

Predmet C-707/22**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

17. studenoga 2022.

Sud koji je uputio zahtjev:

Raad van State (Nizozemska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

16. studenoga 2022.

Tužitelj:Minister van Infrastructuur en Waterstaat (ministar infrastrukture i
gospodarenja vodama, Nizozemska)**Tuženik:**

AVROTROS

Predmet glavnog postupka

Spor se odnosi na zahtjev koji je podnijela medijska kuća AVROTROS za pristup različitim dokumentima o sigurnosti zračnog prometa u zračnoj luci Schiphol.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Zahtjev se odnosi na pitanje u kojem opsegu medijska kuća može na temelju nacionalne odredbe o otkrivanju dobiti informacije iz baze podataka koja je obuhvaćena područjem primjene Uredbe br. 376/2014 o izvješćivanju, analizi i naknadnom postupanju u vezi s događajima u civilnom zrakoplovstvu¹ (u daljnjem tekstu: Uredba br. 376/2014) i eventualno u kojem obliku. Konkretno, sud koji je uputio zahtjev ima dvojbe u pogledu toga je li apsolutna zabrana otkrivanja tih informacija koja je predviđena nacionalnim pravom u skladu s

¹ Uredba (EU) br. 376/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 3. travnja 2014. o izvješćivanju, analizi i naknadnom postupanju u vezi s događajima u civilnom zrakoplovstvu, o izmjeni Uredbe (EU) br. 996/2010 Europskog parlamenta i Vijeća i stavljanju izvan snage Direktive 2003/42/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i uredbi Komisije (EZ) br. 1321/2007 i (EZ) br. 1330/2007 (SL 2014., L 122, str. 18.)

člankom 15. Uredbe br. 376/2014 i slobodom izražavanja i informiranja utvrđenom u članku 11. Povelje te članku 10. EKLJP-a.

Prethodna pitanja

1.a Na koji način treba tumačiti „podatke o događajima” i „primjerenu povjerljivost” u smislu članka 15. stavka 1. Uredbe br. 376/2014 i s obzirom na slobodu izražavanja i informiranja utvrđenu člankom 11. Povelje i člankom 10. EKLJP-a?

1.b Jesu li skupne informacije obuhvaćene „podacima o događajima” u smislu članka 15. stavka 1. Uredbe br. 376/2014?

2.a Treba li članak 15. stavak 1. Uredbe br. 376/2014 s obzirom na slobodu izražavanja i informiranja utvrđenu člankom 11. Povelje i člankom 10. EKLJP-a tumačiti na način da je u skladu s tim člankom nacionalna odredba poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, na temelju koje se ne smije otkriti nijedna informacija o događajima o kojima se izvještava?

2.b Vrijedi li to i za skupne podatke ili događaje o kojima se izvještava?

3. Ako je odgovor na pitanja 2.a i 2.b niječan: smije li nadležno nacionalno tijelo primijeniti opću nacionalnu odredbu o otkrivanju u skladu s kojom se informacije ne stavljaju na raspolaganje ako stavljanje na raspolaganje ne nadilazi interese koji su povezani, primjerice, s odnosima s drugim državama i međunarodnim organizacijama, inspekcijom, kontrolom i nadzorom koje provode državna tijela, poštovanjem privatnog života i izbjegavanjem neproporcionalnog davanja prednosti fizičkim ili pravnim osobama ili diskriminacije fizičkih ili pravnih osoba?

Navedene odredbe prava Unije i nacionalnog prava

Međunarodno pravo:

Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (EKLJP), članak 10. (Sloboda izražavanja)

Pravo Unije:

- Povelja Europske unije o temeljnim pravima, članak 10. (Sloboda mišljenja, savjesti i vjeroispovijedi) i članak 11. (Sloboda izražavanja i informiranja);
- Uredba (EU) br. 376/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 3. travnja 2014. o izvješćivanju, analizi i naknadnom postupanju u vezi s događajima u civilnom zrakoplovstvu, uvodne izjave 32., 33. i 45. te članak 13. („Analiza događaja i naknadno postupanje na nacionalnoj razini”), članak 15. („Povjerljivost i prikladna uporaba informacija”) i članak 16. („Zaštita izvora informacija”).

