



## Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

18 януари 2024 година\*

„Преюдициално запитване — Въздушен транспорт — Регламент (ЕС) № 376/2014 — Последващи действия във връзка със събития, които застрашават безопасността на въздухоплаването — Член 15 — Поверителност на информацията за тези събития — Обхват на поверителността — Харта на основните права на Европейския съюз — Член 11 — Свобода на изразяване на мнение и свобода на информация — Свобода на медиите — Искане от предприятия в медийния сектор за предоставяне на информация относно унищожаването на въздухоплавателно средство, прелитало над Източна Украйна — Член 52, параграф 1 — Ограничаване — Условия“

По дело C-451/22

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Raad van State (Държавен съвет, Нидерландия) с акт от 29 юни 2022 г., постъпил в Съда на 7 юли 2022 г., в рамките на производство по дело

**RTL Nederland BV,**

**RTL Nieuws BV**

при участието на

**Minister van Infrastructuur en Waterstaat,**

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: К. Jürimäe, председател на трети състав, изпълняващ функцията на председател на втори състав, F. Biltgen, N. Wahl, J. Passer (докладчик) и M. L. Arastey Sahún, съдии,

генерален адвокат: A. M. Collins,

секретар: A. Lamote, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 30 март 2023 г.,

\* Език на производството: нидерландски.

като има предвид становищата, представени:

- за нидерландското правителство, от К. Bulterman, J. M. Hoogveld и C. S. Schillemans, в качеството на представители,
- за Съвета на Европейския съюз, от F. Naert и N. Rouam, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, първоначално от P.-J. Loewenthal, A. Nijenhuis, B. Sasinowska и G. Wilms, а впоследствие от P.-J. Loewenthal, A. Nijenhuis и B. Sasinowska, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 15 юни 2023 г.,

постанови настоящото

## Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 11 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) и на член 15, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 376/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 година за докладване, анализ и последващи действия във връзка със събития в гражданското въздухоплаване, за изменение на Регламент (ЕС) № 996/2010 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 2003/42/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и на регламенти (ЕО) № 1321/2007 и (ЕО) № 1330/2007 на Комисията (ОВ L 122, 2014 г., стр. 18) (наричан по-нататък „Регламент № 376/2014“).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между RTL Nederland BV и RTL Nieuws BV (наричани по-нататък заедно „предприятията RTL“), от една страна, и minister van Infrastructuur en Waterstaat (министър на инфраструктурата и управлението на водите, Нидерландия), от друга страна, по повод на решение, с което последният отхвърля искането на тези две предприятия да получат на информация относно унищожаването на прелитало над Източна Украйна въздухоплавателно средство на 17 юли 2014 г.

## Правна уредба

### *Правото на Съюза*

*Обща правна уредба относно гражданското въздухоплаване*

- 3 Съгласно член 1, параграф 1 от Регламент 2018/1139 неговата основна цел е да изгради и да поддържа високо еднакво равнище на безопасност на гражданското въздухоплаване в Европейския съюз.

4 За изпълнение на тази цел разпоредбите на глава IV от този регламент следва да установят „съвместна система за сертифициране, надзор и [контрол]“. Сред тези разпоредби член 72 от посочения регламент, озаглавен „Събиране, обмен и анализ на информация“, предвижда:

„1. [Европейската комисия], Агенцията [за авиационна безопасност на Европейския съюз (ЕААБ)] и националните компетентни органи обменят цялата си налична информация в контекста на прилагането на настоящия регламент и на делегираните актове и актовете за изпълнение, приети въз основа на него, която е от значение за останалите страни за изпълнението на техните задачи по настоящия регламент. [...]

[...]

5. Комисията приема актове за изпълнение за определяне на подробни правила за обмена на информацията, посочен в параграф 1 от настоящия член, между нея, [ЕААБ] и националните компетентни органи [...]

В подробните правила, посочени в първата алинея от настоящия параграф, се взема предвид необходимостта:

[...]

б) разпространението и ползването на информацията да се ограничи до строго необходимото за постигането на целите, посочени в член 1;

[...]

6. Комисията, [ЕААБ] и националните компетентни органи [...] вземат необходимите мерки в съответствие с правото на Съюза и националното право, за да осигурят съответната поверителност на информацията, получена от тях по силата на настоящия член. Настоящият параграф не засяга евентуални по-строги изисквания за поверителност, предвидени в [Регламент (ЕС) № 996/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 20 октомври 2010 година относно разследването и предотвратяването на произшествия и инциденти в гражданското въздухоплаване и за отмяна на Директива 94/56/ЕО (ОВ L 295, 2010 г., стр. 35) и Регламент (ЕС) № 376/2014] или в останалото законодателство на Съюза.

