

**Sag C-707/22****Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

17. november 2022

**Forelæggende ret:**

Raad van State (Nederlandene)

**Afgørelsens dato:**

16. november 2022

**Appellant:**

Minister van Infrastructuur en Waterstaat

**Indstævnt:**

AVROTROS

**Hovedsagens genstand**

I denne tvist har AVROTOS, der er en medieorganisation, fremsat begæring om adgang til diverse dokumenter vedrørende lufttrafiksikkerheden i Schiphol lufthavn.

**Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse  
genstand**

Anmodningen vedrører spørgsmålet om, i hvilket omfang en medieorganisation på grundlag af en national offentlighedsordning, kan modtage oplysninger fra en database, der er omfattet af forordning nr. 376/2014 om indberetning og analyse af samt opfølgning på begivenheder inden for civil luftfart<sup>1</sup> (herefter

<sup>1</sup>— Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 376/2014 af 3.4.2014 om indberetning og analyse af samt opfølgning på begivenheder inden for civil luftfart, ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 996/2010 og ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/42/EF, Kommissionens forordning (EF) nr. 1321/2007 og Kommissionens forordning (EF) nr. 1330/2007 (EUT 2014, L 122, s. 18).

»begivenhedsforordningen«) og i bekræftende fald i hvilken form. Konkret er den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt det absolutte forbud i national ret mod offentliggørelse af disse oplysninger kan forenes med begivenhedsforordningens artikel 15 og med artikel 11 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) og med retten til ytringsfrihed og informationsfrihed i henhold til artikel 10 i den europæiske menneskerettighedskonvention (herefter »EMRK«).

### **Præjudicielle spørgsmål**

1a. Hvad skal der forstås ved »oplysninger om begivenheder« og »passende fortrolighedsgrad« som omhandlet i begivenhedsforordningens artikel 15, stk. 1, og i lyset af den i chartrets artikel 11 og EMRK's artikel 10 fastsatte ret til ytringsfrihed og informationsfrihed?

1b. Falder aggregerede oplysninger ind under »begivenheder« som omhandlet i begivenhedsforordningens artikel 15, stk. 1?

2a. Skal begivenhedsforordningens artikel 15, stk. 1, i lyset af den i chartrets artikel 11 og EMRK's artikel 10 fastsatte ret til ytringsfrihed og informationsfrihed fortolkes således, at den er forenelig med en national ordning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter ikke en eneste oplysning vedrørende en indberettet begivenhed må videregives?

2b. Gælder dette også for aggregerede data vedrørende indberettede begivenheder?

3. Såfremt spørgsmål 2a og 2b besvares benægtende: må den nationale kompetente myndighed da anvende en generel national offentlighedsordning, hvorefter der ikke udleveres oplysninger, for så vidt udleveringen heraf ikke vejer tungere end de interesser, der er forbundet med eksempelvis forholdet til andre stater og internationale organisationer, offentlige organers inspektion, kontrol og tilsyn, respekten for privatlivets fred og forhindring af uforholdsmæssige fordele eller ulemper for fysiske eller juridiske personer?

### **Anførte EU-retlige og nationalretlige forskrifter**

Folkeret:

Den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (EMRK), artikel 10 (ytringsfrihed)

EU-ret:

- Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, artikel 10 (ret til at tænke frit og til samvittigheds- og religionsfrihed) og artikel 11 (ytrings- og informationsfrihed).

- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 376/2014 af 3. april 2014 om indberetning og analyse af samt opfølgning på begivenheder inden for civil luftfart, ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 996/2010 og ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/42/EF, Kommissionens forordning (EF) nr. 1321/2007 og Kommissionens forordning (EF) nr. 1330/2007 (EUT 2014, L 122, s.18), 33. og 45. betragtning hertil og artikel 15 (fortrolighed og hensigtsmæssig brug af oplysninger) og artikel 16 (beskyttelse af informationskilderne).

Nederlandsk ret (som gældende den 3. december 2018, den dato, på hvilken ministeren traf delafgørelse II):

- Wet luchtvaart (luftfartsloven), artikel 1, stk. 1. og artikel 7, stk. 1, og stk. 2.
- Wet openbaarheid van bestuur (lov om offentlighed i forvaltningen), artikel 2, stk. 1, artikel 3, artikel 7, stk. 1, og artikel 10, stk. 2.
- Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid (rigslov om et undersøgelsesråd for sikkerhed, artikel 59, stk. 5,

### **Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen**

- 1 I anledning af en kritisk rapport fra undersøgelsesrådet for sikkerhed af 6. april 2017 ønskede AVROTOS, en offentlig radio- og tv-virksomhed, at få udleveret en række dokumenter fra den nederlandske myndighed angående luftrafiksikkerheden i Schiphol. Derfor indgav virksomheden den 15. februar 2018 en anmodning i henhold til lov om offentlighed i forvaltningen.
- 2 Da anmodningen omfattede mange dokumenter, arbejdede vedkommende minister med tre delafgørelser. Han offentliggjorde en del af dokumenterne. For 4 164 dokumenters vedkommende afslog han delvist anmodningen, navnlig under henvisning til lex specialis-virkningen af artikel 59, stk. 5, i rigsloven om et undersøgelsesråd for sikkerhed (ingen offentliggørelse af undersøgelser) eller af artikel 10, stk. 2, litra e) og/eller g), i lov om offentlighed i forvaltningen (ingen offentliggørelse af hensyn til privatlivets fred eller for at undgå en uforholdsmæssig fordel eller ulempe) og/eller artikel 11, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen (ingen offentliggørelse af personlige politiske synspunkter).
- 3 Ministeren afslog at offentliggøre dokument 75.4 i delafgørelse II på grundlag af lex specialis-virkningen af begivenhedsforordningen og på grundlag af artikel 10, stk. 2, litra e) og g), i lov om offentlighed i forvaltningen, (ingen offentliggørelse af hensyn til privatlivets fred eller for at undgå en uforholdsmæssig fordel eller ulempe).
- 4 AVROTOS klagede herover, men ministeren opretholdt afgørelsen.

