

**Mål C-707/22****Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

17 november 2022

**Domstol som begär förhandsavgörande:**

Raad van State (Nederländerna)

**Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:**

16 november 2022

**Klagande:**

Minister van Infrastructuur en Waterstaat

**Motpart:**

AVROTROS

**Saken i det nationella målet**

Twisten rör en begäran från nyhetsorganisationen AVROTROS om tillgång till diverse dokument om luftfartssäkerheten på flygplatsen Schiphol.

**Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande**

Begäran avser frågan i vilken utsträckning en nyhetsorganisation kan åberopa ett nationellt system för utlämnande av information för att få tillgång till information från en databas som omfattas av förordningen om rapportering, analys och uppföljning av händelser inom civil luftfart<sup>1</sup> (nedan kallad förordning nr 376/2014), och om så är fallet, i vilken form. Rent konkret är den hänskjutande domstolen osäker på huruvida det absoluta förbud mot att lämna ut denna

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 376/2014 av den 3 april 2014 om rapportering, analys och uppföljning av händelser inom civil luftfart om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 996/2010 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/42/EG, kommissionens förordningar (EG) nr 1321/2007 och (EG) nr 1330/2007 (EUT L 122, 2014, s. 18).

information som har fastställts i nationell rätt är förenligt med artikel 15 i förordning nr 376/2014, och den rätt till yttrande- och informationsfrihet som slås fast i artikel 11 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) och artikel 10 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan kallad Europakonventionen).

### **Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande**

1a. Vad är innebörden av uttrycken ”händelseinformation” och ”lämplig konfidentialitet” i den mening som avses i artikel 15.1 i förordning nr 376/2014 mot bakgrund av rätten till yttrande- och informationsfrihet enligt artikel 11 i stadgan och artikel 10 i Europakonventionen?

1b. Ska aggregerad information betraktas som ”händelseinformation” i den mening som avses i artikel 15.1 i förordning nr 376/2014?

2a. Ska artikel 15.1 i förordning nr 376/2014, mot bakgrund av rätten till yttrande- och informationsfrihet enligt artikel 11 i stadgan och artikel 10 i Europakonventionen, tolkas så, att den utgör hinder för en sådan nationell bestämmelse som den i det nationella målet enligt vilken inga uppgifter i den händelseinformation som erhållits får lämnas ut?

2b. Gäller detta även för aggregerade uppgifter om rapporterade händelser?

3. För det fall fråga 2a och 2b ska besvaras nekande, får behörig nationell domstol tillämpa ett allmänt nationellt system för utlämnande av information, enligt vilket information inte lämnas ut såvitt utlämnandet inte väger tyngre än intressen som exempelvis förbindelser med andra stater och internationella organisationer, administrativa myndigheters inspektion, kontroll och tillsyn, skyddet för privatlivet och förhindrande av oproportionerligt gynnande och missgynnande av fysiska och juridiska personer?

### **Anförda unionsbestämmelser och nationella bestämmelser**

Internationell rätt:

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, artikel 10 (yttrandefrihet)

Unionsrätt:

- Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artikel 10 (tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet) och artikel 11 (yttrandefrihet och informationsfrihet)

- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 376/2014 av den 3 april 2014 om rapportering, analys och uppföljning av händelser inom civil luftfart, skälen 32, 33 och 45, och artiklarna 13 (händelseanalys och uppföljning på nationell nivå), 15 (konfidentialitet och lämplig användning av information) och 16 (skydd av informationskällan).

Nederländsk rätt (i dess lydelse av den 3 december 2018, det datum ministern meddelade delbeslut II):

- Wet luchtvaart (luftfartslagen), artiklarna 1.1, 7.1 och 7.2.
- Wet openbaarheid van bestuur (lagen om offentlighet i förvaltningen), artiklarna 2.1, 3, 7.1, 10.2 och 11.1
- Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid (lagen om forskningsrådet för säkerhet), artikel 59.5

### **Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet**

- 1 Med anledning av en kritisk rapport från forskningsrådet för säkerhet av den 6 april 2017 ville public service-programföretaget AVROTROS få tillgång till ett antal handlingar om luftfartssäkerheten på Schiphol som de nederländska myndigheterna innehade. Den 15 februari 2018 ingav AVROTROS med stöd av lagen om offentlighet i förvaltningen (nedan kallad Wob) en ansökan om tillgång till dessa handlingar.
- 2 Eftersom ansökan rörde en mängd handlingar meddelade behörig minister tre delbeslut. Ministern lämnade ut vissa av handlingarna. Ministern vägrade att lämna ut (delar av) 4 164 handlingar, bland annat med stöd av det *lex specialis*-förhållande som föreskrivs i artikel 59.5 i lagen om forskningsrådet för säkerhet (icke-offentliggörande av forskning) eller med stöd av artikel 10.2 e och/eller g Wob (icke-offentliggörande av respekt för privatlivet eller för att undvika oproportionerligt gynnande eller missgynnande), och/eller artikel 11.1 Wob (icke-offentliggörande av personliga uppfattningar)
- 3 I delbeslut II vägrade ministern att lämna ut handling 75.4 på grund av att förordning nr 376/2014 kunde betraktas som *lex specialis* och på grund av artikel 10.2 e och g Wob (icke-offentliggörande av respekt för privatlivet eller för att undvika oproportionerligt gynnande eller missgynnande).
- 4 Efter omprövning vidhöll ministern avslagsbesluten.
- 5 Rechtbank Midden-Nederland (nedan kallad Rechtbank) biföll AVROTROS överklagande av omprövningsbesluten.

