sodišče preveri skladnost nacionalnih ukrepov za izvedbo uredbe Skupnosti z zadnjenavedeno (glej v tem smislu sodbo z dne 27. septembra 1979 v zadevi Eridania Zuccherifici nazionali in Società italiana per l'industria degli zuccheri, 230/78, Recueil, str. 2749, točka 34). V teh okoliščinah mora biti objavljena ne le zadevna nacionalna ureditev, ampak tudi uredba Skupnosti, ki zavezuje države članice, naj sprejmejo ukrepe, ki obveznosti nalagajo posameznikom.

48 V zvezi s seznamom prepovedanih predmetov je treba preučiti, ali je lahko bil namen ureditve Skupnosti iz postopka v glavni stvari, ki ni bila objavljena, in sicer priloga k Uredbi št. 622/2003, naložiti obveznosti posameznikom.

49 V skladu s členom 1 Uredbe št. 2320/2002 je njen glavni cilj določiti in izvršiti ustrezne ukrepe Skupnosti za preprečevanje dejanj nezakonitega vmešavanja v civilno letalstvo. Dodatni cilj te uredbe je zagotoviti podlago za skupno razlago zadevnih določb Čikaške konvencije z dne 7. decembra 1944 o mednarodnem civilnem letalstvu in zlasti njene priloge 17, pri čemer so v tej prilogi določeni minimalni standardi, katerih cilj je zagotoviti varnost civilnega letalstva. Metode, uporabljene za dosego teh ciljev, so na eni strani opredelitev skupnih osnovnih standardov o ukrepih za varnost letalstva in na drugi strani uvedba ustreznih mehanizmov za preverjanje skladnosti.

50 V skladu s členom 4(1) Uredbe št. 2320/2002 navedeni skupni osnovni standardi temeljijo na sedanjih priporočilih Dokumenta 30 Evropske konference civilnega letalstva in so določeni v prilogi k navedeni uredbi. V navedeni prilogi so, razen v oddelkih z opredelitvami, določeni tudi ukrepi za varnost, pregled in pregledovanje potnikov in njihove ročne prtljage.

51 Iz točk 4.1 in 4.3 navedene priloge je razvidno, da se vsi odhajajoči potniki in njihova ročna prtljaga pregledajo, da se prepreči vnos prepovedanih predmetov na varnostna območja omejenega gibanja ali v zrakoplov. Vsi prepovedani predmeti se odstranijo ali pa se potniku ne dovoli vstop na varnostno območje omejenega gibanja ali v zrakoplov. Okvirni seznam prepovedanih predmetov je v dodatku k prilogi. Čeprav se zdi, da so te določbe naslovljene predvsem na pristojne organe držav članic, ni sporno, da je v vsakem primeru njihov cilj naložiti obveznosti posameznikom.

52 Uredba št. 2320/2002 v členu 4(2) določa izvedbeno pristojnost Komisije, da po postopku iz člena 9 te uredbe sprejme ukrepe, potrebne za izvajanje in tehnično prilagoditev skupnih osnovnih standardov, navedenih v točki 49 te sodbe.

53 Komisija je pri izvajanju te pristojnosti sprejela Uredbo št. 622/2003, ki določa ukrepe za izvajanje in tehnično prilagoditev skupnih standardov v zvezi z varnostjo letalstva. Ti ukrepi so navedeni v prilogi k tej uredbi in niso objavljeni. Ta priloga je bila spremenjena v skladu s prilogo k Uredbi št. 68/2004, ki prav tako ni bila objavljena.

54 Iz navedenega izhaja, da je mogoče, da se ukrepi, določeni v Uredbi št. 622/2003, nanašajo tudi na seznam prepovedanih predmetov iz dodatka k prilogi k Uredbi št. 2320/2002.

55 Na to kaže vsaj dejstvo, da je v uvodni izjavi 3 Uredbe št. 68/2004 določeno, da obstaja potreba po harmoniziranem seznamu, dostopnem javnosti, ki ločeno določa tiste predmete, ki jih potniki ne smejo vnesti na območje omejenega gibanja in v potniško kabino zrakoplova. Potreba po harmoniziranem seznamu, poudarjena v tej uvodni izjavi Uredbe št. 68/2004, namreč pomeni, da je bil seznam, priložen k Uredbi št. 2320/2002, dejansko spremenjen.

56 Dalje, če je tako, je treba poudariti, da izvedbena ureditev Komisije glede tega očitno ni skladna, ker na eni strani šteje, da je potrebna zaupnost ukrepov v zvezi s prepovedanimi predmeti, in na drugi strani navaja potrebo po harmoniziranem seznamu teh predmetov, dostopnem javnosti.

57 V vsakem primeru, morebitne zgoraj navedene spremembe seznama, priloženega k Uredbi št. 2320/2003, niso bile objavljena v *Uradnem listu Evropske unije*.