[...]“.

5 Член 119 от Регламент 2018/1139 е озаглавен „Прозрачност и комуникация“ и в параграф 1 предвижда следното:

„По отношение на документи, съхранявани от [ЕААБ], се прилага Регламент [(ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията (ОВ L 145, 2001 г., стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 76)]. Това не засяга правилата относно достъпа до данни и информация, предвидени в Регламент (ЕС) № 376/2014 и в актовете за изпълнение, приети въз основа на член 72, параграф 5 и член 74, параграф 8 от настоящия регламент“.

*Правната уредба относно разследването на произшествия и инциденти в гражданското въздухоплаване*

- 6 Член 5 от Регламент № 996/2010, изменен с Регламент 2018/1139 (наричан по-нататък „Регламент № 996/2010“) е озаглавен „Задължение за разследване“ и предвижда в параграфи 1 и 2:

„1. Всяко произшествие или сериозен инцидент с въздухоплавателно средство, спрямо което се прилага Регламент [2018/1139], подлежи на разследване във връзка с безопасността в държавата членка, на чиято територия е настъпило произшествието или сериозният инцидент.

2. Когато регистрирано в държава членка въздухоплавателно средство, спрямо което се прилага Регламент [2018/1139], участва в произшествие или сериозен инцидент, при който не може да бъде установено със сигурност, че мястото на произшествието или сериозният инцидент е на територията на някоя държава, разследването във връзка с безопасността се провежда от органа за разследване във връзка с безопасността в държавата членка на регистрация“.

- 7 Член 14 от Регламент № 996/2010, озаглавен „Защита на чувствителна информация за безопасността“, предвижда:

„1. Следните данни не се предоставят и не се използват за други цели, освен за разследвания във връзка с безопасността:

- а) всички показания, снети от лица от органа за разследване във връзка с безопасността по време на разследването във връзка с безопасността;
- б) данни, разкриващи самоличността на лицата, дали показания по време на разследването във връзка с безопасността;
- в) информация, събрана от органа за разследване във връзка с безопасността, която е особено чувствителна или от личен характер, включително информация относно здравословното състояние на отделни физически лица;
- г) материали, изготвени по време на разследването, като например бележки, скици, становища на провеждащите разследването, становища, изразени при анализа на информацията, включително информацията от полетните записващи устройства;
- д) информация и доказателства, предоставени от провеждащи разследвания от други държави членки или трети държави в съответствие с международните стандарти и препоръчителни практики, когато техният орган за разследване във връзка с безопасността ги поиска;
- е) проекти на предварителните или окончателните доклади или междинните отчети;

ж) записите от бордните устройства за запис на звук и картина и копия от тях, както и звуковите записи в органите за контрол на въздушното движение, като се гарантира, че информацията, която не е от значение за разследването във връзка с безопасността, а именно тази, свързана с личния живот, се ползва от подходяща защита, без да се засяга параграф 3.

2. Следните данни не се предоставят или използват за други цели освен за разследването във връзка с безопасността или за целите на подобряването на авиационната безопасност:

- а) всички съобщения между лица, участвали в експлоатацията на въздухоплавателното средство;
- б) писмени или електронни записи, включително резултатите от разчитането им, от органите за контрол на въздушното движение, включително доклади и резултати за вътрешно ползване;
- в) придружителни писма за предаването на препоръки за безопасност от органа за разследване във връзка с безопасността на адресата, когато това се изисква от органа за разследване във връзка с безопасността;
- г) доклади за събитията съгласно [Директива 2003/42/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юни 2003 година за докладване на събития в гражданското въздухоплаване (ОВ L 167, 2003 г., стр. 23; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 12, стр. 7)].

Записите от полетното записващо устройство не се предоставят или използват за цели, различни от целите на разследването във връзка с безопасността, поддържането на летателната годност или техническото обслужване, освен когато тези записи са представени без данните за лицата или са разкрити при процедура, чиято сигурност е гарантирана.

3. Независимо от параграфи 1 и 2 правораздавателните органи или органът, компетентен да взема решение по разкриването на данни съгласно националното право, може да решат, че ползата от разкриването на посочените в параграфи 1 и 2 данни за други, разрешени от закона цели, е по-голяма от неблагоприятните вътрешни и международни последици, които подобно действие би могло да има върху текущото или всяко бъдещо разследване във връзка с безопасността. Държавите членки могат да решат да ограничат случаите, в които може да се вземе такова решение за разкриване, като спазват правните актове на Съюза.

