

Rechtssache C-707/22

Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens nach Art. 98 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs

Eingangsdatum:

17. November 2022

Vorlegendes Gericht:

Raad van State (Staatsrat, Niederlande)

Datum der Vorlageentscheidung:

16. November 2022

Kläger:

Minister van Infrastructuur en Waterstaat (Minister für Infrastruktur und Wasserwirtschaft)

Beklagter:

AVROTROS

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Der Rechtsstreit bezieht sich auf einen Antrag von AVROTROS, einem Medienunternehmen, auf Zugang zu verschiedenen Unterlagen über die Sicherheit des Flugverkehrs auf dem Flughafen Schiphol.

Gegenstand und Rechtsgrundlage des Vorabentscheidungsersuchens

Das Ersuchen betrifft die Frage, inwiefern ein Medienunternehmen auf der Grundlage einer nationalen Offenlegungsregelung Informationen aus einer Datenbank erhalten kann, die in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 376/2014 über die Meldung, Analyse und Weiterverfolgung von Ereignissen in der Zivilluftfahrt¹ (im Folgenden: Verordnung Nr. 376/2014) fällt, und

¹ Verordnung (EU) Nr. 376/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 über die Meldung, Analyse und Weiterverfolgung von Ereignissen in der Zivilluftfahrt, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der

gegebenenfalls in welcher Form. Konkret hat das vorlegende Gericht Zweifel, ob das im nationalen Recht vorgesehene absolute Verbot der Offenlegung dieser Informationen mit Art. 15 der Verordnung Nr. 376/2014 sowie der in Art. 11 der Charta und in Art. 10 EMRK verankerten Meinungsäußerungs- und Informationsfreiheit vereinbar ist.

Vorlagefragen

1a Was ist unter „Angaben zu Ereignissen“ und „angemessene Vertraulichkeit“ im Sinne von Art. 15 Abs. 1 der Verordnung Nr. 376/2014 und im Licht der in Art. 11 der Charta und in Art. 10 EMRK verankerten Meinungsäußerungs- und Informationsfreiheit zu verstehen?

1b Fallen aggregierte Informationen unter die „Angaben zu Ereignissen“ im Sinne von Art. 15 Abs. 1 der Verordnung Nr. 376/2014?

2a Ist Art. 15 Abs. 1 der Verordnung Nr. 376/2014 im Licht der in Art. 11 der Charta und in Art. 10 EMRK verankerten Meinungsäußerungs- und Informationsfreiheit dahin auszulegen, dass er mit einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden vereinbar ist, wonach keine einzige Information zu gemeldeten Ereignissen offengelegt werden darf?

2b Gilt dies auch für aggregierte Daten oder gemeldete Ereignisse?

3 Bei Verneinung der Fragen 2a und 2b: Darf die zuständige nationale Stelle eine allgemeine nationale Offenlegungsregelung anwenden, wonach Informationen nicht bereitgestellt werden, sofern die Bereitstellung nicht die Interessen überwiegt, die beispielsweise mit Beziehungen zu anderen Staaten und internationalen Organisationen, der Inspektion, Kontrolle und Aufsicht durch staatliche Stellen, der Achtung der Privatsphäre und der Vermeidung einer unverhältnismäßigen Bevorzugung oder Benachteiligung natürlicher oder juristischer Personen zusammenhängen?

Angeführte Vorschriften des Unionsrechts und des nationalen Rechts

Völkerrecht:

Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), Art. 10 (Freiheit der Meinungsäußerung)

Unionsrecht:

Verordnungen (EG) Nr. 1321/2007 und (EG) Nr. 1330/2007 der Kommission (ABl. 2014, L 122, S. 18).

- Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 10 (Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit) und Art. 11 (Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit);
- Verordnung (EU) Nr. 376/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 über die Meldung, Analyse und Weiterverfolgung von Ereignissen in der Zivilluftfahrt, Erwägungsgründe 32, 33 und 45 sowie Art. 13 („Analyse und Weiterverfolgung von Ereignissen auf nationaler Ebene“), Art. 15 („Vertraulichkeit und angemessene Nutzung der Informationen“) und Art. 16 („Schutz der Informationsquelle“).

