

Sprawa C-707/22**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

17 listopada 2022 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Raad van State (Niderlandy)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

16 listopada 2022 r.

Strona skarżąca:

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Strona przeciwna:

AVROTROS

Przedmiot postępowania głównego

Spór dotyczy złożonego przez agencję informacyjną AVROTROS wniosku o dostęp do różnych dokumentów dotyczących bezpieczeństwa ruchu lotniczego w porcie lotniczym Schiphol.

Przedmiot i podstawa prawna wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Niniejszy wniosek dotyczy tego, w jakim zakresie agencja informacyjna może na podstawie krajowych uregulowań dotyczących dostępu do informacji uzyskać informacje zawarte w bazie danych, która podlega rozporządzeniu nr 376/2014 w sprawie zgłaszania i analizy zdarzeń w lotnictwie cywilnym¹ (zwanemu dalej

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 376/2014 z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zgłaszania i analizy zdarzeń w lotnictwie cywilnym oraz podejmowanych w związku z nimi działań następczych, zmiany rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE)

„rozporządzeniem nr 376/2014”), a jeśli tak, to w jakiej formie. Konkretniej rzecz ujmując, sąd odsyłający ma wątpliwości co do tego, czy ustanowiony w prawie krajowym całkowity zakaz udostępniania takich informacji jest zgodny z art. 15 rozporządzenia nr 376/2014 oraz z ustanowioną w art. 11 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 10 EKPC wolnością wypowiedzi i informacji.

Pytania prejudycjalne

1a. Co należy rozumieć przez „szczegółowe dane dotyczące zdarzeń” oraz „odpowiednią poufność” w rozumieniu art. 15 ust. 1 rozporządzenia nr 376/2014 oraz w świetle wolności wypowiedzi i informacji ustanowionej w art. 11 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i art. 10 EKPC?

1b. Czy informacje zbiorcze wchodzą w zakres „szczegółowych danych dotyczących zdarzeń” w rozumieniu art. 15 ust. 1 rozporządzenia nr 376/2014?

2a. Czy art. 15 ust. 1 rozporządzenia nr 376/2014 należy w świetle wolności wypowiedzi i informacji ustanowionej w art. 11 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i art. 10 EKPC interpretować w ten sposób, że jest on możliwy do pogodzenia z ustanowioną w prawie krajowym zasadą, taką jak będąca przedmiotem postępowania głównego, zgodnie z którą żadne dane uzyskane o zgłoszonych zdarzeniach nie mogą być ujawniane?

2b. Czy dotyczy to również informacji zbiorczych na temat zgłoszonych zdarzeń?

3. W razie udzielenia odpowiedzi przeczących na pytania 2a i 2b: czy właściwy organ krajowy może zastosować ogólne uregulowanie krajowe dotyczące dostępu do informacji, zgodnie z którym informacje nie są ujawniane, jeżeli ich ujawnienie byłoby sprzeczne z interesami związanymi na przykład ze stosunkami z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi, inspekcjami, kontrolami i nadzorem sprawowanymi przez organy administracyjne, poszanowaniem prywatności i zapobieganiem nadmiernemu uprzywilejowaniu lub stawianiu w mniej korzystnej sytuacji osób fizycznych i prawnych?

Powołane przepisy prawa Unii i prawa krajowego

Prawo międzynarodowe:

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC): art. 10 (Wolność wyrażania opinii)

nr 996/2010 oraz uchylenia dyrektywy 2003/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzeń Komisji (WE) nr 1321/2007 i (WE) nr 1330/2007 (Dz.U. 2014, L 122, s. 18).

Prawo Unii:

- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej: art. 10 (Wolność myśli, sumienia i religii) oraz art. 11 (Wolność wypowiedzi i informacji);
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 376/2014 dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zgłaszania i analizy zdarzeń w lotnictwie cywilnym oraz podejmowanych w związku z nimi działań następczych: motywy 32, 33 i 45 oraz art. 13 (Analiza zdarzeń i działania następcze na poziomie krajowym), 15 (Poufność i odpowiednie wykorzystywanie informacji) i 16 (Ochrona źródła informacji).