Предоставянето на данни по параграфи 1 и 2 на друга държава членка за цели, различни от разследване във връзка с безопасността, и освен това, по отношение на параграф 2, за цели, различни от насочените към подобряване на безопасността на въздухоплаването, може да бъде разрешено, доколкото националното право на съобщаващите държави членки допуска това. Обработването или разкриването на данни, получени при такова предоставяне от органите на получаващата държава членка, може да се разреши единствено след предварителна консултация със съобщаващата държава членка и при спазване на националното законодателство на получаващата държава членка.

4. Могат да се разкриват единствено данните, които са абсолютно необходими за целите, посочени в параграф 3“.

8 Член 15 от този регламент, озаглавен „Съобщаване на информация“, предвижда в параграфи 3—5:

„3. Без да се засягат задълженията, посочени в членове 16 и 17, органът, натоварен с конкретно разследване [...] предоставя[...] на ЕААБ и [на] националните органи за гражданско въздухоплаване съответната информация относно фактите, получена в хода на разследването във връзка с безопасността, с изключение на информацията, посочена в член 14, параграф 1, или на информация, водеща до конфликт на интереси. Информацията, получена от ЕААБ и националните органи за гражданско въздухоплаване, е защитена в съответствие с член 14 и приложимите правни актове на Съюза и националното законодателство.

4. Органът, натоварен с конкретно разследване във връзка с безопасността, може да информира жертвите, техните роднини и техните организации или да прави обществено достояние всякаква информация относно фактически констатации, процедурите на разследването във връзка с безопасността, евентуални предварителни доклади или заключения и/или препоръки по безопасността, при условие че тази информация не застрашава постигането на целите на разследването във връзка с безопасността и напълно съответства на приложимото законодателство за защитата на личните данни.

5. Преди да направи обществено достояние информацията, посочена в параграф 4, органът, натоварен с конкретно разследване във връзка с безопасността, препраща тази информация на жертвите, техните роднини или техните организации по начин, който не застрашава постигането на целите на разследването във връзка с безопасността“.

9 Съгласно член 16 от посочения регламент, озаглавен „Доклад за разследването“:

„1. Всяко разследване във връзка с безопасността приключва с доклад във форма, съответстваща на вида и сериозността на произшествието или сериозния инцидент. В доклада се посочва, че единствена цел на разследването във връзка с безопасността е предотвратяването на бъдещи произшествия и инциденти, без да се изследва въпросът за вината или отговорността. По целесъобразност докладът съдържа препоръки за безопасност.

2. В доклада се запазва анонимността на всички участници в произшествието или сериозния инцидент.

3. Когато в хода на разследванията във връзка с безопасността се изготвят доклади преди приключване на разследването, преди тяхното публикуване органът за разследване във връзка с безопасността може да поиска от съответните органи, включително от ЕААБ, и — чрез тях — от притежателя на сертификата за съответния тип проект, производителя и оператора да представят коментари. Същите са обвързани с приложимите правила за професионалната тайна по отношение на съдържанието на консултациите.

4. Преди публикуването на окончателния доклад органът за разследване във връзка с безопасността иска от съответните органи, включително от ЕААБ, и — чрез тях — от притежателя на сертификата за съответния тип проект, производителя и оператора да

представят коментари, като същите са обвързани с приложимите правила на професионалната тайна по отношение на съдържанието на консултациите. Когато отправя искане за такива коментари, органът за разследване във връзка с безопасността спазва международните стандарти и препоръчителни практики.

5. Информацията по член 14 се включва в доклад, само ако е от значение за анализа на произшествието или сериозния инцидент. Не се разкрива информация, която не е от значение за анализа, нито елементи от нея.

6. Органът за разследване във връзка с безопасността публикува окончателния доклад във възможно най-кратък срок и, когато е възможно, до 12 месеца от датата на произшествието или сериозния инцидент.

7. Ако окончателният доклад не може да бъде публикуван в срок от 12 месеца, органът за разследване във връзка с безопасността оповестява междинен отчет най-малко на всяка годишнина от произшествието или сериозния инцидент, в който се описват подробно напредъкът по разследването и всички възникнали проблеми във връзка с безопасността.

[...]“.

#### *Правна уредба относно събития в гражданското въздухоплаване*

10 Директива 2003/42 е отменена и заменена с Регламент № 376/2014.

11 Съображения 6, 12, 16, 20, 32—34, 40 и 50 от Регламент № 376/2014 гласят следното:

„(6) За целите на повишаването на авиационната безопасност приложимата информация относно безопасността на гражданското въздухоплаване следва да се докладва, събира, съхранява, защитава, обменя, разпространява и анализира и въз основа на събраната информация да се предприемат подходящи действия по отношение на безопасността. [...]

[...]

