

Sag C-451/22**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

7. juli 2022

Forelæggende ret:

Raad van State (Nederlandene)

Afgørelse af:

29. juni 2022

Appellanter:

RTL Nederland BV

RTL Nieuws BV

(herefter under et: »RTL«)

Hovedsagens genstand

I denne tvist har RTL, der er en medievirksomhed, fremsat begæring om adgang til diverse dokumenter om nedskydningen af fly MH17 over Ukraine den 17. juli 2014, herunder alle indberetninger fra »European Coordination Centre for Accident and Incident Reporting Systems« (herefter »Eccairs«) angående Ukraine i året 2014.

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Anmodningen vedrører spørgsmålet om, i hvilket omfang en medievirksomhed på grundlag af en national oplysningsordning kan modtage oplysninger fra en databank, der er omfattet af forordning nr. 376/2014 om indberetning og analyse af samt opfølgning på begivenheder inden for civil luftfart¹ (herefter

¹— 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

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

Artikel 267 TEUF

Præjudicielle spørgsmål

»1. 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?

2. 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?

3. Såfremt spørgsmål 2 besvares benægtende: må den nationale kompetente myndighed da anvende en generel national oplysningsordning, hvorefter der ikke udleveres oplysninger, for så vidt udleveringen heraf ikke vejer tungere 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?

4. Gør det ved anvendelsen af den generelle nationale oplysningsordning nogen forskel, om det drejer sig om oplysninger i den nationale databank eller om oplysninger fra eller om indberetninger, der er optaget i andre dokumenter, eksempelvis politiske akter?»

Anførte EU-retlige og nationalretlige bestemmelser

Folkeret:

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), artikel 10 (ytringsfrihed)

Rådets direktiv 2003/42/EF, Kommissionens forordning (EF) nr. 1321/2007 og Kommissionens forordning (EF) nr. 1330/2007 (EUT 2014, L 122, s. 18)

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 17.4.2018, den dato, på hvilken ministeren afslog RTL's begæring):

- 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.

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Da RTL ønskede at få at vide, hvad de nederlandske myndigheder vidste om begivenhederne omkring katastrofen med fly MH17, anmodede denne medievirksomhed ved brev af 10. januar 2018 til Minister van Justitie en Veiligheid (ministeren for retlige anliggender og sikkerhed, Nederlandene) i henhold til lov om offentlighed i forvaltningen, om at få udleveret forskellige dokumenter vedrørende nedskydningen af dette fly over Ukraine den 17. juli 2014, herunder det i hovedsagen omhandlede dokument »indberetninger fra Eccairs i 2014 vedrørende Ukraine«.
- 2 Den kompetente ministerium, Ministerie van Infrastructuur en Waterstraat (ministerium for infrastruktur og vandforvaltning, Nederlandene) afslog anmodningen ved en afgørelse af 17. april 2018. Ifølge ministeren følger det af artikel 10 i begivenhedsforordningen, at der kun kan der udleveres oplysninger fra Eccairs til de kategorier af berørte parter, der er anført i bilag II til forordningen. Der er her tale om personer og organisationer fra luftfartssektoren og personer og organisationer, der undersøger luftfartssikkerheden. RTL tilhører ikke en af disse kategorier.
- 3 RTL klagede, men ministeren fastholdt sin afgørelse. Ministeren begrundede også afslaget med, at luftfartslovens artikel 7, stk. 2, var til hinder for udlevering af de begærede oplysninger.

- 4 Herpå anlagde RTL sag ved Rechtbank (ret i første instans, Nederlandene), som ikke gav virksomheden medhold, og nævnte instans anførte herved, at der for Eccairs-indberetninger gælder en særordning – nemlig fortrolighed af de begærede oplysninger som omhandlet i luftfartslovens artikel 7, stk. 2, samt i begivenhedsforordningens artikel 15 – som er en *lex specialis* i forhold til lov om offentlighed i forvaltningen. RTL's henvisning til EMRK's artikel 10 var ifølge Rechtbank (ret i første instans) ligeledes uden betydning. Indgrebet er nemlig forudsat ved lov. Dernæst havde RTL ikke godtgjort, at der foreligger særlige omstændigheder, der gør afslaget uberettiget.
- 5 RTL har appelleret denne retsafgørelse til den forelæggende ret, Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene).

