SENTENZA TAL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA (Awla Manja)

10 ta' Marzu 2009 *

Fil-Kawża C-345/06,

li għandha bħala suġġett talba għal deċiżjoni preliminari skont l-Artikolu 234 KE, imressqa mill-Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich (l-Awstrija), permezz ta' deċiżjoni tas-26 ta' Lulju 2006, li waslet fil-Qorti tal-Ġustizzja fl-10 ta' Awwissu 2006, fil-proċedura

Gottfried Heinrich

IL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA (Awla Manja),

komposta minn V. Skouris, President, P. Jann, C. W. A. Timmermans (Relatur), A. Rosas, K. Lenaerts u M. Ilešič, Presidenti ta' Awla, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, J. Malenovský, J. Klučka, A. Arabadjiev u C. Toader, Imħallfin,

Avukat Ġenerali: E. Sharpston,
Reġistratur: J. Swedenborg, Amministratur,

* Lingwa tal-kawża: il-Ġermaniż.

wara li rat il-proċedura bil-miktub u wara s-seduta tat-13 ta' Novembru 2007,

wara li kkunsidrat l-osservazzjonijiet ippreżentati:

— għall-Gvern Awstrijak, minn G. Eberhard, bħala aġent,

— għall-Gvern Ċek, minn T. Boček u M. Smolek, bħala aġenti,

— għall-Gvern Daniż, minn B. Weis Fogh, bħala aġent,

— għall-Gvern Ġermaniż, minn M. Lumma u C. Schulze-Bahr, bħala aġenti,

— għall-Gvern Elleniku, minn G. Alexaki u M. Tassopoulou, bħala aġenti,

— għall-Gvern Franċiż, minn G. de Bergues u A'L. Hare, bħala aġenti,

— għall-Gvern Ungeriż, minn J. Fazekas, bħala aġent,

— għall-Gvern Pollakk, minn E. Ośniecka-Tamecka u M. Kapko, bħala aġenti,

— għal-Gvern Finlandiż minn E. Bygglin u J. Heliskoski, bħala aġenti,

— għall-Gvern Svediż, minn A. Falk, bħala aġent,

— għall-Gvern tar-Renju Unit, minn C. Gibbs u J. Stratford, bħala aġenti,

— għall-Parlament Ewropew, minn K. Bradley u U. Rösslein, bħala aġenti,

— għall-Kunsill tal-Unjoni Ewropea, minn M. Bauer u E. Karlsson, bħala aġenti,

— għall-Kummissjoni tal-Komunitajiet Ewropej, minn C. Ladenburger u R. Vidal Puig, bħala aġenti,

wara li semgħet il-konklużjonijiet tal-Avukat Ġenerali, ippreżentati fis-seduta tal-10 ta' April 2008,

tagħti l-preżenti

Sentenza

1 It-talba għal deċiżjoni preliminari tirrigwarda l-interpretazzjoni, min-naħa, tal-Artikolu 2(3) tar-Regolament (KE) Nru 1049/2001 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tat-30 ta' Mejju 2001, dwar l-aċċess pubbliku għad-dokumenti tal-Parlament Ewropew, tal-Kunsill u tal-Kummissjoni (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 1, Vol 3, p. 331) u, min-naħa l-oħra, tal-Artikolu 254(2) KE flimkien mal-leġiżlazzjoni Komunitarja dwar is-sigurtà fl-avjazzjoni ċivili.

2 Din it-talba ġiet ippreżentata fil-kuntest ta' kawża bejn G. Heinrich u l-awtoritajiet Awstrijaċi wara li dawn tal-aħħar irrifjutaw li jħalluh jitla' abbord ajruplan għaliex kien qed iġorr rakketti tat-tennis fil-bagalja tal-kabina tiegħu, oġġetti li ġew ikkunsidrati mill-imsemmija awtoritajiet bħala oġġetti pprojbiti minn anness mhux ippubblikat ta' regolament fil-qasam tas-sigurtà fl-avjazzjoni ċivili.

Il-kuntest ġuridiku

Il-leġiżlazzjoni Komunitarja dwar l-aċċess għad-dokumenti

3 L-Artikolu 2(1) tar-Regolament (KE) Nru 1049/2001 jipprovdi li kull ċittadin tal-Unjoni Ewropea għandu dritt għal aċċess għad-dokumenti tal-istituzzjonijiet, bla ħsara għall-prinċipji, għall-kundizzjonijiet u għal-limiti stipulati f'dan ir-regolament

4 L-Artikolu 2(3) tal-imsemmi regolament jippreċiża li dan "għandhu jgħodd lil kull dokument miżmum minn istituzzjoni, jiġifieri, dokumenti miktuba minnha jew li rċiviet u fil-pussess tagħha, f'kull qasam ta' attività ta' l-Unjoni Ewropea".

5 It-terminu "dokument" huwa ddefinit fl-Artikolu 3(a) tar-Regolament Nru 1049/2001 bħala "kull kontenut, ikun liema jkun il-medju tiegħu (miktub fuq karta jew reġistrat f'forma elettronika jew bħala reġistrazzjoni, ta' ħoss, viżiv jew awdjoviż[iv]) dwar kwistjoni dwar il-politiki, l-attivitajiet u d-deċiżjonijiet li jaqgħu fl-isfera ta' responsabbiltà ta' l-istituzzjoni".

Il-leġiżlazzjoni Komunitarja dwar is-sigurtà fl-avjazzjoni ċivili

6 Ir-Regolament (KE) Nru 2320/2002 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tas-16 ta' Diċembru 2002, jistabbilixxi regoli komuni fil-qasam tas-sigurtà fl-avjazzjoni ċivili (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 7, Vol 7, p. 181).

7 Skont l-Artikolu 1(1) ta' dan ir-regolament, l-għan prinċipali ta' dan tal-aħħar huwa li jiġu stabbiliti u implementati miżuri Komunitarji xierqa sabiex jiġu pprevenuti atti ta' interferenza illeċita kontra l-avjazzjoni ċivili.