(12) Органите за разследване във връзка с безопасността и образуванията, на които е поверено регулирането на безопасността на гражданското въздухоплаване в рамките на Съюза, следва да имат пълен достъп до сведенията за събития, които са събрани от техните държави членки, и до докладите за събития, съхранявани от техните държави членки, за да решат кои инциденти налагат разследване във връзка с безопасността, както и за да установят в кои случаи могат да се извлекат поуки за авиационната безопасност и за да изпълняват своите задължения по надзора.

[...]

(16) За да се улесни обменът на информация, докладите за събития следва да се съхраняват в бази данни, които са съвместими с Европейския координационен център за докладване на инциденти с въздухоплавателни средства (Essairs) (софтуер, използван от всички държави членки и от Европейския централен регистър за съхраняване на доклади за събития) [...]

[...]

- (20) Обменът на информация относно събития следва да има за цел предотвратяването на произшествия и инциденти във въздухоплаването. Той не следва да бъде използван за търсенето на вина или отговорност, нито за установяването на стандарти за ефективност по отношение на безопасността.

[...]

- (32) На населението следва да се предоставя обобщена информация относно нивото на авиационна безопасност в държавите членки и в Съюза. Тази информация следва да обхваща по-специално тенденциите и анализа, произтичащи от прилагането на настоящия регламент от страна на държавите членки, както и обобщена информация за съдържанието на Европейския централен регистър и може да се предоставя чрез публикуването на показатели за ефективност по отношение на безопасността [...].

- (33) Системата за безопасност на гражданското въздухоплаване се основава на последваща информация и изводи, формулирани в резултат на произшествия и инциденти. Докладването на събития и използването на свързана със събитията информация за повишаване на безопасността зависи от връзката на доверие между докладващия и образуванието, отговорно за събирането и оценяването на информацията. Това налага стриктното прилагане на правилата за поверителност. Целта на защитата на информацията относно безопасността срещу неподходящо използване и за ограничаване на достъпа до Европейския централен регистър само за заинтересованите страни, участващи в повишаването на безопасността на гражданското въздухоплаване, е да се осигури непрекъснато наличие на информация относно безопасността, което от своя страна позволява предприемането на подходящи и своевременни превантивни действия и повишаването на авиационната безопасност. Във връзка с това чувствителната информация относно безопасността следва да бъде защитена по подходящ начин и събирането ѝ следва да бъде осигурено чрез гарантирането на нейната поверителност, защитата на източниците и доверието на персонала, работещ в гражданското въздухоплаване, в системите за докладване на събития. Следва да се въведат подходящи мерки, за да се гарантира запазването на поверителността на информацията, събирана чрез схеми за докладване на събития, както и ограничаването на достъпа до Европейския централен регистър. Националните правила относно свободата на информацията следва да бъдат съобразени с необходимата поверителност на тази информация. Събраната информация следва да бъде защитена по подходящ начин от неразрешено използване или разкриване. Тя следва да се използва само за целите на поддържане или повишаване на авиационната безопасност и не следва да се използва за търсене на вина или отговорност.

- (34) За да се осигури доверието на служителите и договорно наетия персонал в системата за докладване на събития на дадена организация, информацията, съдържаща се в докладите за събития, следва да бъде защитена по подходящ начин и да не се използва за други цели освен за поддържането или повишаването на авиационната безопасност. [...]

[...]



(40) С цел да се повиши доверието на лицата в системата обработката на докладите за събития следва да се организира по начин, който осигурява надлежно запазване на поверителността на данните за самоличността на докладващия и другите лица, посочени в доклади за събития, с оглед да бъде насърчена „културата на справедливост“.

[...]

(50) При прилагането на настоящия регламент следва изцяло да се спазват правилата относно обработването на данни и защитата на физическите лица [...]. Правилата относно достъпа до данни, предвидени в Регламент [№ 1049/2001], следва изцяло да се спазват при прилагането на настоящия регламент освен по отношение на разпространението на данни и информация, съдържащи се в Европейския централен регистър, които са защитени съгласно предвидените в настоящия регламент по-строги правила за достъп“.

12 Озаглавеният „Цели“ член 1 от Регламент № 376/2014 предвижда:

„1. Настоящият регламент има за цел повишаването на авиационната безопасност, като се гарантира, че съответната информация относно безопасността в областта на гражданското въздухоплаване се докладва, събира, съхранява, защитава, обменя, разпространява и анализира.

