РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

10 март 2009 година *

По дело C-345/06

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 234 ЕО от Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich (Австрия) с акт от 26 юли 2006 г., постъпил в Съда на 10 август 2006 г., в рамките на производство по дело

Gottfried Heinrich

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: г-н V. Skouris, председател, г-н P. Jann, г-н C. W. A. Timmermans (докладчик), г-н A. Rosas, г-н K. Lenaerts и г-н M. Ilešič, председатели на състави, г-н A. Tizzano, г-н J. N. Cunha Rodrigues, г-жа R. Silva de Lapuerta, г-н J. Malenovský, г-н J. Klučka, г-н Ал. Арабаджиев и г-жа C. Toader, съдии,

генерален адвокат: г-жа E. Sharpston,
секретар: г-н J. Swedenborg, администратор,

* Език на производството: немски.

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 13 ноември 2007 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за австрийското правителство, от г-н G. Eberhard, в качеството на представител,

— за чешкото правителство, от г-н T. Boček и г-н M. Smolek, в качеството на представители,

— за датското правителство, от г-жа B. Weis Fogh, в качеството на представител,

— за германското правителство, от г-н M. Lumma и г-жа C. Schulze-Bahr, в качеството на представители,

— за гръцкото правителство, от г-жа G. Alexaki и г-жа M. Tassopoulou, в качеството на представители,

— за френското правителство, от г-н G. de Bergues и г-жа A'L. Hare, в качеството на представители,

— за унгарското правителство, от г-жа J. Fazekas, в качеството на представител,

— за полското правителство, от г-жа E. Ośniecka-Tamecka и г-жа M. Kapko, в качеството на представители,

— за финландското правителство, от г-жа E. Bygglin и г-н J. Heliskoski, в качеството на представители,

— за шведското правителство, от г-жа A. Falk, в качеството на представител,

— за правителството на Обединеното кралство, от г-жа C. Gibbs и г-жа J. Stratford, в качеството на представители,

— за Европейския парламент, от г-жа K. Bradley и г-н U. Rösslein, в качеството на представители,

— за Съвета на Европейския съюз, от г-н M. Bauer и г-жа E. Karlsson, в качеството на представители,

— за Комисията на Европейските общности, от г-н C. Ladenburger и г-н R. Vidal Puig, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 10 април 2008 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването, от една страна, на член 2, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията (ОВ L 145, стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 76), а от друга страна, на член 254, параграф 2 ЕО във връзка с общностната правна уредба на сигурността на гражданското въздухоплаване.

2 Запитването е отправено в рамките на жалба, подадена от г-н Heinrich срещу австрийските власти, след като последните му отказват достъп до борда на самолет, с мотива че пренася ракети за тенис в ръчния си багаж, като тези предмети са считани от посочените власти за забранени по силата на непубликувано приложение към регламент относно сигурността на гражданското въздухоплаване.

Правна уредба

Общностна правна уредба относно достъпа до документи

3 Член 2, параграф 1 от Регламент № 1049/2001 предвижда, че всеки гражданин на Съюза има право на достъп до документите на институциите, при условие че са спазени принципите, условията и ограниченията, определени в този регламент.

4 Член 2, параграф 3 от посочения регламент уточнява, че последният „се прилага за всички документи, държани от институцията, т.е. които са изготвени или получени от нея и са нейно притежание, във всички области на дейност на Европейския съюз“.

5 Терминът „документ“ е определен в член 3, буква а) от Регламент № 1049/2001 като „всякаква информация, която се съдържа на независимо какъв информационен носител (на хартиен носител или в електронна форма, звукозапис, видео- или аудио-визуален запис) и касаеща области, свързани с политиките, дейностите и решенията, които попадат в сферата на компетенциите на съответната институция“.

Общностна правна уредба относно сигурността на гражданското въздухоплаване

6 Регламент (ЕО) № 2320/2002 на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2002 година създава общи правила за сигурността на гражданското въздухоплаване (ОВ L 355, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 11, стр. 51).