8 L-Artikolu 4(1) u (2) tar-Regolament Nru 2320/2002 jipprovdi:

"1. L-istandards bażiċi komuni dwar il-miżuri ta' sigurtà fl-avjazzjoni huma bbażati fuq ir-rakkomandazzjonijiet preżenti tal-Konferenza ta' l-Avjazzjoni Ċivili Ewropea (ECAC) Dokument 30 u huma stabbiliti fl-Anness.

2. Il-miżuri neċessarji għall-implimentazzjoni u l-adattament tekniku ta' dawn l-istandards bażiċi komuni għandhom jiġu adottati skond il-proċedura msemmija fl-Artikolu 9(2), b'konsiderazzjoni dovuta mogħtija lit-tipi varji ta' operazzjoni u lis-sensittività tal-miżuri li jirrelataw għal:

a) kriterji ta' performance u testijiet ta' aċċettazzjoni għal tagħmir;

b) proċeduri dettaljati li jkun fihom informazzjoni sensittiva;

ċ) kriterji dettaljati għall-eżenzjoni ta' miżuri ta' sigurtà."

9 L-Artikolu 6 tar-Regolament Nru 2320/2002 jipprovdi:

"L-Istati Membri jistgħu japplikaw, b'konformità mal-liġi Komunitarja, miżuri iktar stretti minn dawk stabbiliti f'dan ir-Regolament. Malajr kemm jista' jkun wara l-applikazzjoni tagħhom, l-Istati Membri għandhom jinfurmaw lill-Kummissjoni bin-natura ta' dawn il-miżuri."

10 L-Artikolu 8(1) tar-Regolament Nru 2320/2002 dwar it-tixrid ta' informazzjoni jipprovdi:

"1. Mingħajr preġudizzju għad-dritt pubbliku ta' aċċess għad-dokumenti kif stabbilit fir-Regolament (KE) 1049/2001 [...],

a) il-miżuri li jirrelataw għal:

i) kriterji ta' eżekuzzjoni u t-testijiet ta' aċċettazzjoni għat-tagħmir,

ii) proċeduri dettaljati li jkun fihom informazzjoni sensittiva,

iii) kriterji dettaljati għall-eżenzjoni minn miżuri ta' sigurtà,

msemmija fl-Artikolu 4(2);

[…]

ċ) […] għandhom ikunu sigrieti u ma jiġux ippubblikati. Għandhom ikunu magħmula disponibbli biss għall-awtoritajiet imsemmija fl-Artikolu 5(2), li għandhom jikkomunikawhom biss lill-partijiet interessati fuq bażi ta' 'meħtieġ li tkun taf', skond regoli nazzjonali applikabbli għat-tixrid ta' informazzjoni sensittiva."

11 Il-punti 4.1 u 4.3 tal-Anness, li jirreferi għalihom l-Artikolu 4(1) tar-Regolament Nru 2320/2002, jinkludu standards bażiċi komuni fir-rigward tal-iscreening tal-passiġġieri li se jitilqu u tal-bagalji tal-kabina tagħhom. Dawn id-dispożizzjonijiet huma maħsuba sabiex jiġi evitat li oġġetti pprojbiti jiġu introdotti fiż-żoni ristretti tas-sigurtà u abbord inġenji tal-ajru.

12 Skont l-imsemmi punt 4.3(1), "[i]l-bagalji tal-kabina tal-passiġġieri li jkunu se jitilqu […] għandhom jiġu screened qabel jitħallew jidħlu fiż-żoni ristretti ta' sigurtà u abbord inġenju ta' l-ajru. Kull oġġett projbit għandu jitneħħa mill-pussess tal-passiġġier jew il-passiġġier m'għandux jingħata aċċess għaż-żona ristretta ta' sigurtà jew għall-inġenju ta' l-ajru kif xieraq. Il-bagalji tal-kabini għandhom jiġu screened b'wieħed mill-metodi li ġejjin […]".

13 Il-kunċett ta "artikolu pprojbit" huwa ddefinit fil-punt 1.18 tal-Anness tar-Regolament Nru 2320/2002 bħala "[o]ġġett li jista' jintuża biex isir att ta' interferenza illegali u li ma ġiex dikjarat kif xieraq u li jkun soġġett għal-liġijiet u r-regolamenti applikabbli". Lista indikattiva ta' dawn l-oġġetti pprojbiti tinsab fl-attachment ta' dan l-anness, li jipprovdi linji gwida għall-klassifikazzjoni tal-oġġetti projbiti. Fil-punt (iii) tal-imsemmi attachment tinsab il-kategorija: "Strumenti mhux bil-ponta/li ma jaqtgħux: Mazez, bsaten, mazez tal-baseball u strumenti simili" [traduzzjoni mhux uffiċjali].

14 L-implementazzjoni tar-Regolament Nru 2320/2002, u b'mod partikolari tal-Artikolu 4 (2) tiegħu, hija rregolata permezz tar-Regolament tal-Kummissjoni (KE) Nru 622/2003, tal-4 ta' April 2003, li jistabbilixxi l-miżuri sabiex jiġu implimentati l-istandards bażiċi komuni dwar is-sigurtà fl-avjazzjoni (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 7, Vol 7, p. 252), kif emendat bir-Regolament tal-Kummissjoni (KE) Nru 68/2004, tal-15 ta' Jannar 2004 (ĠU L 10, p. 14, iktar 'il quddiem ir-"Regolament Nru 622/2003").

15 L-ewwel żewġ premessi tar-Regolament Nru 622/2003 jipprovdu:

"1) Il-Kummissjoni hija meħtieġa li tadotta miżuri sabiex jiġu implimentati l-istandards bażiċi komuni għas-sigurtà fl-avjazzjoni fl-Unjoni Ewropea kollha. Regolament huwa l-iktar strument xieraq għal dan l-għan.

2) Skond ir-Regolament (KE) Nru 2320/2002 u sabiex jipprevjienu l-atti illegali, il-miżuri stabbiliti fl-Anness ma' dan ir-Regolament għandhom ikunu sigrieti u ma jiġux ippubblikati."

