

C-707/22. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2022. november 17.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Raad van State (államtanács, Hollandia)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2022. november 16.

Felperes:

Minister van Infrastructuur en Waterstaat (infrastrukturális és vízgazdálkodási miniszter)

Alperes:

AVROTROS

Az alapeljárás tárgya

A jogvita az AVROTROS médiavállalatnak a Schiphol repülőtérnek a repülésbiztonságra vonatkozó különböző dokumentumaihoz való hozzáférés iránti kérelmére vonatkozik.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

A kérelem arra a kérdésre vonatkozik, hogy egy médiavállalat a nemzeti közzétételi szabályozás alapján milyen mértékben férhet hozzá a polgári légi közlekedési események jelentéséről, elemzéséről és nyomon követéséről, valamint az ahhoz kapcsolódó jogi aktusokról szóló 376/2014/EU rendelet¹ (a

¹ A polgári légi közlekedési események jelentéséről, elemzéséről és nyomon követéséről, valamint a 996/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról és a 2003/42/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, valamint az 1321/2007/EK bizottsági rendelet és az 1330/2007/EK bizottsági rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. április 3-i 376/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2014. L 122., 18. o.)

továbbiakban: 376/2014 rendelet) hatálya alá tartozó adatbankból származó információkhoz, és ha igen, milyen formában. Konkrétabban, a kérdést előterjesztő bíróságnak azzal kapcsolatban merülnek fel kétségei, hogy az ilyen információk közzétételére vonatkozóan a nemzeti jogban előírt teljes körű tilalom összeegyeztethető-e a 376/2014 rendelet 15. cikkével, valamint a Charta 11. cikkében és az EJEE 10. cikkében biztosított véleménynyilvánítás és tájékozódás szabadságával.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

1a. Mit jelentenek az „eseményekre” és a „megfelelő bizalmas kezelésre” vonatkozóan kapott adatok a 376/2014 rendelet 15. cikkének (1) bekezdése értelmében, valamint a Charta 11. cikkében és az EJEE 10. cikkében biztosított véleménynyilvánítás és tájékozódás szabadságára tekintettel?

1b. Az összesített információk a 376/2014 rendelet 15. cikkének (1) bekezdése értelmében vett „eseményekre vonatkozóan kapott adatok” hatálya alá tartoznak-e?

2a. Úgy kell-e értelmezni a 376/2014 rendelet 15. cikkének (1) bekezdését a Charta 11. cikkében és az EJEE 10. cikkében biztosított véleménynyilvánítás és tájékozódás szabadságára tekintettel, hogy azzal összeegyeztethető az alapeljárásban szereplőhöz hasonló olyan nemzeti szabályozás, amely szerint egyetlen, a bejelentett eseményekre vonatkozóan kapott információ sem adható ki?

2b. Ugyanez vonatkozik-e az összesített adatokra vagy a bejelentett eseményekre?

3. A 2a. és 2b. kérdésekre adott nemleges válasz esetén: alkalmazhat-e az illetékes nemzeti hatóság olyan általános nemzeti közzétételi szabályozást, amely szerint információkat nem kell kiadni, kivéve, ha az információszolgáltatás elsőbbséget élvez például a más államokkal és nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokhoz, a hatósági vizsgálathoz, ellenőrzéshez és felügyelethez, a magánélet tiszteltetéséhez, valamint a természetes vagy jogi személyek aránytalan előnyben részesítéséhez vagy hátrányos megkülönböztetésének elkerüléséhez fűződő érdekekkel szemben?

A hivatkozott uniós jogi és nemzeti jogi rendelkezések

Nemzetközi jog:

Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény (EJEE) (kihirdette: 1993. évi XXXI. törvény), 10. cikk (Véleménynyilvánítás szabadsága)

Uniós jog:

- Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 10. cikk (A gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadság) és 11. cikk (A véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadsága)
- A polgári légi közlekedési események jelentéséről, elemzéséről és nyomon követéséről szóló, 2014. április 3-i 376/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet, (32), (33) és (45) preambulumbekzdés, valamint 13. cikk („Az események nemzeti szintű elemzése és nyomon követése”), 15. cikk („Bizalmas kezelés és az információk megfelelő felhasználása”) és 16. cikk („Az információforrás védelme”).