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 6 RTL har anført, at ministeren ikke uden videre kan støtte sit afslag på at give oplysninger på begivenhedsforordningen og luftfartsloven som *lex specialis* i forhold til lov om offentlighed i forvaltningen.
- 7 Således er der ikke noget absolut forbud mod videregivelse af oplysninger i begivenhedsforordningen. Den strenge oplysningsordning i begivenhedsforordningens artikel 15 tjener ifølge RTL i første række til beskyttelse af indberetterne og de personer, der nævnes i de pågældende indberetninger af begivenheder. RTL udleder dette af udtrykket »oplysninger« (oplysningerne om begivenheden skal behandles fortroligt), af forbuddet mod at anvende oplysninger om begivenheder til at placere skyld og ansvar og af beskyttelsesordningen for visse personer i forordningens artikel 16.
- 8 Videre har medievirksomheden RTL anført, at den vil anvende de begærede oplysninger til at kunne kontrollere, om Nederlandene efter sikkerhedsadvarsler har truffet forholdsregler tilstrækkeligt hurtigt eller ej. Hermed opfylder RTL efter eget udsagn det i begivenhedsforordningens artikel 15, stk. 2, omhandlede formål, nemlig opretholdelse eller forbedring af luftfartssikkerheden.
- 9 Hvis det må antages, at der foreligger en *lex specialis*-situation, så gælder dette ifølge RTL kun for et dokument i dets helhed. Begrænset meddelelse af oplysninger er ifølge RTL stadig mulig. RTL har i denne forbindelse påberåbt sig EMRK's artikel 10.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 10 I henhold til begivenhedsforordningens artikel 15, stk. 1, skal medlemsstaterne træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre de oplysninger om begivenheder, de modtager, en passende fortrolighedsgrad.

Luftfartslovens artikel 7, stk. 1, og 2, gennemfører begivenhedsforordningen. Det følger af disse artikler, at ikke en eneste oplysning fra de til ministeren indberettede begivenheder må offentliggøres. Den pågældende lov er en *lex specialis* i forhold til lov om offentlighed i forvaltningen. Den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt luftfartsloven er en korrekt gennemførelse af begivenhedsforordningens ordning om fortrolighed af oplysninger. Det fremgår ifølge retten ikke tydeligt af forordningens ordlyd, om denne kræver, at *alle data* vedrørende begivenheder skal holdes hemmelige. Den henviser i denne forbindelse til Domstolens dom af 30. marts 2017 i sag Lingurár, ECLI:EU:C:2017:244, i hvilken Domstolen i præmis 18 anførte, at medlemsstaterne kan træffe gennemførelsesforanstaltninger til en forordning, hvis de ikke hindrer dens direkte anvendelighed, hvis de ikke skjuler dens EU-retlige karakter, og hvis de præciserer udøvelsen af det skøn, der er tildelt dem ved den pågældende forordning, alt sammen inden for grænserne af forordningens bestemmelser.

- 11 Efter begivenhedsforordningens artikel 16, stk. 8, kan medlemsstaterne fastsætte et højere niveau for beskyttelse af indberettere eller for personer nævnt i indberetninger af begivenheder. For den forelæggende ret opstår spørgsmålet om, hvor langt dette højere niveau strækker sig, og om der kan henvises til stk. 8 for ikke at videregive en eneste oplysning. I denne forbindelse anfører den forelæggende ret, at begivenhedsforordningens artikel 15 skal fortolkes i lyset af EMRK's artikel 10 og chartrets artikel 11 om ytrings- og informationsfriheden. RTL vil som såkaldt offentlighedens vagthund (se herved dommen fra den europæiske menneskerettighedsdomstol af 8.11.2016, CE:ECHR:2016:1108JUD001 803011, Magyar Helsinki Bizottság tegen Hongarije) informere offentligheden om katastrofen med flyafgang MH17. Artikel 10 i EMRK kræver ganske vist ikke, at alle oplysninger skal udleveres, men et absolut forbud mod videregivelse af oplysninger er sandsynligvis i strid med ytrings- og informationsfriheden.
- 12 Det er på denne baggrund, at den forelæggende ret ser anledning til at stille det første og den andet præjudicielle spørgsmål.
- 13 Hvis det andet præjudicielle spørgsmål besvares benægtende, og Domstolen udtaler, at begivenhedsforordningens artikel 15, stk. 1, er til hinder for ordningen i henhold til luftfartslovens artikel 7, stk. 1, og 2, da kunne luftfartsloven ifølge den forelæggende ret ikke finde anvendelse, men derimod lov om offentlighed i forvaltningen, dvs. den generelle nationale oplysningsordning. I dette tilfælde opstår det spørgsmål, hvorledes en generel national oplysningsordning skal anvendes i den foreliggende situation. Dette er genstanden for det tredje og fjerde præjudicielle spørgsmål.