16 L-Artikolu 3 tar-Regolament Nru 622/2003, bit-titolu "Kunfidenzjalità", jindika li l-miżuri inkwistjoni jinsabu fl-anness u li "[d]awn il-miżuri għandhom ikunu sigrieti u ma għandhomx jiġu ppubblikati. Dawn għandhom jintgħamlu disponibbli biss lill-persuni awtorizzati kif mistħoqq minn Stat Membru jew mill-Kummissjoni".

17 L-Artikolu 1 tar-Regolament Nru 68/2004 jikkonferma n-natura kunfidenzjali tal-ispeċifikazzjonijiet li jinsabu fl-imsemmi anness.

18 It-tieni, it-tielet u r-raba' premessi tar-Regolament Nru 68/2004 jipprovdu:

"(2) B'mod konformi mar-Regolament (KE) Nru 2320/2002 u sabiex jipprevjenu atti illegali, il-miżuri stipulati fl-anness tar-Regolament (KE) Nru 622/2003 għandhom jinżammu sigrieti u m'għandhomx jiġu ppubblikati. L-istess regola neċessarjament tapplika għal kull att li jemendah.

(3) Madanakollu, hemm il-bżonn ta' lista armonizzata, aċċessibbli għall-pubbliku, li tistabbilixxi separatament dawk l-oġġetti li huma pprojbiti milli jinġarru mill-passiġġieri f'żoni ristretti u fil-kabina tal-ajruplan u dawk l-oġġetti li huma pprojbiti milli jinġarru fil-bagalji maħsuba biex jinġarru fl-istiva tal-ajruplan.

(4) Huwa rikonoxxut li lista bħal din ma tista' qatt tkun eżawrjenti. L-awtorità kompetenti, għalhekk, għandha tkun permessa li tipprojbixxi oġġetti oħra b'żieda ma' dawk elenkati. Huwa xieraq li qabel u matul il-fażi taċ-check-in il-passiġġieri għandhom jiġu infurmati b'mod ċar dwar l-artikli li huma pprojbiti." [traduzzjoni mhux uffiċjali]

Il-kawża prinċipali u d-domandi preliminari

19 Fil-25 ta' Settembru 2005, ir-rikorrent ippreżenta ruħu għal kontroll tas-sigurtà fl-ajruport ta' Vjenna-Schwechat. Dan il-kontroll wera li r-rikorrent kien qiegħed iġorr rakketti tat-tennis fil-bagalja tal-kabina tiegħu. Ir-rikorrent ma tħalliex jgħaddi mill-kontroll tas-sigurtà għaliex dawn ir-rakketti jifformaw parti, skont l-awtoritajiet nazzjonali, mill-oġġetti pprojbiti msemmija fil-punti 4.1 u 4.3 tal-Anness tar-Regolament Nru 2320/2002 u elenkati fl-Anness tar-Regolament Nru 622/2003. Minħabba li dan tal-aħħar xorta waħda tela' fuq l-ajruplan bir-rakketti tat-tennis fil-bagalja tal-kabina, huwa ntalab li jinżel mill-ajruplan.

20 Mill-proċess fil-kawża prinċipali jirriżulta li, bir-rikors tiegħu quddiem il-qorti nazzjonali, ir-rikorrent jitlob dikjarazzjoni ta' illegalità tal-miżuri meħuda kontrih.

21 Fl-eżami tagħha ta' din it-talba, l-Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich qieset li l-kontenut tar-Regolament Nru 622/2003 ma kienx jirreferi biss għall-entitajiet statali imma wkoll għall-individwi. Madankollu, għandu jiġi osservat li dawn tal-aħħar jinsabu fl-impossibbiltà li jikkonformaw ruħhom ma' dan ir-regolament, peress li l-anness tiegħu ma ġiex ippubblikat fil-*Ġurnal Uffiċjali tal-Unjoni Ewropea*.

22 Skont il-qorti tar-rinviju, in-nuqqas ta' komunikazzjoni ta' regoli ta' kondotta, li l-individwi huma mitluba josservaw, jikkostitwixxi preġudizzju daqstant gravi tal-prinċipji l-aktar bażiċi tal-Istat ta' dritt, prinċipji li l-Komunità Ewropea għandha tosserva wkoll, li regolamenti jew partijiet minn regolamenti li - kuntrarjament għal dak li jipprovdi l-Artikolu 254(1)(2) KE — ma ġewx ippubblikati fil-*Ġurnal Uffiċjali tal-Unjoni Ewropea*, ma għandhom l-ebda eżistenza ġuridika, u ma jistax għaldaqstant ikollhom saħħa vinkolanti.

23 Imbagħad, il-qorti tar-rinviju hija tal-fehma li dan iwassal ukoll sabiex il-possibbiltà li jiġi limitat id-dritt taċ-ċittadin tal-Unjoni li "jkollu aċċess għad-dokumenti tal-istituzzjonijiet Komunitarji" fis-sens tar-Regolament Nru 1049/2001, possibbiltà li, fil-fehma tagħha, il-Kummissjoni riedet manifestament teżerċita f'dan il-każ, ma tkunx tista' tikkonċerna l-atti li jorbtu legalment lill-persuna u li, partikolarment għal din ir-raġuni, għandhom jiġu ppubblikati fil-*Ġurnal Uffiċjali tal-Unjoni Ewropea*.

24 F'dawn iċ-ċirkustanzi, l-Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich iddeċidiet li tissospendi l-proċeduri u tagħmel lill-Qorti tal-Ġustizzja ż-żewġ domandi preliminari segwenti:

"1) L-atti li, b'applikazzjoni tal-Artikolu 254 KE, għandhom jiġu ppubblikati fil-[*Ġurnal Uffiċjali tal-Unjoni Ewropea*], jikkostitwixxu dokumenti skont it-tifsira tal-Artikolu 2(3) tar-[Regolament Nru 1049/2001]?