Prawo niderlandzkie (w brzmieniu obowiązującym w dniu 3 grudnia 2018 r., tj. w dniu przyjęcia przez ministra decyzji częściowej II):

- Wet luchtvaart (ustawa o ruchu lotniczym): art. 1.1, art. 7.1 oraz art. 7.2.
- Wet openbaarheid van bestuur (ustawa o jawności działań administracji publicznej): art. 2 ust. 1, art. 3, art. 7 ust. 1, art. 10 ust. 2, art. 11 ust. 1.
- Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid (ustawa o Radzie Bezpieczeństwa): art. 59 ust. 5

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i postępowania głównego

- 1 W następstwie krytycznego sprawozdania Onderzoeksraad voor Veiligheid (niderlandzkiej Rady Bezpieczeństwa) z dnia 6 kwietnia 2017 r. nadawca publiczny AVROTROS starał się uzyskać od rządu niderlandzkiego dostęp do szeregu dokumentów dotyczących bezpieczeństwa ruchu lotniczego w porcie lotniczym Schiphol. W dniu 15 lutego 2018 r. złożył w tym celu wniosek w trybie Wet openbaarheid van bestuur (ustawy o jawności działań administracji publicznej, zwanej dalej „Wob”).
- 2 Z racji tego, że wniosek dotyczył wielu dokumentów, właściwy minister wydał 3 decyzje częściowe. Ujawnił część dokumentów. Odmówił (częściowo) ujawnienia 4164 dokumentów, powołując się w szczególności na działanie *lex specialis* art. 59 ust. 5 Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid (ustawy o Radzie Bezpieczeństwa) (nieujawnianie informacji o dochodzeniach) lub art. 10 ust. 2 lit. e) lub g) Wob (nieujawnianie ze względu na poszanowanie prywatności lub w celu zapobieżenia nadmiernemu uprzywilejowaniu lub stawianiu w mniej korzystnej sytuacji) lub art. 11 ust. 1 Wob (nieujawnianie osobistych opinii politycznych).
- 3 Decyzją częściową II minister odmówił ujawnienia dokumentu 75.4 ze względu na działanie *lex specialis* rozporządzenia nr 376/2014 oraz na podstawie art. 10 ust. 2 lit. e) i g) Wob (nieujawnianie ze względu na poszanowanie prywatności lub

w celu zapobieżenia nadmiernemu uprzywilejowaniu lub stawianiu w mniej korzystnej sytuacji).

- 4 W postępowaniu odwoławczym minister podtrzymał swoje decyzje oddalające wniosek.
- 5 Rechtbank (sąd rejonowy) za zasadny uznał złożony przez AVROTROS środek odwoławczy od powyższych decyzji.
- 6 W postanowieniu wпадkowym z dnia 30 września 2021 r. rechtbank orzekł, że trzy decyzje w przedmiocie środka zaskarżenia w odniesieniu do 22 dokumentów nie zostały dostatecznie umotywowane. W szczególności w przypadku dokumentu 75.4 nie było zrozumiałe, które informacje podlegają według ministra rozporządzeniu nr 376/2014, a które – art. 10 ust. 2 lit. g) Wob. Rechtbank dał ministrowi sześć tygodni na usunięcie braków. Minister nie uczynił tego w terminie.
- 7 W ostatecznym wyroku rechtbank stwierdził nieważność trzech decyzji w przedmiocie środka zaskarżenia, uchylił trzy decyzje cząstkowe, nakazał ministrowi ujawnienie wymienionych dokumentów i fragmentów, w tym dokumentu 75.4.
- 8 Minister wniósł do sądu odsyłającego, tj. do Raad van State (rady stanu), odwołanie zarówno od postanowienia wпадkowego, jak i od wyroku ostatecznego.
- 9 Dokument 75.4 liczy 22 strony. Minister, stosując się do wyroku rechtbanku, ujawnił jeszcze 9 stron tego dokumentu w całości. Minister nie chce ujawniać pozostałych 13 stron. Przedmiotem odwołania jest to, czy słuszną jest odmowa upublicznienia tych 13 stron przez ministra.