Nizozemsko zakonodavstvo (u verziji od 3. prosinca 2018., kad je ministar donio djelomično rješenje II.):

- Wet luchtvaart (Zakon o zrakoplovstvu) od 18. lipnja 1992., članci 1.1., 7.1. i 7.2.;
- Wet openbaarheid van bestuur (Zakon o transparentnosti djelovanja uprave), članak 2. stavak 1., članak 3., članak 7. stavak 1., članak 10. stavak 2. i članak 11. stavak 1.;
- Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid (Zakon Kraljevine o Odboru za sigurnost), članak 59. stavak 5.

Sažet prikaz činjenica i glavnog postupka

- 1 Prema kritičkom izvješću Onderzoeksraada voor veiligheid (Odbor za sigurnost, Nizozemska) od 6. travnja 2017., javni pružatelj radiodifuzijske usluge AVROTROS tražio je od nizozemske vlade da mu se dostavi na raspolaganje niz dokumenata o sigurnosti zračnog prometa u zračnoj luci Schiphol. AVROTROS je 15. veljače 2018. u skladu sa Zakonom o transparentnosti djelovanja uprave podnio odgovarajući zahtjev.
- 2 Budući da se taj zahtjev odnosio na brojne dokumente, nadležni ministar donio je tri djelomična rješenja. Odobrio je pristup jednom dijelu dokumenata. U pogledu 4164 dokumenta (djelomično) je odbio otkrivanje. To se osobito temeljilo na učinku *lex specialis* članka 59. stavka 5. Zakona Kraljevine o Odboru za sigurnost (povjerljivost istraga) odnosno članka 10. stavka 2. točke (e) i/ili (g) Zakona o transparentnosti djelovanja uprave (povjerljivost radi poštovanja privatnog života ili izbjegavanja neproporcionalnog davanja prednosti ili diskriminacije) i/ili članka 11. stavka 1. Zakona o transparentnosti djelovanja uprave (povjerljivost osobnih podataka).
- 3 Djelomičnim rješenjem II. ministar je odbio pristup dokumentu 75.4 na temelju učinka *lex specialis* Uredbe br. 376/2014 i članka 10. stavka 2. točaka (e) i (g) Zakona o transparentnosti djelovanja uprave (povjerljivost radi poštovanja privatnog života ili izbjegavanja neproporcionalnog davanja prednosti ili diskriminacije).
- 4 Ministar je potvrdio te odluke o odbijanju nakon što je podnesena žalba.
- 5 Prihvaćena je tužba koju je AVROTROS podnio protiv te odluke o potvrđivanju Rechtbanku (Sud, Nizozemska).
- 6 Međupresudom od 30. rujna 2021. Rechtbank (Sud) odlučio je da su tri odluke koje su donesene povodom žalbe koja se odnosila na 22 dokumenta bile nedovoljno obrazložene. Koje su informacije prema mišljenju ministra obuhvaćene Uredbom br. 376/2014, a koje člankom 10. stavkom 2. točkom (g)

Zakona o transparentnosti djelovanja uprave osobito se ne može utvrditi za dokument 75.4. Rechtbank (Sud) pružio je ministru priliku da ukloni nedostatak u roku od šest tjedana. Međutim, ministar nije pravodobno uklonio nedostatak.

- 7 Stoga je Rechtbank (Sud) u konačnoj presudi poništio tri odluke, odnosno tri djelomična rješenja, te je ministru naložio da naknadno otkrije navedene dokumente i ulomke, uključujući dokument 75.4.
- 8 Ministar je Raadu van State (Državno vijeće, Nizozemska), odnosno sudu koji je uputio zahtjev, podnio žalbu protiv međupresude i konačne presude.
- 9 Dokument 75.4 ima 22 stranice. Slijedom presude Rechtbanka (Sud), ministar je naknadno odobrio da se pristupi 9 stranica tog dokumenta. Ministar ne želi otkriti preostalih 13 stranica. Žalba se odnosi na pitanje smije li ministar opravdano odbiti pristup tim 13 stranica.