2) Ir-regolamenti jew partijiet minnhom għandhom saħħa vinkolanti jekk, bi ksur tal-Artikolu 254(2) KE, dawn ma jkunux ġew ippubblikati fil-[*Ġurnal Uffiċjali tal-Unjoni Ewropea*]?"

Fuq id-domandi preliminari

Fuq l-ammissibbiltà

25 Il-Gvern Ġermaniż, dak Franċiż u dak tar-Renju Unit isostnu li r-rinviju għal deċiżjoni preliminari huwa inammissibbli għaliex id-deċiżjoni tar-rinviju la tippreċiża ċ-ċirkustanzi li fihom Heinrich ressaq il-kawża quddiem il-qorti tar-rinviju u lanqas is-suġġett tal-kawża. Peress li l-kuntest fattwali u legali tad-domandi preliminari mhuwiex ċar biżżejjed, mhuwiex possibbli li jiġi stabbilit jekk dawn jissodisfawx bżonn oġġettiv għal soluzzjoni għall-kawża prinċipali.

26 Tnejn minn dawn il-gvernijiet jesprimu, barra minn hekk, dubji fir-rigward tar-rilevanza tad-domandi magħmula għas-soluzzjoni tal-kawża.

27 Il-Gvern Ġermaniż iqis li l-bażi legali tas-sanzjonijiet inkwistjoni tinsab fid-dritt Awstrijak u mhux fir-regolamenti kkwotati mill-qorti tar-rinviju. Din tal-aħħar ma spjegatx kif eventwali nullità ta' dawn ir-regolamenti tista' twassal għal nullità tal-liġi Awstrijaka dwar is-sigurtà tal-avjazzjoni.

28 Skont il-Gvern Franċiż, l-ewwel domanda hija f'kull każ inammissibbli għaliex il-qrati nazzjonali ma għandhom l-ebda kompetenza fir-rigward tat-talbiet għal aċċess għad-dokumenti koperti mir-Regolament Nru 1049/2001. It-tieni domanda hija inammissibbli għaliex, għalkemm il-lista li tinsab fl-anness tar-Regolament Nru 622/2003 ma tapplikax għall-individwi, l-awtoritajiet Awstrijaċi jibqgħu kompetenti sabiex jipprojbixxu d-dħul ta' ċertu oġġetti abbord inġenji tal-ajru.

29 Mingħajr ma jqajjem espliċitament il-kwistjoni tal-ammissibbiltà, il-Gvern Svediż isostni li jsibha diffiċli jevalwa jekk in-nuqqas ta' pubblikazzjoni tal-Anness tar-Regolament Nru 622/2003 għandux xi tip ta' effett dirett fir-rigward tal-possibbilitajiet li r-rikorrent jieħu konjizzjoni tal-obbligi tiegħu, peress li d-deċiżjoni tar-rinviju ma turi xejn dwar it-talbiet tar-rikorrent jew il-konsegwenzi ġuridiċi possibbli.

30 Għandu qabel kollox jiġi mfakkar li, skont ġurisprudenza kostanti, in-neċessità li tingħata interpretazzjoni tad-dritt Komunitarju li tkun utli għall-qorti nazzjonali teżiġi li din tal-aħħar tiddefinixxi l-kuntest fattwali u leġiżlattiv tad-domandi li hija tressaq jew li, għall-inqas, tispjega ċ-ċirkustanzi fattwali li fuqhom huma bbażati dawn id-domandi (ara, b'mod partikolari, is-sentenza tat-23 ta' Marzu 2006, Enirisorse, C-237/04, Ġabra p. I-2843, punt 17 u l-ġurisprudenza ċċitata).

31 L-informazzjoni mogħtija fid-deċiżjoni tar-rinviju ma għandhiex biss tippermetti lill-Qorti tal-Ġustizzja li tagħti risposti utli, iżda għandha wkoll tagħti lill-gvernijiet tal-Istati Membri kif ukoll lill-partijiet interessati l-oħra l-possibbiltà li jippreżentaw osservazzjonijiet skont l-Artikolu 23 tal-Istatut tal-Qorti tal-Ġustizzja. Hija l-Qorti tal-Ġustizzja li għandha tiżgura li din il-possibbiltà tkun salvagwardjata, fid-dawl tal-fatt li,

skont id-dispożizzjoni msemmija iktar 'il fuq, huma biss id-deċiżjonijiet tar-rinviju li jiġu nnotifikati lill-partijiet interessati (ara, b'mod partikolari, is-sentenza Enirisorse, iċċitata iktar 'il fuq, punt 18 u l-ġurisprudenza ċċitata).

32 F'dan ir-rigward, mill-proċess tal-kawża jirriżulta li Heinrich qiegħed jitlob dikjarazzjoni ta' illegalità tal-aġir tal-uffiċjali nazzjonali tas-sigurtà li, fl-ewwel lok, irrifjutawlu l-aċċess fiż-żona ristretta ta' sigurtà u mbagħad, wara li xorta tela' abbord l-ajruplan, talbuh jinżel minn fuqu.

33 Fid-deċiżjoni tagħha, il-qorti tar-rinviju tippreċiża, barra minn hekk, li d-deċiżjoni tal-awtoritajiet kompetenti li jirrifjutaw lil Heinrich l-aċċess fiż-żona ristretta ta' sigurtà hija bbażata fuq ir-Regolamenti Nri 2320/2002 u 622/2003. Hija tindika li l-imsemmija regolamenti ma jirreferux biss għall-awtoritajiet nazzjonali, imma jimponu wkoll obbligi fuq l-individwi. Madankollu, dawn tal-aħħar mhumiex f'pożizzjoni li jikkonformaw ruħhom mal-imsemmija obbligi minħabba n-nuqqas ta' pubblikazzjoni tal-Anness tar-Regolament Nru 622/2003.