Niederländisches Recht (in der Fassung vom 3. Dezember 2018, dem Zeitpunkt, zu dem der Minister den Teilbeschluss II erlassen hat):

- Wet luchtvaart (Luftfahrtgesetz) vom 18. Juni 1992, Art. 1.1, 7.1 und 7.2;
- Wet openbaarheid van bestuur (Gesetz über die Transparenz der Verwaltung), Art. 2 Abs. 1, Art. 3, Art. 7 Abs. 1, Art. 10 Abs. 2 und Art. 11 Abs. 1;
- Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid (Reichsgesetz über den Untersuchungsrat für Sicherheit), Art. 59 Abs. 5.

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Ausgangsverfahrens

- 1 Laut einem kritischen Bericht des Onderzoeksraad voor veiligheid (Untersuchungsrat für Sicherheit) vom 6. April 2017 wollte AVROTROS, eine öffentliche Rundfunkanstalt, von der niederländischen Regierung eine Reihe von Dokumenten zur Sicherheit des Luftverkehrs am Flughafen Schiphol zur Verfügung gestellt bekommen. Am 15. Februar 2018 stellte AVROTROS gemäß dem Gesetz über die Transparenz der Verwaltung einen entsprechenden Antrag.
- 2 Da dieser Antrag viele Dokumente betraf, erließ der zuständige Minister drei Teilbeschlüsse. Zu einem Teil der Dokumente gewährte er Zugang. Bei 4 164 Dokumenten lehnte er die Offenlegung (teilweise) ab. Dies geschah insbesondere auf der Grundlage der *lex specialis*-Wirkung von Art. 59 Abs. 5 des Reichsgesetzes über den Untersuchungsrat für Sicherheit (Geheimhaltung von Untersuchungen) oder von Art. 10 Abs. 2 Buchst. e und/oder g des Gesetzes über die Transparenz der Verwaltung (Geheimhaltung zur Achtung der Privatsphäre oder zur Vermeidung unverhältnismäßiger Bevorzugung oder Benachteiligung), und/oder von Art. 11 Abs. 1 des Gesetzes über die Transparenz der Verwaltung (Geheimhaltung personenbezogener Daten).
- 3 Den Zugang zum Dokument 75.4 verweigerte der Minister mit Teilbeschluss II aufgrund der *lex specialis*-Wirkung der Verordnung Nr. 376/2014 und von Art. 10 Abs. 2 Buchst. e und g des Gesetzes über die Transparenz der Verwaltung (Geheimhaltung zur Achtung der Privatsphäre oder zur Vermeidung unverhältnismäßiger Bevorzugung oder Benachteiligung).

- 4 Der Minister bestätigte diese ablehnenden Entscheidungen, nachdem Beschwerde eingelegt worden war.
- 5 Die Klage, die AVROTROS gegen diese bestätigende Entscheidung bei der Rechtbank (Bezirksgericht) erhob, hatte Erfolg.
- 6 Mit Zwischenurteil vom 30. September 2021 entschied die Rechtbank (Bezirksgericht), dass die drei Bescheide, die aufgrund der 22 Dokumente betreffenden Beschwerde ergingen, unzureichend begründet waren. Insbesondere für das Dokument 75.4 sei nicht erkennbar, welche Informationen nach Auffassung des Ministers unter die Verordnung Nr. 376/2014 fielen und welche unter Art. 10 Abs. 2 Buchst. g des Gesetzes über die Transparenz der Verwaltung. Die Rechtbank gab dem Minister Gelegenheit, den Mangel binnen sechs Wochen zu beseitigen. Der Minister beseitigte den Mangel jedoch nicht fristgerecht.
- 7 Im Endurteil erklärte die Rechtbank (Bezirksgericht) daher die drei Bescheide für nichtig, hob die drei Teilbeschlüsse auf und gab dem Minister auf, die genannten Dokumente und Passagen – auch das Dokument 75.4 – nachträglich offenzulegen.
- 8 Der Minister legte sowohl gegen das Zwischen- als auch gegen das Endurteil Berufung beim Raad van State (Staatsrat), dem vorlegenden Gericht, ein.
- 9 Das Dokument 75.4 umfasst 22 Seiten. Der Minister gewährt, dem Urteil der Rechtbank (Bezirksgericht) folgend, nachträglich zu 9 Seiten dieses Dokuments Zugang. Die verbleibenden 13 Seiten will der Minister nicht offenlegen. Gegenstand der Berufung ist die Frage, ob der Minister den Zugang zu diesen 13 Seiten zu Recht verweigern darf.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 10 Der Minister macht geltend, auf die 13 nicht offengelegten Seiten des Dokuments 75.4 finde Art. 15 Abs. 1 der Verordnung Nr. 376/2014 Anwendung. Dies betreffe eine besondere Regelung, die aufgrund von Art. 2 des Gesetzes über die Transparenz der Verwaltung als *lex specialis* Vorrang habe. Das Gesetz über die Transparenz der Verwaltung sei also auf diese 13 Seiten des Dokuments 75.4 nicht anwendbar. Der Minister verweist auch auf die Begründung der zur Umsetzung der Verordnung Nr. 376/2014 erlassenen Änderungen des Luftfahrtgesetzes. Vertraulichkeit und Schutz seien darin als wesentliche Voraussetzungen dafür genannt, dass gemeldete Informationen zur Verfügung gestellt würden. Allein die Tatsache, dass er nicht rechtzeitig von der ihm durch die Rechtbank (Bezirksgericht) eingeräumten Möglichkeit zu Mängelbeseitigung Gebrauch gemacht habe, könne es nicht rechtfertigen, die besondere Regelung, aufgrund deren die Offenlegung unzulässig sei, außer Acht zu lassen.
- 11 AVROTROS führt aus, dass es im Dokument 75.4 um aggregierte Informationen zu Ereignissen gehe, die von Akteuren der Luftfahrtbranche gesammelt worden seien. Da die aggregierten Informationen weder Angaben noch Einzelheiten