Настоящият регламент гарантира:

- а) че когато е целесъобразно, въз основа на анализ на събраната информация се предприемат своевременни действия по отношение на безопасността;
- б) непрекъснатата наличност на информацията относно безопасността чрез въвеждане на правила относно поверителността и подходящото използване на информацията, както и чрез хармонизирана и засилена защита на докладващите и на посочените в доклади за събитията лица; и
- в) че рисковете за авиационната безопасност се вземат предвид и че се вземат мерки във връзка с тях както на равнището на Съюза, така и на национално равнище.

2. Единствената цел на докладването на събития е предотвратяването на произшествия и инциденти, а не търсенето на вина или отговорност“.

13 Съгласно член 2 от този регламент:

„За целите на настоящия регламент се прилагат следните определения:

[...]

- 3) „инцидент“ означава инцидент по смисъла на Регламент [№ 996/2010];
- 4) „сериозен инцидент“ означава сериозен инцидент по смисъла на Регламент [№ 996/2010];
- 5) „произшествие“ означава произшествие по смисъла на Регламент [№ 996/2010];

- б) „несъдържаща лични данни информация“ означава информацията от доклади за събития, в която са заличени всички лични данни, като например имена и адреси на физически лица;
- 7) „събитие“ означава всяко свързано с безопасността събитие, което застрашава или — ако не бъде отстранено или ако бъде пренебрегнато — би могло да застраши въздухоплавателно средство, лицата на борда му или други лица, и по-специално обхваща произшествие или сериозен инцидент;

[...]

- 9) „заличаване на лични данни“ означава заличаването от докладите за събития на всички лични данни, отнасящи се до докладващия и до посочените в доклади за събития лица, и всички данни, включително името на участващата(ите) в събитието организация(и), които биха могли да разкрият самоличността на докладващия или на трето лице, или да доведат до извличането на тази информация по дедуктивен път от доклада за събитието;

[...]“.

- 14 Член 3 от Регламент № 376/2014 е озаглавен „Предмет и обхват“ и параграф 1 от него предвижда следното:

„С настоящия регламент се определят правилата за:

- а) докладване на събития, които застрашават или които — ако не бъдат отстранени или ако бъдат пренебрегнати — биха застрашили въздухоплавателно средство, лицата на борда му или други лица, оборудване или инсталация, от които зависи експлоатацията на въздухоплавателното средство, и докладване на друга свързана с безопасността информация от значение във връзка с това;
- б) анализ и последващи действия във връзка с докладваните събития и друга свързана с безопасността информация;
- в) защита на заетите във въздухоплаването;
- г) подходящо използване на събраната информация относно безопасността;
- д) въвеждането на събраната информация в Европейския централен регистър; и

[...]“.

- 15 Съгласно член 4 от този регламент, озаглавен „Задължително докладване“:

„1. Събитията, които представляват значителен риск за авиационната безопасност и попадат в изброените по-долу категории, се докладват от лицата, изброени в параграф 6, чрез системите за задължително докладване на събития съгласно настоящия член:

- а) събития, свързани с експлоатацията на въздухоплавателното средство, като например:

[...]

iv) събития по време на полета;

[...]

2. Всяка организация, установена в държава членка, създава система за задължително докладване с цел да се улесни събирането на сведения за събитията, посочени в параграф 1.

3. Всяка държава членка създава система за задължително докладване с цел да се улесни събирането на сведения за събития, включително на сведения за събития, събрани от организации съгласно параграф 2.

[...]

6. Следните физически лица докладват събитията, посочени в параграф 1 — чрез системата, създадена в съответствие с параграф 2 от организацията, в която работи, с която има сключен договор или която обслужва докладващият, или като друга възможност — чрез системата, създадена в съответствие с параграф 3 от държавата членка, в която е установена организацията им, или от държавата, издала, завершила или приравнила свидетелството за правоспособност на пилот, или чрез системата, създадена в съответствие с параграф 4 от [ЕААБ]:

- a) командирът на въздухоплавателното средство или, в случай че той не е в състояние да докладва за събитието — всеки друг член на екипажа, който е след него по командната верига на въздухоплавателно средство, регистрирано в държава членка, или на въздухоплавателно средство, регистрирано извън Съюза, но използвано от оператор, за който държава членка осигурява надзор над експлоатацията, или от оператор, установен в Съюза;
- б) лице, което се занимава с проектиране, производство, контрол на летателната годност, контрол, техническо обслужване или модифициране на въздухоплавателни средства или оборудване, или части от тях, под надзора на държава членка или на [ЕААБ];
- в) лице, което подписва удостоверение за преглед на летателната годност или за пускане в експлоатация, свързано с въздухоплавателни средства или оборудване, или части от тях, под надзора на държава членка или на [ЕААБ];
- г) лице, изпълняващо функция, която изисква то да бъде оправомощено от държава членка като член на персонала на доставчик на въздухоплавателни услуги, на което са възложени отговорности, свързани с аеронавигационното обслужване [...];
- д) лице, изпълняващо функция, свързана с управлението на безопасността на летище [...]