A holland jog (a 2018. december 3-án hatályos változatban, amely időpontban a miniszter meghozta a II. sz. részhatározatot):

- Az 1992. június 18-i Wet luchtvaart (légi közlekedésről szóló törvény) 1.1., 7.1. és 7.2. cikke;
- Wet openbaarheid van bestuur (a közigazgatás átláthatóságáról szóló törvény), 2. cikk (1) bekezdése, 3. cikk, 7. cikk (1) bekezdése, 10. cikk (2) bekezdése és 11. cikk (1) bekezdése
- Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid (a biztonsági vizsgálóbizottságról szóló birodalmi törvény), 59. cikk (5) bekezdése

A tényállás és az alapeljárás rövid bemutatása

- 1 Az Onderzoeksraad voor Veiligheid (biztonsági vizsgálóbizottság) 2017. április 6-i kritikus jelentése szerint az AVROTROS közszolgálati műsorszolgáltató a Schiphol repülőtér légi közlekedésének biztonságára vonatkozó bizonyos dokumentumokat kért a holland kormánytól. 2018. február 15-én az AVROTROS a közigazgatás átláthatóságáról szóló törvénynek megfelelően erre irányuló kérelmet nyújtott be.
- 2 Mivel e kérelem számos dokumentumot érintett, az illetékes miniszter három részhatározatot hozott. Néhány dokumentumokhoz részleges hozzáférést biztosított. 4 164 dokumentum esetében megtagadta a (részleges) közzétételt. Ez különösen a biztonsági vizsgálóbizottságról szóló birodalmi törvény 59. cikke (5) bekezdésének *lex specialis* hatása (vizsgálatok bizalmas kezelése) vagy a közigazgatás átláthatóságáról szóló törvény 10. cikke (2) bekezdésének e) és/vagy g) pontja (bizalmas kezelés a magánélet tiszteletben tartása vagy az aránytalan előnyök vagy hátrányok elkerülése érdekében) és/vagy a közigazgatás átláthatóságáról szóló törvény 11. cikkének (1) bekezdése (személyes adatok bizalmas kezelése) alapján történt.

- 3 A 75.4. sz. dokumentumhoz való hozzáférést a miniszter a II. részhatározattal a 376/2014 rendelet és a közigazgatás átláthatóságáról szóló törvény 10. cikke (2) bekezdésének e) és g) pontja (bizalmas kezelés a magánélet tiszteletben tartása vagy az aránytalan előny vagy hátrány elkerülése érdekében) által kifejtett *lex specialis* hatás miatt tagadta meg.
- 4 A miniszter a fellebbezést követően ezen elutasító határozatokat helybenhagyta.
- 5 Az AVROTROS által e helybenhagyó határozattal szemben a rechtbankhoz (bírótság, Hollandia) benyújtott keresetnek helyt adott a bíróság.
- 6 A rechtbank (bírótság, Hollandia) a 2021. szeptember 30-i közbenső ítéletében úgy döntött, hogy a 22 dokumentumra vonatkozó fellebbezés tárgyában hozott három határozat indokolása elégtelen. Különösen a 75.4. sz. dokumentum esetében nem volt egyértelmű, hogy a miniszter véleménye szerint mely információk tartoznak a 376/2014 rendelet, és melyek a közigazgatás átláthatóságáról szóló törvény 10. cikke (2) bekezdése g) pontjának a hatálya alá. A rechtbank (bírótság, Hollandia) lehetőséget adott a miniszternek, hogy hat héten belül orvosolja a hibát. A miniszter azonban nem orvosolta a hibát az előírt határidőn belül.
- 7 Az eljárást befejező ítéletben a rechtbank (bírótság, Hollandia) semmisnek nyilvánította a három részhatározatot, és kötelezte a minisztert, hogy a fent említett dokumentumokat és szövegrészeket – beleértve a 75.4. sz. dokumentumot is – utólagosan hozza nyilvánosságra.
- 8 A miniszter fellebbezést nyújtott be mind a közbenső ítélettel, mind az eljárást befejező ítélettel szemben a Raad van State (államtanács, Hollandia), azaz a kérdést előterjesztő bíróság előtt.
- 9 A 75.4. sz. dokumentum 22 oldalból áll. A miniszter a rechtbank (bírótság, Hollandia) döntését követően utólag hozzáférést biztosít a dokumentum 9 oldalához. A miniszter a fennmaradó 13 oldalt nem kívánja nyilvánosságra hozni. A fellebbezés tárgya az a kérdés, hogy a miniszter jogosan tagadhatja-e meg az e 13 oldalhoz való hozzáférést.