betreffen, sei Art. 15 Abs. 1 der Verordnung Nr. 376/2014 nicht anwendbar. In den Erwägungsgründen der Verordnung Nr. 376/2014 werde vielmehr angeregt, diese Art von aggregierten Informationen offenzulegen. Diese Informationen führten dazu, dass Einblick in die Sicherheit des Flugverkehrs auf dem und um den Flughafen Schiphol gewährt werde, und die Öffentlichkeit habe ein Recht darauf, diese Informationen zu erhalten.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

- 12 Das Vorabentscheidungsersuchen weist viele Parallelen zur Rechtssache C-451/22 auf (weshalb das vorliegende Gericht um die Verbindung dieser beiden Rechtssachen bittet). Es werden dieselben Fragen wie in der Rechtssache C-451/22 gestellt, jedoch ergänzt um zwei Unterfragen zu aggregierten Informationen. Der Unterschied zur Rechtssache C-451/22 besteht darin, dass der Minister hier aggregierte Informationen geheim halten will.
- 13 Dabei stellt sich die Frage, ob das Luftfahrtgesetz eine *lex specialis* zum Gesetz über die Transparenz der Verwaltung ist und ob durch das Luftfahrtgesetz die unmittelbar anwendbare Verordnung Nr. 376/2014 umgesetzt wird. Das vorliegende Gericht hegt – wie bereits in der Rechtssache C-451/22 – Zweifel, ob die Verordnung Nr. 376/2014 zur Geheimhaltung aller Informationen zu Ereignissen verpflichtet.

Der genaue Anwendungsbereich des Begriffs „Angaben zu Ereignissen“ ist nicht klar. Ebenso wenig ist klar, was in Bezug auf aggregierte Informationen unter „angemessene Vertraulichkeit“ zu verstehen ist.

Die 13 noch nicht offengelegten Seiten des Dokuments 75.4 könnten nach Auffassung des vorlegenden Gerichts als „aggregierte Informationen“ angesehen werden. Insbesondere möchte es wissen, welche Aspekte aus aggregierten Informationen für die Feststellung relevant sind, ob Angaben zu Ereignissen vorliegen und wie für diese eine angemessene Vertraulichkeit gewährleistet werden kann.

- 14 Der Gerichtshof könnte entscheiden, dass Art. 15 Abs. 1 der Verordnung Nr. 376/2014 einer Regelung wie in den Art. 7.1 und 7.2 des Luftfahrtgesetzes entgegensteht, wonach keine einzige Angabe aus Meldungen offengelegt werden darf. In diesem Fall wäre das vom Gesetz über die Transparenz der Verwaltung abweichende Luftfahrtgesetz nicht anwendbar und der Minister hätte möglicherweise zu Unrecht von einer Prüfung anhand des Gesetzes über die Transparenz der Verwaltung abgesehen. Weiter stellt sich die Frage, ob die zuständige nationale Stelle eine allgemeine nationale Offenlegungsregelung anwenden darf.