[...]

7. Лицата, посочени в параграф 6, докладват за събитията в рамките на 72 часа от момента, в който са узнали за тях, освен ако не могат да го направят поради извънредни обстоятелства.

8. След уведомяването за събитието всяка организация, която е установена в държава членка и която излиза извън обхвата на параграф 9, докладва на компетентния орган на

тази държава членка, посочен в член 6, параграф 3, сведенията за събитията, събрани съгласно параграф 2 от настоящия член, във възможно най-кратък срок, но във всеки случай не повече от 72 часа, след като е узнала за събитието.

[...]“.

16 Член 5 от Регламент № 376/2014, озаглавен „Доброволно докладване“, предвижда в параграфи 1—3, че всяка организация, установена в дадена държава членка от която и да е държава членка и от [ЕААБ], създава система за доброволно докладване, за да се улесни събирането, от една страна, на сведения за събития, които може да не се отчитат съгласно системата за задължително докладване по член 4 от този регламент, и от друга страна, на друга свързана с безопасността информация, която се счита от докладващия за признак за действителна или потенциална заплахата за авиационната безопасност. Член 5, параграф 7 от посочения регламент предвижда, че организациите, държавите членки и [ЕААБ] могат да създават други системи за събиране и обработване на информацията относно безопасността с цел да събират сведения за събития, които може да не се отчитат от системите за докладване, посочени в параграфи 1, 2 и 3 от същия член, както и в член 4 от този регламент.

17 Член 6 от Регламент № 376/2014, озаглавен „Събиране и съхранение на информация“, предвижда:

„[...]

3. Всяка държава членка определя един или повече компетентни органи, които да създадат механизъм за независимо събиране, оценяване, обработване, анализиране и съхраняване на сведения за събития, докладвани съгласно членове 4 и 5.

Обработката на докладите се извършва с оглед предотвратяване на използването на информацията за други цели освен за безопасността и осигурява надлежно запазване на поверителността на данните за самоличността на докладващия и посочените в доклади за събития лица с цел насърчаването на „култура на справедливост“.

[...]

6. Компетентните органи, посочени в параграф 3, съхраняват в национална база данни докладите за събития, изготвени въз основа на събраните в съответствие с членове 4 и 5 сведения за събитията.

[...]“.

18 Член 7 от този регламент, озаглавен „Качество и съдържание на докладите за събития“, предвижда следното в параграф 4 от него:

„Базите данни, посочени в член 6, параграфи 5, 6 и 8, използват формати, които са:

а) стандартизирани с цел улесняване на обмена на информация; и

б) съвместими със софтуера Essairs [...]

[...]“.

19 Член 8 от посочения регламент, озаглавен „Европейски централен регистър“, предвижда по-специално в параграфи 1 и 2, че Комисия управлява Европейски централен регистър, за съхранение на всички доклади за събития, събрани в Съюза, и че всяка държава членка актуализира този регистър, като предава в него цялата информация, свързана с безопасността, съхранявана в националните бази данни по член 6, параграф 6 от същия регламент.

20 Член 9 от Регламент № 376/2014 е озаглавен „Обмен на информация“ и параграф 1 от него предвижда:

„Държавите членки и [ЕААБ] участват в обмен на информация, като посредством Европейския централен регистър предоставят на разположение на компетентните органи на другите държави членки, на [ЕААБ] и на Комисията цялата информация, свързана с безопасността, съхранявана в съответните им бази данни с доклади.

Докладите за събития се прехвърлят в Европейския централен регистър не по-късно от 30 дни след въвеждането им в националната база данни.

При необходимост докладите за събития се актуализират с допълнителна информация, свързана с безопасността.

[...]“.

21 Член 10 от този регламент, озаглавен „Разпространение на информация, съхранявана в Европейския централен регистър“, предвижда следното в параграф 1:

„Всяко образувание, на което е възложено регулирането на безопасността на гражданското въздухоплаване, или всеки орган за разследване във връзка с безопасността в рамките на Съюза трябва да разполага със сигурен пълен онлайн достъп до информацията за събития, съдържаща се в Европейския централен регистър.

Информацията се използва в съответствие с членове 15 и 16“.

22 Член 13 от посочения регламент, озаглавен „Анализ на събития и последващи действия на национално равнище“, гласи следното:

„[...]“

9. Когато е налична, информацията относно анализа и последващите действия във връзка с отделни събития или групи събития, получена съгласно настоящия член, се въвежда за съхранение в Европейския централен регистър, в съответствие с член 8, параграфи 2 и 3, своевременно и не по-късно от два месеца след въвеждането ѝ в националната база данни.