7 Съгласно член 1, параграф 1 от този регламент главната цел на последния е създаването и изпълнението на подходящи мерки на Общността с цел предотвратяване на неправомерни актове на посегателство срещу гражданското въздухоплаване.

8 Член 4, параграфи 1 и 2 от Регламент № 2320/2002 гласи:

„1. Общите основни стандарти за мерките по авиационна сигурност [другаде в текста: „сигурност на въздухоплаването“] се основават на настоящите препоръки на Европейската конференция за гражданска авиация (ЕКГА), Документ 30, установени в приложението.

2. Необходимите мерки за изпълнение и техническа адаптация на тези общи основни стандарти се приемат в съответствие с процедурата, посочена в член 9, параграф 2, подложени на надлежно обсъждане за различните видове действия и чувствителност на мерките по отношение на:

а) изпълнение на критерии и приемане на проверки за оборудване;

б) детайлни процедури, съдържащи чувствителна информация;

в) детайлни критерии за изключения от мерките за сигурност.“

9 Член 6 от Регламент № 2320/2002 гласи:

„Държавите членки могат да прилагат, в съответствие с правото на Общността, по-строги мерки, отколкото тези, посочени в настоящия регламент. Колкото може по-скоро след тяхното прилагане държавите членки информират Комисията за характера на тези мерки.“

10 Относно разпространението на информацията член 8, параграф 1 от Регламент № 2320/2002 предвижда:

„1. Без да засяга правото на обществеността на достъп до документи, установено от Регламент (ЕО) 1049/2001 [...],

а) мерките, отнасящи се до:

i) работни критерии и приемни проверки на оборудване;

ii) детайлни процедури, съдържащи чувствителна информация;

iii) детайлни критерии за освобождаване от мерките за сигурност,

посочени в член 4, параграф 2;

[…]

в) […] са секретни и не се публикуват. Те са достъпни само за органите, посочени в член 5, параграф 2, които ги съобщават само на заинтересованите страни на основание необходимостта да са информирани, съгласно приложимите национални правила за разпространение на чувствителна информация.“

11 Точки 4.1. и 4.3. от приложението, към което препраща член 4, параграф 1 от Регламент № 2320/2002, съдържат общи основни стандарти относно проверката на заминаващите пътници и на ръчния им багаж. Целта на тези разпоредби е да се предотврати проникването на забранени предмети в зоните с ограничен регламентиран достъп или на борда на въздухоплавателните средства.

12 Съгласно посочената точка 4.3., подточка 1 „[р]ъчният багаж на всички заминаващи пътници […] се проверява, преди да им бъде позволено влизането в зоните с ограничен регламентиран достъп и на борда на въздухоплавателното средство. Всички забранени предмети се отстраняват от пътника или на пътника се отказва влизането в зона с ограничен достъп или на въздухоплавателното средство. […]“.

13 Понятието „забранен предмет“ е определено в точка 1.18. от приложението към Регламент № 2320/2002 като „предмет, който може да бъде използван за извършване на акт на неправомерно въздействие и който не е надлежно обявен и подчинен на приложимите законови и подзаконови разпоредби.“ Примерен списък на такива забранени предмети се намира в допълнението към това приложение, в което са предвидени насоки за класификация на забранени предмети. В точка iii) от посоченото допълнение се съдържа категорията „Тъпи предмети: бухалки, тояги, бейзболни бухалки или подобни инструменти“.

14 Прилагането на Регламент № 2320/2002, и в частност на член 4, параграф 2 от него, е уредено в Регламент (ЕО) № 622/2003 на Комисията от 4 април 2003 година за определяне мерки за прилагане на общи основни стандарти относно сигурността на въздухоплаването (ОВ L 89, стр. 9; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 11, стр. 103), изменен с Регламент (ЕО) № 68/2004 на Комисията от 15 януари 2004 година (ОВ L 10, стр. 14; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 16, стр. 3, наричан по-нататък „Регламент № 622/2003“).