34 Għaldaqstant il-qorti tar-rinviju ddefinit b'mod suffiċjenti l-kuntest kemm fattwali kif ukoll ġuridiku tad-domanda tagħha għal interpretazzjoni tad-dritt Komunitarju, u pprovdiet lill-Qorti tal-Ġustizzja bl-informazzjoni kollha neċessarja sabiex tkun f'pożizzjoni li tagħti risposta utli għall-imsemmija domanda.

35 Barra minn hekk, mill-osservazzjonijiet ippreżentati mill-Gvernijiet imsemmija u mill-partijiet oħra interessati, b'mod konformi mal-Artikolu 23 tal-Istatut tal-Qorti tal-Ġustizzja, jirriżulta li l-informazzjoni fid-deċiżjoni tar-rinviju tathom il-possibbiltà li jieħdu pożizzjoni b'mod utli fuq l-imsemmija kwistjonijiet.

36 Fir-rigward tar-rilevanza tad-domandi magħmula, għandha tiġi mfakkra l-ġurisprudenza kostanti li tgħid li, fil-kuntest tal-proċedura stabbilita fl-Artikolu 234 KE, hija biss il-qorti nazzjonali li quddiemha tressqet il-kawża u li għandha tagħti d-deċiżjoni

ġudizzjarja, li għandha tevalwa, fid-dawl taċ-ċirkustanzi partikolari tal-kawża, kemm in-neċessità għal deċiżjoni preliminari sabiex tkun f'pożizzjoni li tagħti s-sentenza tagħha, kif ukoll ir-rilevanza tad-domandi li hija tagħmel lill-Qorti tal-Ġustizzja (ara, b'mod partikolari, is-sentenza tal-15 ta' Novembru 2007, International Mail Spain, C-162/06, Ġabra. p. I-9911, punt 23 u l-ġurisprudenza ċċitata).

37 Il-Qorti tal-Ġustizzja tista' tirrifjuta domanda magħmula minn qorti nazzjonali biss meta jidher manifestament ċar li l-interpretazzjoni mitluba tad-dritt Komunitarju ma għandha l-ebda rabta mar-realtà jew mas-suġġett tal-kawża jew meta l-problema hija ta' natura ipotetika (ara, b'mod partikolari, is-sentenza tat-8 ta' Novembru 2007, Amurta, C-379/05, Ġabra p. I-9569, punt 64 u l-ġurisprudenza ċċitata).

38 L-ewwel domanda magħmula mill-qorti tar-rinviju tirriżulta mill-konstatazzjoni magħmula minn din tal-aħħar li n-nuqqas ta' pubblikazzjoni tal-Anness tar-Regolament Nru 622/2003 jistrieħ fuq l-Artikolu 8(1) tar-Regolament Nru 2320/2002, li jeskludi, għal raġunijiet ta' protezzjoni tas-sigurtà tal-avjazzjoni, il-pubblikazzjoni ta' kategoriji speċifiċi ta' miżuri u ta' informazzjoni, bla ħsara għad-dritt tal-aċċess tal-pubbliku għad-dokumenti kif previst mir-Regolament Nru 1049/2001. Ir-rilevanza għas-soluzzjoni tal-kawża ta' din il-kwistjoni, li permezz tagħha l-qorti tar-rinviju qiegħda teżamina, essenzjalment, il-possibbiltà ta' ġustifikazzjoni, fid-dawl ta' dan l-aħħar regolament, in-nuqqas ta' pubblikazzjoni ta' atti Komunitarji li għandhom jiġu ppubblikati skont l-Artikolu 254 KE, ma tistax tiġi kkontestata.

39 It-tieni domanda tirrigwarda s-saħħa vinkolanti tar-regolamenti jew ta' partijiet minnhom li ma ġewx ippubblikati fil-*Ġurnal Uffiċjali tal-Unjoni Ewropea* u, għalhekk, l-infurzabbiltà tal-obbligi previsti minn dawn ir-regolamenti fil-konfront tal-individwi. Peress li hija l-qorti tar-rinviju li għandha tiddefinixxi l-kuntest leġiżlattiv applikabbli fil-kawża prinċipali u peress li hija stabbilixxiet li l-awtoritajiet Awstrijaċi invokaw ir-regolamenti inkwistjoni biex jiġġustifikaw il-fatt li Heinrich ma tħalliex jgħaddi mill-kontroll tas-sigurtà tal-ajruport ta' Vjenna-Schwechat, ir-rabta ta' din id-domanda mas-suġġett tal-kawża ma tistax tiġi kkontestata.

40 F'dawn iċ-ċirkustanzi, it-talba għal domanda preliminari għandha titqies bħala ammissibbli.

Fuq il-mertu

Fuq it-tieni domanda

41 Bit-tieni domanda tagħha, li għandha tiġi kkunsidrata fl-ewwel lok, il-qorti tar-rinviju tistaqsi lill-Qorti tal-Ġustizzja, essenzjalment, jekk l-anness tar-Regolament Nru 622/2003, li ma ġiex ippubblikat fil-*Ġurnal Uffiċjali tal-Unjoni Ewropea*, għandux saħħa vinkolanti, sa fejn huwa intiż sabiex jimponi obbligi fuq l-individwi.

42 Qabel kollox, għandu jiġi mfakkar li, skont l-Artikolu 254(2) KE, ir-regolamenti tal-Kunsill u tal-Kummissjoni huma ppubblikati fil-*Ġurnal Uffiċjali tal-Unjoni Ewropea* u jidħlu fis-seħħ mid-data li huma jiffissaw jew, fin-nuqqas ta' dan, fl-għoxrin jum wara l-pubblikazzjoni tagħhom. Mill-kliem innifsu tad-dispożizzjonijiet ta' dan l-artikolu jirriżulta li regolament Komunitarju jista' joħloq effetti ġuridiċi biss jekk ikun ġie ppubblikat fil-*Ġurnal Uffiċjali tal-Unjoni Ewropea* (ara, b'mod partikolari, is-sentenza tal-11 ta' Diċembru 2007, Skoma-Lux, C-161/06, Ġabra p. I-10841, punt 33).