Az alapeljárásban részt vevő felek főbb érvei

- 10 A miniszter arra hivatkozik, hogy a 376/2014 rendelet 15. cikkének (1) bekezdése alkalmazandó a 75.4. sz. dokumentum nyilvánosságra nem hozott 13 oldalára. Ez olyan különös szabályozást érint, amely a közigazgatás átláthatóságáról szóló törvény 2. cikke értelmében *lex specialis* jelleggel elsőbbséget élvez. A közigazgatás átláthatóságáról szóló törvény tehát nem alkalmazható a 75.4. sz. dokumentum e 13 oldalára. A miniszter hivatkozik továbbá a légi közlekedésről szóló törvénynek a 376/2014 rendelet végrehajtása érdekében elfogadott módosításainak indoklására. Ebben a bizalmas kezelés és a védelem a közölt információk rendelkezésre bocsátásának alapvető feltételeiként kerülnek meghatározásra. Önmagában az a tény, hogy nem élt időben a hiba orvoslására a

rechtbank (bírótság, Hollandia) által biztosított lehetőséggel, nem indokolhatja annak az azon különös szabály figyelmen kívül hagyását, amely alapján a nyilvánosságra hozatalt jogszabály tiltja.

- 11 Az AVROTROS kifejti, hogy a 75.4. sz. dokumentum a légi közlekedési ágazat szereplői által összegyűjtött eseményekre vonatkozó összesített információkat tartalmaz. Mivel az összesített információk nem vonatkoznak sem adatokra, sem részletekre, a 376/2014 rendelet 15. cikkének (1) bekezdése nem alkalmazható. Éppen ellenkezőleg, a 376/2014 rendelet preambulumbekendéseinkább arra ösztönöznek, hogy az ilyen típusú összesített információkat nyilvánosságra kell hozni. Ezek az információk betekintést engedtek a Schiphol repülőtéren és annak környékén zajló légi közlekedés biztonságába, és a nyilvánosságnak joga volt ahhoz, hogy ezeket az információkat megkapja.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokolásának rövid bemutatása

- 12 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem számos párhuzamot mutat a C-451/22. sz. ügygel (ezért kéri a kérdést előterjesztő bíróság a két ügy egyesítését). A kérdést előterjesztő bíróság ugyanazokat a kérdéseket teszi fel, mint a C-451/22. sz. ügyben, de kiegészíti az összesített információkra vonatkozó két alkérdéssel. A C-451/22. sz. ügghöz képest fennálló különbség abban áll, hogy a miniszter titokban kívánja tartani az összesített információkat.
- 13 Ez felveti azt a kérdést, hogy a légi közlekedésről szóló törvény *lex specialis*nek minősül-e a közigazgatás átláthatóságáról szóló törvényhez képest, és hogy a légi közlekedésről szóló törvény végrehajtja-e a közvetlenül alkalmazandó 376/2014 rendeletet. A kérdést előterjesztő bíróságnak – ahogyan a C-451/22. sz. ügyben is – kétségei vannak azzal kapcsolatban, hogy a 376/2014 rendelet előírja-e az eseményekkel kapcsolatos valamennyi információ bizalmas kezelésének kötelezettségét.

Nem világos az „eseményekre vonatkozóan kapott adatok” pontos fogalma. Az sem világos, hogy mit jelent a „megfelelő bizalmas kezelés” az összesített információkkal kapcsolatban.

A kérdést előterjesztő bíróság szerint a 75.4. sz. dokumentum még közzé nem tett 13 oldala „összesített információknak” tekinthető. Különösen azt kívánja megtudni, hogy melyek az összesített információk azon részei, amelyek relevánsak annak meghatározása szempontjából, hogy rendelkezésre állnak-e eseményekre vonatkozó adatok, és hogy azok tekintetében hogyan biztosítható a megfelelő bizalmas kezelés.

- 14 A Bíróság megállapíthatja, hogy a 376/2014 rendelet 15. cikkének (1) bekezdésével ellentétes a légi közlekedésről szóló törvény 7.1. és 7.2. cikkében szereplőhöz hasonló olyan szabályozás, amelynek értelmében a bejelentések egyetlen adata sem hozható nyilvánosságra. Ebben az esetben a légi közlekedésről szóló törvény, amely eltér a közigazgatás átláthatóságáról szóló

törvénytől, nem alkalmazható, és a miniszter esetleg tévesen mellőzte a közigazgatás átláthatóságáról szóló törvény szerinti vizsgálatot. Felmerül az a kérdés is, hogy az illetékes nemzeti hatóság alkalmazhat-e a közzétételre vonatkozóan általános nemzeti szabályozást.

MUNKADOKUMENTUM