15 Първите две съображения от Регламент № 622/2003 гласят:

„(1) От Комисията се изисква да одобри мерки за прилагането на общи основни стандарти за сигурност на въздухоплаването в целия Европейски съюз. Регламентът е най-подходящият инструмент за тази цел.

(2) В съответствие с Регламент (ЕО) № 2320/2002 г. и за да се предотвратят неправомерни актове, мерките, постановени в приложението към настоящия регламент, би следвало да бъдат секретни и да не се публикуват.“

16 Член 3 от Регламент № 622/2003, озаглавен „Поверителност“, посочва, че въпросните мерки са определени в приложението и че „[т]ези мерки са секретни и не се публикуват. Те се предоставят само на лица, надлежно упълномощени от държава членка или Комисията“.

17 Член 1 от Регламент № 68/2004 потвърждава секретния характер на приложението.

18 Съображения 2—4 от Регламент № 68/2004 предвиждат:

„(2) В съответствие с Регламент (ЕО) № 2320/2002 и за да се предотвратят неправомерни актове, мерките, постановени в приложението към Регламент (ЕО) № 622/2003, следва да бъдат секретни и не следва да се публикуват. Същото правило по необходимост се прилага и спрямо всеки акт за изменение.

(3) Въпреки това, съществува необходимост от един хармонизиран списък, който да е публичен и да посочва отделно предметите, които са забранени за носене от пътниците в зоните с ограничен достъп и пилотската кабина на въздухоплавателното средство, както и предметите, които са забранени за носене в багаж, предназначен за превоз в багажното отделение на въздухоплавателното средство.

(4) Известно е, че такъв списък не може да бъде изчерпателен. Поради това, на съответния орган следва да се разреши да забранява и други предмети, освен изброените в списъка. Целесъобразно е преди и по време на регистрирането пътниците да получават разяснения за всички забранени предмети.“

Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси

19 На 25 септември 2005 г. жалбоподателят в главното производство е подложен на проверка за сигурност на летище Vienne-Schwechat. От тази проверка се установява, че той пренася ракети за тенис в ръчния си багаж. Тъй като според националните власти тези ракети спадат към забранените предмети, посочени в точки 4.1. и 4.3. от приложението към Регламент № 2320/2002 и изброени в приложението към Регламент № 622/2003, на жалбоподателя е отказано да премине при проверката за сигурност. След като последният все пак се качва в самолета с ракетите за тенис в ръчния си багаж, от него е поискано да напусне самолета.

20 От преписката по главното производство е видно, че с жалбата си пред националната юрисдикция жалбоподателят иска да се обяви, че предприетите срещу него мерки са незаконосъобразни.

21 При разглеждането на жалбата Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich приема, че съдържанието на Регламент № 622/2003 е насочено не само към държавните органи, но и към частноправните субекти. Той отбелязва обаче, че последните не разполагат с възможност да се съобразят с този регламент, тъй като приложението към него не е публикувано в *Официален вестник на Европейския съюз.*

22 Според запитващата юрисдикция неоповестяването на правила за поведение, чието спазване се изисква от правните субекти, представлява толкова тежко засягане на най-елементарните принципи на правовата държава, чието съблюдаване е наложително и спрямо Европейската общност, че регламенти или части от тях, които — противно на предписанието на член 254, параграфи 1 и 2 ЕО — не са публикувани в *Официален вестник на Европейския съюз*, изобщо не съществуват в правния мир и поради това не могат да проявят задължителна сила.