43 Barra minn hekk, att adottat minn istituzzjoni Komunitarja ma jistax jiġi invokat kontra persuni fiżiċi u ġuridiċi fi Stat Membru qabel ma dawn tal-aħħar ikollhom il-possibbiltà li jsiru jafu dwarhom permezz ta' pubblikazzjoni xierqa fil-*Ġurnal Uffiċjali tal-Unjoni Ewropea* (sentenza Skoma-Lux, iċċitata iktar 'il fuq, punt 37).

44 B'mod partikolari, il-prinċipju ta' ċertezza legali jeżiġi li liġi Komunitarja tippermetti lill-persuni interessati li jkunu jafu b'eżattezza l-portata tal-obbligi li din timponi fuqhom. Fil-fatt, l-individwi għandu jkollhom il-possibbiltà li jkunu jafu d-drittijiet u

l-obbligi tagħhom mingħajr ambigwità, u li jieħdu passi konsegwentement (sentenza tal-21 ta' Ġunju 2007, Stichting ROM-projecten, C-158/06, Ġabra. p. I-5103, punt 25 u l-ġurisprudenza ċċitata).

45 Dawn il-prinċipji għandhom jiġu osservati bl-istess konsegwenzi meta liġi Komunitarja tobbliga lill-Istati Membri li jieħdu, għall-implementazzjoni tagħha, miżuri li jimponu obbligi fuq l-individwi. Fil-fatt, il-miżuri adottati mill-Istati Membri fl-eżekuzzjoni taddritt Komunitarju għandhom josservaw il-prinċipji ġenerali ta' dan id-dritt. (ara, f'dan is-sens, is-sentenza tal-20 ta' Ġunju 2002, Mulligan *et*, C-313/99, Ġabra p. I-5719, punti 35 u 36 kif ukoll tal-11 ta' Jannar 2007, Piek, C-384/05, Ġabra p. I-289, punt 34). Għaldaqstant, miżuri nazzjonali li, fl-eżekuzzjoni ta' liġi Komunitarja, jimponu obbligi fuq l-individwi, għandhom jiġu ppubblikati sabiex il-persuni interessati jkunu jistgħu jieħdu konjizzjoni tagħhom (ara, f'dan is-sens, is-sentenza Mulligan *et*, iċċitata iktar 'il fuq, punti 51 u 52).

46 Barra minn hekk, f'tali sitwazzjoni, il-persuni interessati għandu jkollhom ukoll il-possibbiltà li jinformaw rwieħhom fuq is-sors tal-miżuri nazzjonali li jimponu obbligi fuqhom, peress li l-Istati Membri adottaw tali miżuri b'eżekuzzjoni ta' obbligu impost mid-dritt Komunitarju.

47 Dan huwa partikolarment iktar neċessarju fil-każ tar-regolamenti Komunitarji, għaliex il-persuni interessati għandu jkollhom il-possibbiltà, jekk ikun il-każ, li jitolbu lill-qrati tar-rinviju sabiex jivverifikaw il-konformità tal-miżuri nazzjonali li jimplementaw regolament Komunitarju ma' dan tal-aħħar (ara, f'dan is-sens, is-sentenza tas-27 ta' Settembru 1979, Eridania-Zuccherifici nazionali u Società italiana per l'industria degli zuccheri, 230/78, Ġabra p. 2749, punt 34). Għandhom għalhekk jiġu ppubblikati, f'tali sitwazzjoni, mhux biss il-liġi nazzjonali inkwistjoni, imma wkoll ir-regolament Komunitarju li jobbliga lill-Istati Membri sabiex jieħdu miżuri li jimponu obbligi fuq l-individwi.

48 Għandu jiġi eżaminat, fir-rigward tal-lista tal-oġġetti pprojbiti, jekk il-liġi Komunitarja fil-kawża prinċipali, li ma ġietx ippubblikata, jiġifieri l-anness tar-Regolament Nru 622/2003, setgħetx tkun intiża sabiex timponi obbligi fuq l-individwi.

49 Skont l-Artikolu 1 tar-Regolament Nru 2320/2002, l-għan ewlieni ta' dan ir-regolament huwa li jiġu stabbiliti u implementati miżuri Komunitarji xierqa sabiex jiġu pprevenuti atti ta' interferenza kontra l-liġi kontra l-avjazzjoni ċivili. Dan ir-regolament huwa intiż, barra minn hekk, sabiex jipprovdi bażi għall-interpretazzjoni komuni tad-dispożizzjonijiet rilevanti tal-konvenzjoni ta' Chicago, tas-7 ta' Diċembru 1944, dwar l-avjazzjoni ċivili internazzjonali, u, b'mod partikolari, l-anness 17 tagħha, liema anness jistipula standards minimi li għandhom bħala għan is-sigurtà tal-avjazzjoni ċivili. Il-mezzi użati sabiex jintlaħqu dawn l-għanijiet huma, minn naħa, id-definizzjoni ta' standards bażiċi komuni applikabbli għall-miżuri tas-sigurtà fl-avjazzjoni, u, minn-naħa l-oħra, l-istabbiliment ta' mekkaniżmi xierqa ta' kontroll ta' konformità.

50 Skont l-Artikolu 4(1) tar-Regolament Nru 2320/2002, l-imsemmija standards bażiċi komuni dwar il-miżuri ta' sigurtà fl-avjazzjoni huma bbażati fuq ir-rakkomandazzjonijiet preżenti tal-Konferenza tal-Avjazzjoni Ċivili Ewropea Dokument 30, u huma stabbiliti fl-anness tal-imsemmi regolament. Bl-eċċezzjoni ta' taqsima dwar it-tifsiriet, l-imsemmi anness jipprovdi miżuri ta' sigurtà, ta' kontroll u ta' spezzjoni fir-rigward, b'mod partikolari, tal-passiġġieri u tal-bagalji tal-kabina.

