

Mål C-451/22

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

7 juli 2022

Domstol som begär förhandsavgörande:

Raad van State (Nederländerna)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

29 juni 2022

Klagande:

RTL Nederland BV

RTL Nieuws BV

(nedan tillsammans kallade RTL)

Saken i det nationella målet

Twisten rör en ansökan från nyhetsorganisationen RTL om tillgång till diverse handlingar om nedskjutningen av flyg MH17 över Ukraina den 17 juli 2014, däribland samtliga rapporter från Europeiska samordningscentrumet för rapporteringssystem för luftfartsincidenter (Eccairs) om Ukraina från år 2014.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Begäran avser frågan i vilken utsträckning en nyhetsorganisation kan åberopa ett nationellt system för utlämnande av information för att få tillgång till information från en databas som omfattas av förordning nr 376/2014 om rapportering, analys och uppföljning av händelser inom civil luftfart¹ (nedan kallad förordning

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 376/2014 av den 3 april 2014 om rapportering, analys och uppföljning av händelser inom civil luftfart om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 996/2010 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/42/EG, kommissionens förordningar (EG) nr 1321/2007 och (EG) nr 1330/2007 (EUT L 122, 2014, s. 18).

nr 376/2014), och om så är fallet, i vilken form. Rent konkret är den hänskjutande domstolen osäker på huruvida det absoluta förbud mot att lämna ut denna information som har fastställts i nationell rätt är förenligt med artikel 15 i förordning nr 376/2014, och den rätt till yttrande- och informationsfrihet som slås fast i artikel 11 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) och artikel 10 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan kallad Europakonventionen).

Artikel 267 FEUF

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

”1. Vad är innebörden av uttrycken ”händelseinformation” och ”lämplig konfidentialitet” i den mening som avses i artikel 15.1 i förordning nr 376/2014 mot bakgrund av rätten till yttrande- och informationsfrihet enligt artikel 11 i stadgan och artikel 10 i Europakonventionen?

2. Ska artikel 15.1 i förordning nr 376/2014, mot bakgrund av rätten till yttrande- och informationsfrihet enligt artikel 11 i stadgan och artikel 10 i Europakonventionen, tolkas så, att den utgör hinder för en sådan nationell bestämmelse som den i det nationella målet enligt vilken inga uppgifter i den händelseinformation som erhållits får lämnas ut?

3. För det fall fråga 2 ska besvaras nekande, får behörig nationell domstol tillämpa ett allmänt nationellt system för utlämnande av information, enligt vilket information inte lämnas ut såvitt utlämnandet inte väger tyngre än intressen som exempelvis förbindelser med andra stater och internationella organisationer, administrativa myndigheters inspektion, kontroll och tillsyn, skyddet för privatlivet och förhindrande av oproportionerligt gynnande och missgynnande av fysiska och juridiska personer?

4. Gör det vid tillämpningen av det nationella systemet för att utlämnande av information någon skillnad om det rör sig om information i den nationella databasen eller information eller rapporter som ingår i andra handlingar, exempelvis politiska dokument?”

Anförda unionsbestämmelser och nationella bestämmelser

Internationell rätt:

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, artikel 10 (yttrandefrihet)

Unionsrätt:

- Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artikel 10 (tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet) och artikel 11 (yttrandefrihet och informationsfrihet)
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 376/2014 av den 3 april 2014 om rapportering, analys och uppföljning av händelser inom civil luftfart om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 996/2010 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/42/EG, kommissionens förordningar (EG) nr 1321/2007 och (EG) nr 1330/2007 (EUT L 122, 2014, s. 18), skälen 33 och 45, och artiklarna 15 (konfidentialitet och lämplig användning av information) och 16 (skydd av informationskällan).

Nederländsk rätt (i dess lydelse av den 17 april 2018, datumet för ministerns beslut om avslag på RTL:s ansökan):

- Wet luchtvaart (luftfartslagen), artiklarna 1.1, 7.1 och 7.2
- Wet openbaarheid van bestuur (lagen om offentlighet i förvaltningen), artiklarna 2.1, 3, 7.1 och 10.2

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 Eftersom RTL vill få klarhet i vad de nederländska myndigheterna visste om omständigheterna kring katastrofen med flyg MH17 har RTL genom en skrivelse av den 10 januari 2018 till den nederländska justitieministern med stöd av lagen om offentlighet i förvaltningen (nedan kallad Wob) begärt ut vissa handlingar om nedskjutningen av detta plan över Ukraina den 17 juli 2014, däribland de för det nationella målet relevanta ”rapporterna från Eccairs om Ukraina från år 2014”.
- 2 Genom beslut av den 17 april 2018 avlog behörig minister RTL:s begäran. Enligt ministern får informationen i Eccairs, enligt artikel 10 i förordning nr 376/2014, endast lämnas ut till de kategorier berörda parter som förtecknas i bilaga II i förordning nr 376/2014. Det rör sig härvidlag om personer och organisationer som företar luftfartssäkerhetsundersökningar. RTL tillhör inte någon av dessa kategorier.
- 3 Ministern fann vid omprövning inte skäl att ändra det tidigare beslutet. Som motivering till avslaget anförde ministern att artikel 7.2 i luftfartslagen också förhindrar att den begärda informationen lämnas ut.
- 4 Rechtbank Midden-Nederland (nedan kallad Rechtbank) ogillade det överklagande som RTL ingav mot detta beslut, med motiveringen att ett särskilt system gällde för Eccairs-rapporter – enligt vilket den begärda informationen skulle hemlighållas enligt artikel 7.2 i luftfartslagen jämförd med artikel 15 i förordning nr 376/2014 – som står i ett *lex specialis*-förhållande till Wob. RTL kan därför inte åberopa artikel 10 i Europakonventionen. I förevarande fall är

ingripandet nämligen föreskrivet i lag. Dessutom har RTL inte visat att det föreligger sådana exceptionella omständigheter att denna inskränkning kan anses vara omotiverad.