23 По-нататък запитващата юрисдикция е на мнение, че от това следва и че възможността да се ограничи правото на гражданите на Съюза „на достъп до документи на общностните институции“ по смисъла на Регламент № 1049/2001, от която според тази юрисдикция Комисията е искала да се възползва в случая, не се отнася до актовете, които юридически обвързват лицата и които поради тази причина трябва да бъдат публикувани в *Официален вестник на Европейския съюз.*

24 При тези условия Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Представляват ли „документи“ по смисъла на член 2, параграф 3 от [Регламент № 1049/2001] актовете, които съгласно член 254 ЕО трябва да бъдат публикувани в [*Официален вестник на Европейския съюз*]?

2) Имат ли задължителна сила регламентите или частите от тях, които — противно на предписанието на член 254, параграф 2 ЕО — не са публикувани в [*Официален вестник на Европейския съюз*]?“

По преюдициалните въпроси

По допустимостта

25 Германското правителство, френското правителство и правителството на Обединеното кралство поддържат, че преюдициалното запитване е недопустимо, поради това че актът за преюдициално запитване не уточнява нито условията, при които г-н Heinrich е сезирал запитващата юрисдикция, нито предмета на спора. Тъй като фактическият и правен контекст на преюдициалните въпроси не е достатъчно ясен, не било възможно да се определи дали те са обективно необходими за разрешаването на спора по главното производство.

26 Освен това две от тези правителства изразяват съмнения относно релевантността на поставените въпроси за решаването на спора.

27 Германското правителство счита, че правното основание на спорните санкции се съдържа в австрийското право, а не в регламентите, цитирани от запитващата юрисдикция. Последната не пояснила по какъв начин възможната недействителност на тези регламенти би могла да доведе до недействителност на австрийския закон за сигурността на въздухоплаването.

28 Според френското правителство първият въпрос е при всяко положение недопустим, тъй като националните юрисдикции не разполагат с никаква компетентност по отношение на искания за достъп до документите, попадащи в обхвата на Регламент № 1049/2001. Вторият въпрос бил недопустим, поради това че дори списъкът, съдържащ се в приложението към Регламент № 622/2003, да не е противопоставим на частноправните субекти, австрийските власти запазвали компетентността си да забранят внасянето на някои предмети на борда на въздухоплавателно средство.

29 Без изрично да повдига въпроса за допустимостта, шведското правителство твърди, че му е трудно да прецени дали непубликуването на приложението към Регламент № 622/2003 има каквото и да е пряко значение във връзка с възможностите за жалбоподателя да се запознае със своите задължения, тъй като запитващата юрисдикция не разкрива нищо от исканията на жалбоподателя или от възможните правни последици.

30 Най-напред е уместно да се напомни, че съгласно постоянната съдебна практика необходимостта да се даде тълкуване на общностното право, което да е от полза за националния съд, изисква последният да определи фактическия и правен контекст, в който се вписват поставените от него въпроси, или най-малко да обясни фактическите хипотези, на които те се основават (вж. по-конкретно Решение от 23 март 2006 г. по дело Enirisorse, C-237/04, Recueil, стр. I-2843, точка 17 и цитираната съдебна практика).

31 Целта на съдържащата се в акта за преюдициално запитване информация е не само да позволи на Съда да даде полезен отговор, но и да даде възможност на правителствата на държавите членки и на другите заинтересовани страни да представят становища съгласно член 23 от Статута на Съда. Съдът следва да бди за запазването на тази възможност предвид обстоятелството, че по силата на

посочената по-горе разпоредба само актовете за преюдициално запитване се съобщават на заинтересованите страни (вж. по-конкретно Решение по дело Enirisorse, посочено по-горе, точка 18 и цитираната съдебна практика).

32 В това отношение от преписката по главното производство е видно, че г-н Heinrich иска да се обяви, че са незаконосъобразни действията на националните служители по сигурността, които най-напред са му отказали да премине при проверката за сигурност, а после, след като все пак се е качил на борда на въздухоплавателното средство, са го приканили да напусне последното.