Ključni argumenti stranaka glavnog postupka

- 10 Ministar ističe da se na 13 neotkrivenih stranica dokumenta 75.4 primjenjuje članak 15. stavak 1. Uredbe br. 376/2014. To se odnosi na posebnu odredbu koja na temelju članka 2. Zakona o transparentnosti djelovanja uprave ima prednost kao *lex specialis*. Stoga se Zakon o transparentnosti djelovanja uprave ne primjenjuje na tih 13 stranica dokumenta 75.4. Ministar upućuje i na obrazloženje izmjena Zakona o zrakoplovstvu donesenih radi prenošenja Uredbe br. 376/2014. Povjerljivost i zaštita navode se u toj uredbi kao glavni uvjeti za stavljanje na raspolaganje informacija o kojima se izvještava. Sama činjenica da ministar nije pravodobno iskoristio mogućnost za uklanjanje nedostatka koju mu je dao Rechtbank (Sud) ne može opravdati to da se ne uzme u obzir posebna odredba na temelju koje nije dopušteno otkrivanje.
- 11 AVROTROS navodi da je u dokumentu 75.4 riječ o skupnim informacijama o događajima koje su prikupili sudionici u zrakoplovnoj industriji. Budući da se skupne informacije ne odnose ni na podatke ni na pojedinosti, članak 15. stavak 1. Uredbe br. 376/2014 nije primjenjiv. Naprotiv, u uvodnim izjavama Uredbe br. 376/2014 potiče se otkrivanje tih vrsta skupnih informacija. Te informacije omogućuju da se stekne uvid u sigurnost zračnog prometa u zračnoj luci Schiphol i oko nje, a javnost ima pravo dobiti te informacije.

Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 12 Zahtjev za prethodnu odluku po mnogočemu sličí predmetu C-451/22 (zbog čega sud koji je uputio zahtjev traži spajanje tih dvaju predmeta). Postavljaju se ista pitanja kao u predmetu C-451/22, ali su dopunjena dvama potpitanjima o skupnim informacijama. Za razliku od predmeta C-451/22, ministar u ovom predmetu želi sačuvati povjerljivost skupnih informacija.

- 13 Pritom se postavlja pitanje je li Zakon o zrakoplovstvu *lex specialis* u odnosu na Zakon o transparentnosti djelovanja uprave te prenosi li se Zakonom o zrakoplovstvu izravno primjenjiva Uredba br. 376/2014. Već kao i u predmetu C-451/22, sud koji je uputio zahtjev ima dvojbe u pogledu toga obvezuje li Uredba br. 376/2014 na povjerljivost svih informacija o događajima.

Nije jasno točno područje primjene pojma „podaci o događajima”. Nije jasno ni što se u pogledu skupnih informacija podrazumijeva pod pojmom „primjerene povjerljivosti”.

Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, 13 još neotkrivenih stranica dokumenta 75.4 moglo bi se smatrati „skupnim informacijama”. Taj sud osobito nastoji doznati koji su aspekti agregiranih informacija relevantni za utvrđenje je li riječ o podacima o događajima i na koji se način može osigurati primjerena povjerljivost tih podataka.

- 14 Postoji mogućnost da Sud zaključi da se članku 15. stavku 1. Uredbe br. 376/2014 protivi odredba kao što je odredba članaka 7.1. i 7.2. Zakona o zrakoplovstvu, u skladu s kojom se ne smije otkriti nijedan podatak koji proizlazi iz izvješćivanja. U tom slučaju nije primjenjiv Zakon o zrakoplovstvu koji odstupa od Zakona o transparentnosti djelovanja uprave, a ministar je možda neopravdano propustio izvršiti provjeru na temelju Zakona o transparentnosti djelovanja uprave. Nadalje, postavlja se pitanje smije li nadležno nacionalno tijelo primijeniti opću nacionalnu odredbu o otkrivanju.

RADNI DOKUMENT