10. Държавите членки използват информацията, получена в резултат от анализа на доклади за събития, с цел набелязване на коригиращите действия, ако има такива, които да бъдат предприети в рамките на държавната програма за безопасност.

11. За да информира населението за нивото на безопасност в гражданското въздухоплаване, най-малко веднъж годишно всяка държава членка публикува преглед на безопасността. Прегледът за безопасността:

- а) съдържа обобщена и несъдържаща лични данни информация за видовете събития и друга свързана с безопасността информация, докладвана чрез нейните национални системи за задължително и доброволно докладване;
- б) отбелязва тенденциите;
- в) отбелязва предприетите действия.

12. Държавите членки могат да публикуват и несъдържащи лични данни доклади за събития и резултати от анализ на рисковете“.

23 Съгласно член 15 от същия регламент, озаглавен „Поверителност и подходящо използване на информацията“:

„1. Държавите членки и организациите, в съответствие с националното си право, както и Агенцията вземат необходимите мерки, за да гарантират подходяща степен на поверителност на сведенията за събития, получени от тях съгласно членове 4, 5 и 10.

Всяка държава членка, всяка организация, установена в държава членка, или [ЕААБ] обработва личните данни само до степента, необходима за целите на настоящия регламент, и без да се засягат националните правни актове в изпълнение на Директива 95/46/ЕО [на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 година за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни (ОВ L 281, 1995 г., стр. 31; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 17, стр. 10)].

2. Без да се засягат свързаните със защитата на информацията относно безопасността разпоредби на членове 12, 14 и 15 от Регламент [№ 996/2010], информацията, получена от докладите за събития, се използва само за целта, за която е била събирана.

Държавите членки, [ЕААБ] и организациите не предоставят и не използват тази информация за събития за:

- а) търсене на вина или отговорност; или
- б) друга цел, различна от поддържането или повишаването на авиационната безопасност.

[...]“.

24 Член 16 от Регламент № 376/2014 е озаглавен „Защита на източника на информация“ и параграф 3 от него предвижда следното:

„Всяка държава членка гарантира, че никакви лични данни не се регистрират в националната база данни, посочена в член 6, параграф 6. Такава несъдържаща лични данни информация се предоставя на разположение на всички съответни лица, например за да им се даде възможност да изпълняват своите задължения във връзка с повишаването на авиационната безопасност“.

- 25 Член 20 от този регламент, озаглавен „Достъп до документи и защита на личните данни“, съдържа параграф 1, който гласи следното:

„С изключение на членове 10 и 11, които установяват по-строги правила за достъп до данните и информацията, съдържащи се в Европейския централен регистър, настоящият регламент се прилага, без да се засягат разпоредбите на Регламент [№ 1049/2001]“.

### ***Нидерландското право***

#### *Закон за прозрачността на административната дейност*

- 26 Що се отнася до спора в главното производство, правото на публичен достъп до административните документи се урежда от Wet houdende regelen betreffende de openbaarheid van bestuur (Закон, съдържащ правила относно прозрачността на административната дейност) от 31 октомври 1991 г. (Stb., бр. 703, 1991 г., наричан по-нататък „Законът за прозрачността на административната дейност“).

- 27 Член 2, параграф 1 от Закона за прозрачността на административната дейност предвижда:

„При изпълнение на правомощията си административният орган предоставя информация в съответствие с настоящия закон, без да се засягат разпоредбите на други закони, като се основава на общия интерес от достъп до обществеността до информация“.

- 28 Член 3 от този закон гласи:

„1. Всеки може да отправи искане за предоставяне на информация, съдържаща се в свързани с административни въпроси документи, до административен орган или до институция, служба или дружество, които упражняват своята дейност под ръководството на административен орган.

2. В искането си заявителят посочва административния въпрос или свързания с него документ, за който желае да получи информация.

3. При подаване на искането заявителят не е длъжен да обоснове наличието на интерес.

[...]

5. Искането за предоставяне на информация се удовлетворява при спазване разпоредбите на членове 10 и 11“.

- 29 Член 10, параграф 2 от посочения закон гласи следното:

„Информация по този закон не се предоставя и когато интересът от предоставянето на информация не надделява над следните интереси:

а. отношенията на Кралство Нидерландия с други държави и с международни организации;

[...]

- d. осъществяваните инспекция, контрол и надзор от страна на административните органи;
  - e. неприкосновеността на личния живот;
- [...]“.