33 Освен това в акта си запитващата юрисдикция уточнява, че решението на компетентните органи да откажат на г-н Heinrich да премине със своите ракети за тенис при проверката за сигурност е било основано на Регламент № 2320/2002 и на Регламент № 622/2003. Тя посочва, че споменатите регламенти не са насочени само към националните власти, а налагат задължения и на частноправните субекти. Последните обаче не са в състояние да се съобразят с посочените задължения при липсата на публикуване на приложението към Регламент № 622/2003.

34 От това следва, че запитващата юрисдикция е определила в достатъчна степен фактическия и правен контекст, в който формулира искането си за тълкуване на общностното право, и че е предоставила на Съда цялата необходима информация, за да му даде възможност да даде полезен отговор на посоченото искане.

35 Нещо повече, от становищата, представени съгласно член 23 от Статута на Съда от посочените по-горе правителства и от другите заинтересовани страни, е видно, че съдържащата се в акта за преюдициално запитване информация им е позволила надлежно да вземат отношение по посочените въпроси.

36 Що се отнася до релевантността на отправените въпроси, следва да се напомни постоянната съдебна практика, според която в рамките на производството, въведено с член 234 ЕО, само националният съд, който е сезиран със спора

и трябва да поеме отговорността за последващото му съдебно решаване, може да прецени предвид особеностите на делото както необходимостта от преюдициално заключение, за да може да постанови решението си, така и релевантността на въпросите, които поставя на Съда (вж. по-конкретно Решение от 15 ноември 2007 г. по дело International Mail Spain, C-162/06, Сборник, стр. I-9911, точка 23 и цитираната съдебна практика).

37 Отправеното от национална юрисдикция запитване може да се отхвърли само ако е съвсем очевидно, че исканото тълкуване на общностното право няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора по главното производство или когато проблемът е от хипотетично естество (вж. по-конкретно Решение от 8 ноември 2007 г. по дело Amurta, C-379/05, Сборник, стр. I-9569, точка 64 и цитираната съдебна практика).

38 Първият въпрос, поставен от запитващата юрисдикция, произтича от направения от последната извод, че липсата на публикуване на Регламент № 622/2003 се основава на член 8, параграф 1 от Регламент № 2320/2002, който по съображения за защита на сигурността на въздухоплаването изключва публикуването на някои категории мерки и информация, без да засяга правото на обществеността на достъп до документите, предвидено в Регламент № 1049/2001. Не може да се постави под съмнение релевантността за разрешаването на спора на този въпрос, с който запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали с оглед на последния регламент е възможно да бъде обосновано непубликуването на общностни актове, които трябва да бъдат публикувани по силата на член 254 ЕО.

39 Вторият въпрос се отнася до задължителната сила на регламентите или частите от тях, които не са публикувани в *Официален вестник на Европейския съюз*, и следователно до противопоставимостта спрямо частноправни субекти на предвидените в тези регламенти задължения. Като се има предвид, че запитващата юрисдикция отговаря за определянето на правната уредба, приложима към спора по главното производство, и че същата е установила, че австрийските власти са се позовали на разглежданите регламенти, за да обосноват отказа си да допуснат г-н Heinrich да премине при проверката за сигурност на летище Vienne-Schwechat, не може да се оспорва връзката на този въпрос с предмета на спора по главното производство.

40 При тези условия преюдициалното запитване трябва да се приеме за допустимо.

По съществото на спора

По втория въпрос

41 С втория си въпрос, който е уместно да бъде разгледан на първо място, запитващата юрисдикция иска по същество от Съда да установи дали приложението към Регламент № 622/2003, което не е публикувано в *Официален вестник на Европейския съюз*, има задължителна сила, доколкото цели налагането на задължения на частноправните субекти.

42 В началото е уместно да се напомни, че по силата на член 254, параграф 2 ЕО регламентите на Съвета и на Комисията се публикуват в *Официален вестник на Европейския съюз* и влизат в сила на датата, посочена в тях, или при липса на такава дата на двадесетия ден, следващ деня на тяхното публикуване. От самия текст на разпоредбите на този член следва, че общностен регламент може да произведе правно действие само ако е публикуван в *Официален вестник на Европейския съюз* (вж. Решение от 11 декември 2007 г. по дело Skoma-Lux, C-161/06, Сборник, стр. I-10841, точка 33).