- 5 Herpå anlagde AVROTOS sag, og fik medhold i første instans.
- 6 I en mellemafgørelse af 30. september 2021 udtalte førsteinstansen, at de tre klageafgørelser vedrørende 22 dokumenter ikke var tilstrækkeligt begrundet. Særligt hvad angår dokument 75.4 var det ikke klart, hvilke oplysninger, der ifølge ministeren faldt ind under begivenhedsforordningen, og hvilke der faldt ind under artikel 10, stk. 2, litra e) og/eller g), i lov om offentlighed i forvaltningen. Førsteinstansen gav ministeren lejlighed til at afhjælpe manglerne inden for en frist på seks uger. Ministeren afhjalp ikke manglerne rettidigt.
- 7 Førsteinstansen annullerede i sin endelige afgørelse de tre klageafgørelser, trak de tre delafgørelser tilbage, bestemte, at ministeren også skulle offentliggøre de nævnte dokumenter og passager, herunder også dokument 75.4.
- 8 Ministeren har appelleret såvel mellemafgørelsen som den endelige afgørelse til Raad van State, (Nederlandenes øverste domstol i forvaltningsretlige sager), den forelæggende ret.
- 9 Dokument 75.4 består af 22 sider. Ministeren har som bestemt i førsteinstansens afgørelse også offentliggjort dette dokument s. 9 i sin helhed. Ministeren vil ikke offentliggøre de resterende 13 sider. Det er genstanden for appellen, om ministerens afslag på at offentliggøre de 13 sider, er berettiget.

#### **De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter**

- 10 Ministeren har gjort gældende, at begivenhedsforordningens artikel 15, stk. 1, finder anvendelse på de 13 ikke offentliggjorte sider af dokument 75.4. Dette gælder særligt lovbestemmelser, som i henhold til artikel 2 i lov om offentlighed i forvaltningen som *lex specialis* har forrang. Ifølge ministeren finder lov om offentlighed i forvaltningen således ikke anvendelse på de 13 sider fra dokument 75.4. Ministeren har også henvist til kommentarerne til de ændringer af luftfartsloven, der gennemførte begivenhedsforordningen. Fortrolighed og beskyttelse ses her som væsentlige betingelser for at få stillet de anførte oplysninger til rådighed. At ministeren ikke rettidigt gjorde brug af den ham tilbudte mulighed for afhjælpe manglerne kan ikke i sig selv begrunde en undladelse af at anvende disse særlige lovbestemmelser, der ikke tillader offentliggørelse.
- 11 AVROTOS har anført, at dokument 75.4. vedrører aggregerede oplysninger vedrørende tildragelser, der er samlet sektorvis. Da aggregerede oplysninger ikke vedrører særlige omstændigheder eller detaljer, finder begivenhedsforordningen ikke anvendelse. I betragtningerne til begivenhedsforordningen opfordres der kun til at offentliggøre den slags aggregerede oplysninger. Disse oplysninger kan føre til, at der begæres indsigt i lufttrafiksikkerheden i og omkring Schiphol, og offentligheden har ret til at få kendskab hertil.

### Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 12 Denne præjudicielle anmodning har stærke lighedspunkter med sag C-451/22 (den forelæggende ret anmoder om forening hermed). Den stiller de samme spørgsmål som i C-451/22, men tilføjer to underspørgsmål om aggregerede oplysninger. Forskellen i forhold til C-451/22 er, at ministeren her vil holde de aggregerede oplysninger hemmelige.
- 13 Det er nu et spørgsmål, om luftfartsloven er en *lex specialis* i forhold til lov om offentlighed i forvaltningen, og om luftfartsloven gennemfører begivenhedsforordningen, der har direkte virkning. Den forelæggende ret er som i C-451/22 i tvivl, om begivenhedsforordningen forpligter til at holde alle data vedrørende begivenheder uden for offentliggørelse.

Den præcise rækkevidde af begrebet »oplysninger om begivenheder« er ikke klar, og lige så lidt er det tydeligt, hvad der skal forstås ved aggregerede oplysninger under »passende fortrolighedsgrad«.

De 13 stadig hemmelige sider fra dokument 75.4 kan ifølge den forelæggende ret anses for »aggregerede oplysninger«. Den ønsker nærmere bestemt oplyst, hvilke elementer i »aggregerede oplysninger«, der har betydning for at kunne afgøre, om der er tale om »oplysninger om begivenheder«, og hvorledes en passende fortrolighedsgrad kan sikres.

- 14 Muligvis udtaler Domstolen, at artikel 15, stk. 1, i begivenhedsforordningen er til hinder for ordningen i henhold til luftfartslovens artikel 7, stk. 1, og stk. 2, hvorefter ingen data fra indberetningen må offentliggøres. I så fald kan luftfartslovens ordning, der er en undtagelse fra loven om offentlighed i forvaltningen, ikke finde anvendelse, og det er et spørgsmål, om ministeren med urette har undladt at prøve sagen i forhold til loven om offentlighed i forvaltningen. Det er herefter spørgsmålet, om den kompetente nationale myndighed må anvende en generel national ordning for offentliggørelse.