- 5 RTL har överklagat Rechtbanks avgörande till den hänskjutande domstolen, Raad van State (Nederländerna).

Klagandens huvudargument

- 6 RTL har gjort gällande att ministern inte automatiskt får grunda sitt beslut om att inte lämna ut information på förordning nr 376/2014 och luftfartslagen som *lex specialis* i förhållande till Wob.
- 7 Förordning nr 376/2014 innehåller nämligen inget absolut förbud mot att lämna ut information. De strikta bestämmelserna rörande utlämnande av information i artikel 15 i förordning nr 376/2014 syftar enligt RTL framför allt till att skydda uppgiftslämnarna och de personer som nämns i händelserapporterna. Enligt RTL följer detta av uttrycket ”händelseinformation” (händelseinformationen ska behandlas konfidentiellt), av förbudet mot att använda uppgifterna för att fastställa skuld- eller ansvarsfrågan och av bestämmelserna om skydd för vissa personer i artikel 16 i denna förordning.
- 8 RTL har vidare gjort gällande att den begärda informationen kommer att användas för att kunna kontrollera huruvida Nederländerna efter att ha mottagit säkerhetsvarningar vidtog tillräckliga (och tillräckligt snabba) åtgärder. Enligt RTL uppfyller organisationen därmed det syfte som anges i artikel 15.2 i förordning nr 376/2014, nämligen att bibehålla eller förbättra flygsäkerheten.
- 9 Om det skulle anses föreligga ett *lex specialis*-förhållande gäller detta enligt RTL endast för den fullständiga versionen av en handling. Enligt RTL är det därför möjligt att i begränsad omfattning lämna ut information. Till stöd för sin uppfattning har RTL åberopat artikel 10 i Europakonventionen

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 10 Enligt artikel 15.1 i förordning nr 376/2014 ska medlemsstater och organisationer vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa lämplig konfidentialitet för den händelseinformation som de erhåller.

Artiklarna 7.1 och 7.2 i luftfartslagen har till uppgift att genomföra förordning nr 376/2014. Av dessa artiklar följer att *inga uppgifter* i den händelseinformation som rapporterats till ministern får lämnas ut. Den aktuella lagen står i ett *lex specialis*-förhållande till Wob. Den hänskjutande domstolen är osäker på huruvida luftfartslagen på ett korrekt sätt har införlivat bestämmelserna om konfidentiell information i förordning nr 376/2014. Enligt den hänskjutande domstolen går det av formuleringarna i förordning nr 376/2015 inte att slå fast huruvida *alla*

uppgifter om händelser ska behandlas konfidentiellt. Den hänskjutande domstolen hänvisar i detta sammanhang till punkt 18 i EU-domstolens dom av den 30 mars 2017 i målet *Lingurár*, ECLI:EU:C:2017:244, i vilken EU-domstolen konstaterade att medlemsstaterna får anta tillämpningsföreskrifter till en förordning så länge de inte hindrar förordningens direkta tillämplighet, inte döljer dess unionsrättsliga karaktär och klargör att de utnyttjar det utrymme för skönsmässig bedömning som de förfogar över enligt den nämnda förordningen, samtidigt som de håller sig inom gränserna för förordningens bestämmelser.

- 11 I artikel 16.8 i förordning nr 376/2014 ges medlemsstaterna dock möjlighet att ge ett mer omfattande skydd för uppgiftslämnare eller de personer som omnämns i händelserapporter. Den hänskjutande domstolen frågar sig hur långt detta skydd får sträcka sig och huruvida punkt 8 får åberopas till stöd för att inte lämna ut några uppgifter. Den hänskjutande domstolen hänvisar i detta sammanhang till att artikel 15 i förordning nr 376/2014 måste tolkas mot bakgrund av det skydd för yttrande- och informationsfrihet som garanteras genom artikel 10 i Europakonvention och artikel 11 i stadgan. RTL avser att i sin roll som så kallad offentlig vakthund (se i detta avseende domen från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna av den 8 november 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1108JUD001 803011, *Magyar Helsinki Bizottság mot Ungern*) informera allmänheten om katastrofen med flyg MH17. Även om artikel 10 i Europakonventionen inte innehåller något krav på att all information ska lämnas ut anser den hänskjutande domstolen att ett absolut förbud mot utlämnande skulle kunna strida mot yttrande- och informationsfriheten.
- 12 Det är mot denna bakgrund som den hänskjutande domstolen ställer sin första och sin andra fråga.
- 13 För det fall den andra frågan ska besvaras nekande och artikel 15.1 i förordning nr 376/2014 bedöms utgöra hinder för bestämmelserna i artikel 7.1 och 7.2 i luftfartslagen anser den hänskjutande domstolen att det inte är luftfartslagen som ska tillämpas utan Wob, särskilt det allmänna nationella systemet rörande utlämnande av information. I så fall frågar den hänskjutande domstolen sig huruvida ett allmänt nationellt system rörande utlämnande av information ska tillämpas i förevarande situation. Detta är föremålet för den tredje och den fjärde frågan.