43 Освен това акт на общностна институция не може да бъде противопоставен на физически или юридически лица в дадена държава членка, преди те да са имали възможност да се запознаят с него чрез редовно публикуване в *Официален вестник на Европейския съюз* (Решение по дело Skoma-Lux, посочено по-горе, точка 37).

44 В частност принципът на правната сигурност изисква общностната правна уредба да позволява на заинтересованите лица да се запознаят с точния обхват на задълженията, които тя им налага. Всъщност правните субекти трябва да имат

възможност да се запознаят по недвусмислен начин със своите права и задължения и да действат съобразно с тях (Решение от 21 юни 2007 г. по дело Stichting ROM-projecten, C-158/06, Сборник, стр. I-5103, точка 25 и цитираната съдебна практика).

45 Съобразяването с тези принципи се налага със същите последици, когато общностна правна уредба задължава държавите членки с оглед на прилагането ѝ да приемат мерки за налагане на задължения на частноправните субекти. Всъщност приетите от държавите членки мерки за прилагането на общностното право трябва да са съобразени с основните принципи на това право (вж. в този смисъл Решение от 20 юни 2002 г. по дело Mulligan и др., C-313/99, Recueil, стр. I-5719, точки 35 и 36, както и Решение от 11 януари 2007 г. по дело Piek, C-384/05, Сборник, стр. I-289, точка 34). Поради това националните мерки, които при прилагането на общностна правна уредба налагат задължения на частноправните субекти, трябва да бъдат публикувани, за да могат заинтересованите лица да се запознаят с тях (вж. в този смисъл Решение по дело Mulligan и др., посочено по-горе, точки 51 и 52).

46 Освен това заинтересованите лица трябва да имат и възможността в подобно положение да се осведомят за източника на националните мерки, с които им се налагат задължения, като се има предвид, че държавите членки са приели такива мерки в изпълнение на задължение, наложено от общностното право.

47 Това е още по-необходимо, що се отнася до общностните регламенти, той като заинтересованите лица трябва при необходимост да могат да проверят чрез националните юрисдикции дали националните мерки за прилагане на общностен регламент съответстват на този регламент (вж. в този смисъл Решение от 27 септември 1979 г. по дело Eridania-Zuccherifici nazionali и Società italiana per l'industria degli zuccheri, 230/78, Recueil, стр. 2749, точка 34). Поради това при подобно положение трябва да бъдат публикувани не само разглежданата национална уредба, но и общностният регламент, който задължава държавите членки да приемат мерки, налагащи задължения на частноправните субекти.

48 Относно списъка на забранените предмети е уместно да се провери дали разглежданата по главното производство общностна правна уредба, която не е публикувана, а именно приложението към Регламент № 622/2003, е могла да цели налагането на задължения на частноправните субекти.

49 Съгласно член 1 от Регламент № 2320/2002 главната цел на регламента е създаването и изпълнението на подходящи мерки на Общността с цел предотвратяване на неправомерни актове на посегателство срещу гражданското въздухоплаване. Освен това този регламент цели да се даде основа за общо тълкуване на съответните разпоредби на Чикагската конвенция за международно гражданско въздухоплаване от 7 декември 1944 г., и по-специално на приложение 17 от нея, тъй като това приложение предвижда минимални стандарти, с цел да се осигури сигурността на гражданското въздухоплаване. Приложените за постигането на тези цели средства са, от една страна, определянето на общи основни стандарти за мерките по сигурност на въздухоплаването, а от друга страна, въвеждането на подходящи механизми на контрол за съответствие.