51 Mill-punti 4.1 u 4.3 tal-imsemmi anness jirriżulta li l-passiġġieri kollha li se jitilqu kif ukoll il-bagalji tal-kabina tagħhom għandhom ikunu suġġetti għal screening biex jiġi evitat li oġġetti pprojbiti jiġu introdotti fiż-żoni ristretti ta' sigurtà u abbord inġenju tal-ajru. L-oġġetti pprojbiti kollha għandhom jiġu kkonfiskati; inkella, il-passiġġier ma jitħalliex jidħol fiż-żona ristretta ta' sigurtà jew fuq l-inġenju tal-ajru, skont il-każ. Lista indikattiva ta' dawn l-oġġetti tinsab fl-attachment tal-imsemmi anness. Għalkemm id-dispożizzjonijiet jidhru li jirreferu prinċipalment għall-awtoritajiet kompetenti tal-Istati Membri, ma jistax jiġi kkontestat li huma intiżi, f'kull każ, sabiex jimponu obbligi fuq l-individwi.

52 Ir-Regolament Nru 2320/2002 jagħti, permezz tal-Artikolu 4(2) tiegħu, kompetenza ta' eżekuzzjoni lill-Kummissjoni sabiex tadotta, skont il-proċedura prevista fl-Artikolu 9 ta' dan ir-regolament, il-miżuri neċessarji għall-implementazzjoni u għall-adattament tekniku tal-istandards bażiċi komuni msemmija fil-punt 49 ta' din is-sentenza.

53 Fl-eżerċizzju ta' din il-kompetenza, il-Kummissjoni adottat ir-Regolament Nru 622/2003, li jistabbilixxi l-miżuri neċessarji għall-implementazzjoni u l-adattament tekniku tal-istandards bażiċi komuni dwar is-sigurtà fl-avjazzjoni. Dawn il-miżuri jinsabu fl-anness ta' dan ir-regolament u mhumiex ippubblikati. Dan l-anness ġie emendat b'mod konformi mal-Anness tar-Regolament Nru 68/2004, u lanqas dan l-anness tal-aħħar ma ġie ppubblikat.

54 Minn dak li ntqal jirriżulta li ma jistax jiġi eskluż li l-miżuri previsti mir-Regolament Nru 622/2003 jirrigwardaw ukoll il-lista tal-oġġetti pprojbiti li tinsab fl-attachment tal-Anness tar-Regolament Nru 2320/2002.

55 Jikkostitwixxi għall-inqas ħjiel f'dan ir-rigward, il-fatt li r-Regolament Nru 68/2004, fit-tielet premessa tiegħu, jippreċiża li huwa neċessarju li tiġi stabbilita lista armonizzata aċċessibbli għall-pubbliku li tindika separatament l-oġġetti li huma pprojbiti għall-passiġġieri milli jdaħħlu fiż-żoni protetti u fil-kabini tal-ajruplani. Fil-fatt in-neċessità, enfasizzata f'din il-premessa tar-Regolament Nru 68/2004, li tiġi stabbilita lista armonizzata, timplika li l-lista annessa mar-Regolament Nru 2320/2002 kienet effettivament suġġetta għal emendi.

56 Barra minn hekk, f'tali każ, għandha tiġi enfasizzata l-inkoerenza manifesta tal-leġiżlazzjoni ta' eżekuzzjoni tal-Kummissjoni f'dan ir-rigward għaliex, minn naħa, din tqis li huwa neċessarju li jinżammu sigrieta l-miżuri dwar l-oġġetti pprojbiti, u, min-naħa l-oħra, hija tiddikjara n-neċessità li tiġi stabbilita lista armonizzata ta' dawn l-oġġetti li tkun aċċessibbli għall-pubbliku.

57 F'kull każ, l-eventwali emendi msemmija iktar 'il fuq fil-lista annessa mar-Regolament Nru 2320/2002 ma ġewx ippubblikati fil-*Ġurnal Uffiċjali tal-Unjoni Ewropea*.

58 Imbagħad għandu jiġi osservat li r-Regolament Nru 2320/2002 jiddefinixxi bi preċiżjoni, fl-Artikolu 8 tiegħu, ir-regoli ta' kunfidenzjalità billi jelenka l-kategoriji ta' miżuri u ta' informazzjoni li huma kklassifikati bħala sigrieta u li mhumiex ippubblikati. Kif il-Kummissjoni nfisha ammettiet waqt is-seduta bi tweġiba għal mistoqsija magħmula mill-Qorti tal-Ġustizzja, għandu jiġi kkonstatat li l-lista ta' oġġetti pprojbiti fiż-żoni ristretti tas-sigurtà b'aċċess irregolat jew abbord inġenji tal-ajru ma tidħol fl-ebda waħda minn dawn il-kategoriji. Għaldaqstant din il-lista ma taqax taħt ir-regoli ta' kunfidenzjalità previsti mill-Artikolu 8 tar-Regolament Nru 2320/2002, u barra minn hekk, dan huwa kkonfermat mill-fatt li l-lista indikattiva ta' dawn l-oġġetti li tinsab fl-attachment tal-anness tal-imsemmi regolament ġiet ippubblikata mingħajr ebda restrizzjoni fil-*Ġurnal Uffiċjali tal-Unjoni Ewropea*.

59 Għalhekk, ir-Regolament Nru 2320/2002, u b'mod partikolari l-Artikolu 4(2) tiegħu, ma jipprovdi l-ebda bażi legali li tippermetti lill-Kummissjoni, fl-eżerċizzju tal-kompetenza tagħha bis-saħħa ta' din id-dispożizzjoni, li tapplika r-regoli ta' kunfidenzjalità previsti mill-Artikolu 8 ta' dan ir-regolament għal miżuri ta' adattament tal-lista tal-oġġetti pprojbiti annessa mar-Regolament Nru 2320/2002.

60 Minn dan jirriżulta li, fil-każ li r-Regolament Nru 622/2003 iwassal effettivament għal adattamenti tal-imsemmija lista tal-oġġetti pprojbiti, premessa li fuqha bbażat ruħha l-qorti tar-rinviju, dan ir-regolament ikun, għaldaqstant, neċessarjament invalidu.