Istotne argumenty stron w postępowaniu głównym

- 10 Minister argumentuje, że do 13 nieujawnionych stron dokumentu 75.4 zastosowanie ma art. 15 ust. 1 rozporządzenia nr 376/2014. Chodzi tu o przepis szczególny, który na mocy art. 2 Wob ma pierwszeństwo w zastosowaniu jako *lex specialis*. Według ministra ustawa Wob nie ma więc zastosowania do tych 13 stron dokumentu 75.4. Minister wskazuje też na notę wyjaśniającą do zmian w Wet vluchtvaart (ustawie o ruchu lotniczym) służących wdrożeniu rozporządzenia nr 376/2014. Poufność i ochrona bezpieczeństwa są tam postrzegane jako kluczowe warunki wstępne pozyskania zgłoszonych informacji. Sam fakt, że minister nie skorzystał w terminie z zaoferowanej mu przez rechtbank możliwości usunięcia braków, nie może – zdaniem ministra – stanowić uzasadnienia dla nieuwzględnienia tego przepisu szczególnego, zgodnie z którym ujawnienie informacji jest niedopuszczalne.

- 11 AVROTROS podnosi, że dokument 75.4 dotyczy zgromadzonych przez podmioty sektora lotniczego informacji zbiorczych na temat incydentów. Jako że informacje zbiorcze nie obejmują szczegółowych danych ani detali, zastosowania do nich nie ma art. 15 ust. 1 rozporządzenia nr 376/2014. W motywach do rozporządzenia nr 376/2014 zachęca się wręcz do ujawniania tego rodzaju informacji zbiorczych. Informacje takie pozwalają bowiem zapewnić wgląd w bezpieczeństwo lotnicze w porcie lotniczym Schiphol oraz wokół niego, a społeczeństwo ma prawo je poznać.

Zwięzłe uzasadnienie odesłania

- 12 Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wykazuje duże podobieństwa do sprawy C-451/22 (sąd odsyłający wnosi o połączenie tych dwóch spraw). Sąd odsyłający formułuje te same pytania, co w sprawie C-451/22, lecz dodaje do nich jeszcze dwa pytania szczegółowe w odniesieniu do informacji zbiorczych. Różnica w stosunku do sprawy C-451/22 polega na tym, że w niniejszej sprawie minister pragnie nie odtajniać informacji zbiorczych.
- 13 Pojawia się pytanie o to, czy Wet luchtvaart stanowi *lex specialis* w stosunku do ustawy Wob, oraz o to, czy Wet luchtvaart stanowi wdrożenie mającego bezpośrednie zastosowanie rozporządzenia nr 376/2014. Podobnie jak w sprawie C-451/22 sąd odsyłający ma wątpliwości co do tego, czy rozporządzenie nr 376/2014 zobowiązuje do zachowania poufności wszystkich danych dotyczących zdarzeń.

Brak jest jasności co do dokładnego zakresu pojęcia „szczegółowe dane dotyczące zdarzeń”. Nie jest również jasne, co należy rozumieć przez „odpowiednią poufność” w odniesieniu do informacji zbiorczych.

Zdaniem sądu odsyłającego tych 13 wciąż nieodtajnionych stron dokumentu 75.4 można uznać za „informacje zbiorcze”. Pragnie on dowiedzieć się w szczególności, jakie elementy informacji zbiorczych są istotne dla ustalenia, czy mamy do czynienia ze szczegółowymi danymi dotyczącymi zdarzeń, oraz jak można zapewnić im odpowiednią poufność.

- 14 Możliwym jest orzeczenie przez Trybunał, że art. 15 ust. 1 rozporządzenia nr 376/2014 stoi na przeszkodzie uregulowaniom zawartym w art. 7.1 i 7.2 Wet luchtvaart, zgodnie z którymi nie można ujawniać żadnych danych ze zgłoszeń. W takim wypadku stanowiący odstępstwo od ustawy Wob reżim Wet luchtvaart nie miałby zastosowania i powstaje pytanie o to, czy minister postąpił niesłusznie, nie dokonując swej oceny w oparciu o Wob. Kolejnym pytaniem jest zatem, czy właściwy organ krajowy może zastosować ogólne uregulowanie krajowe dotyczące dostępu do informacji.