50 Съгласно член 4, параграф 1 от Регламент № 2320/2002 посочените общи основни стандарти за мерките за сигурност на въздухоплаването се основават на настоящите препоръки на Европейската конференция за гражданска авиация (ЕКГА), Документ 30, съдържащи се в приложението към посочения регламент. С изключение на раздела, посветен на определенията, споменатото приложение предвижда мерки за сигурност, за контрол и за проверка по-конкретно по отношение на пътниците и на ръчния им багаж.

51 От точки 4.1. и 4.3. от посоченото приложение следва, че всички заминаващи пътници, както и техният ръчен багаж, се проверяват, за да се предотврати проникването на забранени предмети в зоните с ограничен регламентиран достъп и на борда на въздухоплавателните средства. Според случая всички забранени предмети се отстраняват от пътника или на пътника се отказва влизането в зона с ограничен регламентиран достъп или на въздухоплавателното средство. Примерен списък на такива забранени предмети се намира в допълнението към посоченото приложение. Макар тези разпоредби да изглеждат насочени на първо място към компетентните органи на държавите членки, не може да се оспори, че те целят във всички случаи налагането на задължения на частноправните субекти.

52 В член 4, параграф 2 Регламент № 2320/2002 предоставя изпълнително правомощие на Комисията с оглед на приемането в съответствие с процедурата, предвидена в член 9 от този регламент, на необходимите мерки за изпълнение и техническа адаптация на общите основни стандарти, посочени в точка 49 от настоящото решение.

53 При упражняване на това изпълнително правомощие Комисията приема Регламент № 622/2003, който определя необходимите мерки за изпълнение и техническа адаптация на общите основни стандарти относно сигурността на въздухоплаването. Тези мерки се съдържат в приложението към регламента и не са публикувани. Това приложение е изменено в съответствие с приложението към Регламент № 68/2004, като последното приложение също не е публикувано.

54 От изложеното по-горе следва, че не може да се изключи, че предвидените в Регламент № 622/2003 мерки се отнасят и до списъка на забранени предмети, съдържащ се в допълнението към приложението към Регламент № 2320/2002.

55 Най-малкото показателно в това отношение е обстоятелството, че в съображение 3 Регламент № 68/2004 уточнява, че съществува необходимост от един хармонизиран списък, който да е публичен и да посочва отделно предметите, които са забранени за носене от пътниците в зоните с ограничен достъп и пилотската кабина на въздухоплавателното средство. Всъщност подчертаната в това съображение от Регламент № 68/2004 необходимост от хармонизиран списък предполага, че приложеният към Регламент № 2320/2002 списък действително е бил предмет на изменения.

56 При такова положение е уместно освен това да се подчертае явната несъгласуваност в правната уредба по изпълнение, приета от Комисията, която от една страна, счита за необходимо да запази в тайна мерките относно забранените предмети, а от друга страна, прогласява необходимостта от един хармонизиран списък на тези предмети, който да е публичен.

57 Във всички случаи разглежданите евентуални изменения в списъка, приложен към Регламент № 2320/2002, не са публикувани в *Официален вестник на Европейския съюз*.

58 По-нататък следва да се отбележи, че в член 8 Регламент № 2320/2002 с точност определя режима на секретност, като изброява категориите мерки и информация, които са секретни и не се публикуват. Както самата Комисия потвърждава в съдебното заседание в отговор на поставен от Съда въпрос, налага се изводът, че списъкът на забранените предмети в зоните с ограничен регламентиран достъп или на борда на въздухоплавателните средства не спада към нито една от тези категории. Следователно този списък не попада в обхвата на режима на секретност, предвиден в член 8 от Регламент № 2320/2002, което впрочем се потвърждава от обстоятелството, че примерният списък, който се съдържа в допълнението към приложението към посочения регламент, е публикуван в *Официален вестник на Европейския съюз* без каквото и да е ограничение.