61 Barra minn hekk, u mingħajr ma huwa neċessarju li tingħata risposta għad-domanda dwar jekk l-obbligu tal-pubblikazzjoni ta' regolament skont l-Artikolu 254(1)(2) KE jistax ikun suġġett għal eċċezzjonijiet, tali miżuri ta' adattament, sa fejn ikunu intiżi sabiex jimponu obbligi fuq l-individwi, għandhom f'kull każ jiġu ppubblikati fil-*Ġurnal Uffiċjali tal-Unjoni Ewropea*. Il-kwistjoni dwar jekk dawn il-miżuri u r-regoli li jikkonċernawhom, jimponux direttament obbligi fuq l-individwi jew jobbligawx lill-Istati Membri biex jimponuhom, hija, f'dan ir-rigward, kif jirriżulta mill-punti 42 sa 47

ta' din is-sentenza, irrilevanti. Fil-fatt, fiż-żewġ sitwazzjonijiet, il-pubblikazzjoni tagħhom fil-*Ġurnal Uffiċjali tal-Unjoni Ewropea* hija obbligatorja.

62 Minn dan isegwi li peress li l-anness tar-Regolament Nru 622/2003 ma ġiex ippubblikat fil-*Ġurnal Uffiċjali tal-Unjoni Ewropea*, miżuri ta' adattament tal-lista tal-oġġetti pprojbiti, sa fejn jinsabu f'dan l-anness, ma jistgħux jiġu invokati kontra l-individwi.

63 Għalhekk ir-risposta għat-tieni domanda għandha tkun li l-anness tar-Regolament Nru 622/2003, li ma ġiex ippubblikat fil-*Ġurnal Uffiċjali tal-Unjoni Ewropea*, ma għandux saħħa vinkolanti sa fejn huwa intiż sabiex jimponi obbligi fuq l-individwi.

Il-limitazzjoni fiż-żmien

64 Fil-każ li l-Qorti tal-Ġustizzja tiddikjara r-Regolament Nru 622/2003 bħala invalidu, il-Gvern Awstrijak u dak Pollak, kif ukoll il-Gvern tar-Renju Unit jitolbu li, b'applikazzjoni tat-tieni paragrafu tal-Artikolu 231 KE, li l-miżuri kollha li jinsabu fl-anness ta' dan ir-regolament, kif ukoll il-miżuri meħuda skont l-imsemmi regolament, jiġu kkunsidrati bħala definittivi sal-adozzjoni ta' miżuri ġodda mill-Kummissjoni.

65 F'dan ir-rigward, għandu qabel xejn jiġi osservat li, f'din is-sentenza, il-Qorti tal-Ġustizzja mhijiex qed tiddikjara l-invalidità totali jew parzjali tar-Regolament Nru 622/2003.

66 Għandu jingħad ukoll li dikjarazzjoni ta' nuqqas ta' saħħa vinkolanti tal-anness tar-Regolament Nru 622/2003, sa fejn dan l-anness huwa intiż sabiex jimponi obbligi fuq l-individwi, ma jaffettwax l-obbligi imposti fuq l-Istati Membri mir-Regolament Nru 2320/2002 fil-qasam tas-sigurtà fl-avjazzjoni ċivili, b'mod partikolari dawk dwar il-prevenzjoni milli jiddaħħlu oġġetti pprojbiti fiż-żoni ristretti ta' sigurtà fl-ajruporti jew abbord inġenji tal-ajru.

67 Barra minn hekk, il-linji gwida li jinsabu fl-attachment tal-Anness tar-Regolament Nru 2320/2002 jipprovdu indikazzjonijiet dettaljati f'dan ir-rigward, b'tali mod li l-awtoritajiet nazzjonali jinsabu f'pożizzjoni li jiżguraw is-sigurtà fl-avjazzjoni ċivili, b'mod konformi mal-għanijiet tar-Regolament Nru 2320/2002.

68 Fl-aħħar nett, ikun kontra r-rekwiżiti taċ-ċertezza legali jekk jitħallew l-effetti legali tal-anness tar-Regolament Nru 622/2003, sa fejn dan l-anness huwa intiż sabiex jimponi obbligi fuq l-individwi, sakemm il-Kummissjoni tadotta l-miżuri eventwalment neċessarji sabiex hija tagħtih saħħa vinkolanti fil-konfront tal-individwi.

69 F'dawn iċ-ċirkustanzi, m'hemmx lok għal limitazzjoni fiż-żmien tal-effetti ta' din is-sentenza.

Fuq l-ewwel domanda

70 Fid-dawl tar-risposta mogħtija għat-tieni domanda, m'hemmx lok li tingħata risposta għall-ewwel domanda.

Fuq l-ispejjeż

71 Peress li l-proċedura għandha, fir-rigward tal-partijiet fil-kawża prinċipali, in-natura ta' kwistjoni mqajma quddiem il-qorti tar-rinviju, hija din il-qorti li tiddeċiedi fuq l-ispejjeż. L-ispejjeż sostnuti għas-sottomissjoni tal-osservazzjonijiet quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja, barra dawk tal-imsemmija partijiet, ma jistgħux jitħallsu lura.

Għal dawn il-motivi, Il-Qorti tal-Ġustizzja (Awla Manja) taqta' u tiddeċiedi:

L-Anness tar-Regolament tal-Kummissjoni (KE) Nru 622/2003, tal-4 ta' April 2003, li jistabbilixxi l-miżuri sabiex jiġu implimentati l-istandards bażiċi komuni dwar is-sigurtà fl-avjazzjoni (ĠU L 89, p. 9) kif emendat mir-Regolament tal-Kummissjoni (KE) Nru 68/2004, tal-15 ta' Jannar 2004, li ma ġiex ippubblikat fil-*Ġurnal Uffiċjali tal-Unjoni Ewropea*, ma għandux saħħa vinkolanti sa fejn huwa intiż sabiex jimponi obbligi fuq l-individwi.

Firem