- 6 I sitt delavgörande av den 30 september 2021 fann Rechtbank att de tre omprövningsbesluten var bristfälligt motiverade i fråga om 22 handlingar. Vad särskilt gäller handling nr 75.4 var det oklart vilka uppgifter som enligt ministern omfattades av förordning nr 376/2014 och vilka uppgifter som omfattades av artikel 10 g Wob. Rechtbank gav ministern möjlighet att åtgärda bristerna inom sex veckor. Ministern åtgärdade inte bristerna i tid.
- 7 I sitt slutliga avgörande ogiltigförklarade Rechtbank de tre omprövningsbesluten, upphävde de tre delbesluten och slog fast att ministern trots allt skulle lämna ut ovannämnda handlingar och avsnitt, däribland handling 75.4.
- 8 Ministern har överklagat både delavgörandet och det slutliga avgörandet till Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, nedan kallad den hänskjutande domstolen).
- 9 Handling 75.4 består av 22 sidor. Ministern har till följd av Rechtbanks avgörande lämnat ut 9 sidor i denna handling i deras helhet. Ministern vill inte lämna ut resterande 13 sidor. Överklagandet avser frågan huruvida ministern får vägra att lämna ut dessa 13 sidor.

### **Parternas huvudargument**

- 10 Ministern har gjort gällande att artikel 15.1 i förordning nr 376/2014 är tillämplig på de 13 sidor i handling 75.4 som inte lämnades ut. Det rör sig om speciallagstiftning som i egenskap av *lex specialis* har företräde enligt artikel 2 Wob. Enligt ministern är Wob således inte tillämplig på dessa 13 sidor i handling 75.4. Ministern har även hänvisat till motiveringen till den ändring av luftfartslagen som gjorts för att genomföra förordning nr 376/2014. Konfidentialitet och skydd ses i förordningen som grundläggande förutsättningar för att få tillgång till den rapporterade informationen. Enbart den omständigheten att ministern inte i tid har utnyttjat den möjlighet att åtgärda bristerna som domstolen erbjudit kan inte motivera ett åsidosättande av denna speciallagstiftning, enligt vilken den aktuella informationen inte får lämnas ut.
- 11 AVROTROS har gjort gällande att handling 75.4 innehåller aggregerad information om händelser som branschorganisationer har samlat in. Eftersom aggregerad information inte innehåller några specifika uppgifter eller detaljer är artikel 15.1 i förordning nr 376/2014 inte tillämplig. I skälen i förordning nr 376/2014 uppmuntras just offentliggörandet av sådan information. Informationen ger en insikt om luftfartssäkerheten på och kring Schiphol och allmänheten har rätt att få ta del av denna information.

### **Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs**

- 12 Förevarande begäran om förhandsavgörande har stora likheter med begäran om förhandsavgörande i mål C-451/22 (den hänskjutande domstolen har begärt att

målen ska förenas). Den hänskjutande domstolen ställer samma frågor som i mål C-451/22, men har lagt till två delfrågor om aggregerad information. Till skillnad från i mål C-451/22 vill ministern i förevarande mål inte lämna ut den aggregerade informationen.

- 13 Frågan är huruvida luftfartslagen står i ett *lex specialis*-förhållande till Wob och huruvida luftfartslagen genomför den direkt tillämpliga förordningen nr 376/2014. Den hänskjutande domstolen är, precis som i mål C-451/22, osäker på huruvida förordning nr 376/2014 innebär att ingen information om händelser ska lämnas ut.

Det är oklart exakt vad som ryms inom begreppet händelseinformation. Det är också oklart vad som avses med ”lämplig konfidentialitet” när det gäller aggregerad information.

De 13 sidor av handling 75.4 som ännu inte har lämnats ut kan enligt den hänskjutande domstolen betraktas som ”aggregerad information”. Den hänskjutande domstolen vill närmare bestämt få klarhet i vilka delar av den aggregerade informationen som är relevanta för att fastställa huruvida det rör sig om händelseinformation och hur lämplig konfidentialitet för denna information kan säkerställas.

- 14 Det är möjligt att domstolen kommer fram till att artikel 15.1 i förordning nr 376/2014 utgör hinder för det system som föreskrivs i artiklarna 7.1 och 7.2 i luftfartslagen, enligt vilken inga uppgifter som härrör från rapporter får lämnas ut. I så fall var det system i luftfartslagen som avvek från Wob inte tillämpligt och är frågan om ministern gjorde fel som inte prövade om detta system var förenligt med Wob. Frågan är därför huruvida den behöriga nationella domstolen får tillämpa ett allmänt nationellt system rörande utlämnande av information.