59 При това положение Регламент № 2320/2002, и по-специално член 4, параграф 2 от него, изобщо не предоставя правно основание, позволяващо на Комисията при упражняването на изпълнителното ѝ правомощие по силата на тази разпоредба да приложи предвидения в член 8 от този регламент режим на секретност спрямо мерки за адаптиране на списъка на забранените предмети, приложен към Регламент № 2320/2002.

60 Следователно, в случай че Регламент № 622/2003 действително беше адаптирал посочения списък на забранените предмети — предпоставка, на която се основава запитващата юрисдикция — този регламент би бил при това по необходимост невалиден.

61 Освен това, без да е необходимо да се отговаря на въпроса дали са възможни изключения от задължението за публикуване на регламент по силата на член 254 ЕО, подобни мерки за адаптиране, доколкото целят налагането на задължения на частноправните субекти, трябва във всички случаи да бъдат публикувани в *Официален вестник на Европейския съюз*. Въпросът дали тези мерки и правилата, за които се отнасят, налагат пряко задължения на частноправните

субекти или задължават държавите членки да направят това е ирелевантен в това отношение, както следва от точки 42—47 от настоящото решение. Всъщност и в двата случая се налага публикуването им в *Официален вестник на Европейския съюз*.

62 От това следва, че тъй като приложението към Регламент № 622/2003 не е публикувано в *Официален вестник на Европейския съюз*, мерки за адаптиране на списъка на забранени предмети, доколкото се съдържат в това приложение, не могат да бъдат противопоставени на частноправните субекти.

63 Поради това на втория въпрос следва да се отговори, че приложението към Регламент № 622/2003, което не е публикувано в *Официален вестник на Европейския съюз*, няма задължителна сила, доколкото цели налагането на задължения на частноправните субекти.

Ограничаване на действието във времето

64 В случай че Съдът обяви Регламент № 622/2003 за невалиден, австрийското и полското правителство, както и правителството на Обединеното кралство искат съгласно член 231, втора алинея ЕО всички мерки, съдържащи се в приложението към този регламент, както и мерките, приети по силата на посочения регламент, да бъдат считани за окончателни до приемането на нови мерки от Комисията.

65 В това отношение е уместно най-напред да се отбележи, че в настоящото решение Съдът не обявява, че Регламент № 622/2003 е изцяло или частично невалиден.

66 Следва да се добави, че обявяването на липсата на задължителна сила на приложението към Регламент № 622/2003, доколкото това приложение цели налагането на задължения на частноправните субекти, не засяга задълженията, наложени на държавите членки с Регламент № 2320/2002 в областта на сигурността на гражданското въздухоплаване, по-конкретно тези относно предотвратяването на внасянето на забранени предмети в зоните с ограничен достъп на летищата или на борда на въздухоплавателните средства.

67 Освен това насоките, съдържащи се в допълнението към приложението към Регламент № 2320/2002, предоставят подробни указания в това отношение, така че националните власти са в състояние да осигурят сигурността на гражданското въздухоплаване в съответствие с целите на Регламент № 2320/2002.

68 Накрая, доколкото приложението към Регламент № 622/2003 цели налагането на задължения на частноправните субекти, би било в противоречие с изискванията за правна сигурност да се запази действието му в очакване Комисията да приеме евентуално необходимите мерки, за да му придаде задължителна сила по отношение на частноправните субекти.

69 При тези условия не следва да се ограничава действието на настоящото решение във времето.

По първия въпрос

70 Предвид отговора, даден на втория въпрос, не следва да се отговаря на първия въпрос.

По съдебните разноски

71 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

Приложението към Регламент (ЕО) № 622/2003 на Комисията от 4 април 2003 година за определяне мерки за прилагане на общи основни стандарти относно сигурността на въздухоплаването, изменен с Регламент (ЕО) № 68/2004 на Комисията от 15 януари 2004 година, което не е публикувано в *Официален вестник на Европейския съюз*, няма задължителна сила, доколкото цели налагането на задължения на частноправните субекти.

Подписи