58 Nato je treba poudariti, da so v členu 8 Uredbe št. 2320/2002 natančno opredeljena pravila zaupnosti, pri čemer so naštete kategorije ukrepov in informacije, ki so tajne in neobjavljene. Ugotoviti je treba, kot je priznala sama Komisija na obravnavi v odgovor Sodišču, da seznam prepovedanih predmetov na varnostnem območju omejenega gibanja ali v zrakoplov ne spada v nobeno od teh kategorij. Za ta seznam torej ne veljajo pravila o zaupnosti iz člena 8 Uredbe št. 2320/2002, kar poleg tega potrjuje dejstvo, da je bil okvirni seznam takih predmetov, ki je v dodatku k prilogi k navedeni uredbi, brez omejitev objavljen v *Uradnem listu Evropske unije*.

59 Uredba št. 2320/2002 in še zlasti njen člen 4(2) torej ne dajeta nobene pravne podlage, ki bi Komisiji pri izvajanju izvedbene pristojnosti na podlagi te določbe omogočala, da bi za ukrepe za prilagoditev seznama prepovedanih predmetov, priloženega k Uredbi št. 2320/2002, uporabila pravila zaupnosti, določena v členu 8 te uredbe.

60 Iz tega sledi, da če so bile z Uredbo št. 622/2003 dejansko vnesene prilagoditve navedenega seznama prepovedanih predmetov – kar je predpostavka, na katero se opira predložitveno sodišče – bi morala biti ta uredba zato nujno neveljavna.

61 Poleg tega, ne da bi bilo treba odgovoriti na vprašanje, ali obstajajo izjeme od obveznosti objave uredbe na podlagi člena 254(1) in (2) ES, morajo biti taki prilagoditveni ukrepi, če je njihov cilj naložitev obveznosti posameznikom, v vsakem primeru objavljeni v *Uradnem listu Evropske unije*. Vprašanje, ali ti ukrepi in pravila, ki se nanašajo nanje, neposredno nalagajo obveznosti posameznikom ali zavezujejo države članice, da to

storijo, v zvezi s tem ni upoštevno, kot je to razvidno iz točk od 42 do 47 te sodbe. V obeh primerih morajo biti ukrepi namreč objavljeni v *Uradnem listu Evropske unije*.

62 Iz tega izhaja, da ker priloga k Uredbi št. 622/2003 ni bila objavljena v *Uradnem listu Evropske unije*, ukrepov za prilagoditev seznama prepovedanih predmetov v delu, ki je v tej prilogi, ni mogoče uveljavljati proti posameznikom.

63 Na drugo vprašanje je treba torej odgovoriti, da priloga k Uredbi št. 622/2003, ki ni bila objavljena v *Uradnem listu Evropske unije*, v delu, v katerem je cilj te priloge naložitev obveznosti posameznikom, ni zavezujoča.

Časovna omejitev učinka

64 Če bo Sodišče razglasilo Uredbo št. 622/2003 za neveljavno, avstrijska in poljska vlada ter vlada Združenega kraljestva na podlagi člena 231, drugi odstavek, ES predlagajo Sodišču, naj ugotovi, da so vsi ukrepi iz priloge k tej uredbi in ukrepi, sprejeti na podlagi navedene uredbe, dokončni, dokler Komisija ne bo sprejela novega ukrepa.

65 V zvezi s tem je treba najprej poudariti, da v obravnavani zadevi Sodišče ne odloča o neveljavnosti niti celotne Uredbe št. 622/2003 niti njenega dela.

66 Dodati je treba, da ugotovitev, da priloga k Uredbi št. 622/2003 ni zavezujoča v delu, v katerem je njen cilj naložiti obveznosti posameznikom, ne vpliva na obveznosti, ki jih državam članicam nalaga Uredba št. 2320/2002 na področju varnosti civilnega letalstva, predvsem ne na tiste o preprečevanju vnosa prepovedanih predmetov na varnostna območja letališča in v zrakoplove.

67 Poleg tega so v smernicah iz dodatka k prilogi k Uredbi št. 2320/2002 podane podrobne informacije v zvezi s tem, tako da lahko nacionalni organi v skladu s cilji Uredbe št. 2320/2002 zagotovijo varnost civilnega letalstva.

68 Nazadnje, to, da bi priloga k Uredbi št. 622/2003 v delu, v katerem je njen cilj naložiti obveznosti posameznikom, še vedno učinkovala, dokler Komisija ne bo sprejela potrebnih ukrepov, da bi postala zavezujoča za posameznike, bi bilo v nasprotju z zahtevami po pravni varnosti.

69 V teh okoliščinah se učinkov te sodbe ne sme časovno omejiti.

Prvo vprašanje

70 Ob upoštevanju odgovora na drugo vprašanje ni treba odgovoriti na prvo vprašanje.

Stroški

71 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

Priloga k Uredbi Komisije (ES) št. 622/2003 z dne 4. aprila 2003 o določitvi ukrepov za izvajanje skupnih osnovnih standardov za varnost letalstva, kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (ES) št. 68/2004 z dne 15. januarja 2004, ki ni bila objavljena v *Uradnem listu Evropske unije*, v delu, v katerem je cilj te priloge naložitev obveznosti posameznikom, ni zavezujoča.

Podpisi