#### *Закон за въздухоплаването*

- 30 Член 7,1, параграф 1 от Wet houdende algemene regeling met betrekking tot het luchtverkeer (Закон, съдържащ обща уредба относно въздухоплаването) от 18 юни 1992 г. (Stb., бр. 368, 1992 г.), в редакцията му, приложима в главното дело (наричан по-нататък „Законът за въздухоплаването“), предвижда следното:
- „За събитията се уведомява министърът на инфраструктурата и околната среда“.
- 31 Член 7.2, параграф 1 от Закона за въздухоплаването гласи следното:
- „Информацията, получена чрез уведомление по член 7.1, параграф 1 или получени от държава — членка на Европейския съюз, след подобно уведомление в тази държава членка, не са публични“.

#### **Обстоятелствата в основата на спора и преюдициалните въпроси**

- 32 С писмо от 10 януари 2018 г. предприятията RTL искат от minister van Justitie en Veiligheid (министър на правосъдието и сигурността, Нидерландия) на основание на Закона за прозрачността на административната дейност да предостави определена информация относно унищожаването на въздухоплавателно средство, с което превозвачът Malaysia Airlines изпълнява чартърен полет с код на IATA (International Air Transport Association) MH17, който свързва Амстердам (Нидерландия) и Kuala Lumpur (Малайзия) (наричан по-нататък „полет MH17“). Въздухоплавателното средство е унищожено на 17 юли 2014 г., докато във връзка с изпълнението на полет MH17 пресича частта от украинското въздушно пространство над Донецка област, която се намира в Източна Украйна. С направеното искане, което се отнася по-специално до конкретна категория документи, определена като „докладите, които са записани в ECCAIRS [през] 2014 г. [и] които са относно Украйна“ (наричани по-нататък „докладите от ECCAIRS“), предприятията RTL искат да получат информация относно въпроса какво са знаели нидерландските органи за това събитие.
- 33 Министърът на правосъдието и сигурността изпраща частта от това искане, отнасяща се до докладите от ECCAIRS, на министъра на инфраструктурата и управлението на водите. След като провежда търсене в нидерландската база данни, той констатира, че компетентният нидерландски орган съхранява три доклада за събития, настъпили през 2014 г. в украинското въздушно пространство. За сметка на това той не проверява дали други протоколи по този въпрос са съхранявани от компетентните органи на другите държави членки в съответните им национални бази данни, както и в Европейския централен регистър.



- 34 С решение от 17 април 2018 г. министърът на инфраструктурата и управлението на водите отхвърля посоченото искане в частта относно докладите от ECCAIRS. Той мотивира по същество това решение, като се позовава на съществуването на специален режим на забраната за разкриване на информацията, който произтича от Регламент № 376/2014 и който единствено бил приложим по отношение на разглежданата информация, и изключвал общия режим на публичен достъп до административни документи, установен със Закона за прозрачност на административната дейност. Според него правната последица от този специален режим е, че информацията, съхранявана в националните бази данни, може, от една страна, да бъде съобщавана само на заинтересованите лица, както са определени в приложение II към този регламент, и от друга страна, че тази информация може да бъде използвана само за целите на поддържането или повишаването на авиационната безопасност.
- 35 Предприятията RTL обжалват това решение по административен ред.
- 36 С решение от 17 октомври 2018 г. министърът на инфраструктурата и управлението на водите потвърждава решението си от 17 април 2018 г., като добавя в него още едно основание, изведено по същество от член 7.2 от Закона за въздухоплаването, чиято цел била да осигури правилното прилагане на Регламент № 376/2014 във вътрешното право и следователно въвеждал също пречка за предоставянето на юридически лица като предприятия RTL на информацията относно унищожаването на въздухоплавателното средство, изпълнявало полет МН17.
- 37 Поради това предприятията RTL подават жалба по съдебен ред пред Rechtbank Midden-Nederland (Първоинстанционен съд за Централна Нидерландия, Нидерландия).
- 38 С решение от 7 ноември 2019 г. този съд отхвърля жалбата на предприятията RTL като неоснователна.
- 39 Във въззивната си жалба до Raad van State (Държавен съвет, Нидерландия), който е и запитващата юрисдикция, предприятията RTL изтъкват по-специално, че Регламент № 376/2014 и член 7.2 от Закона за въздухоплаването не могат да се тълкуват в смисъл, че въвеждат специален режим на поверителност или забрана за разкриване на информация, правната последица от които е пълното и абсолютно лишаване на тези предприятия от възможността, с която те разполагат съгласно общия режим на достъп на обществеността до административните документи, предвиден със Закона за прозрачността на административната дейност, и съгласно който могат да получат информацията относно унищожаването на въздухоплавателното средство при изпълняването на полет МН17. Несъмнено анализът на текста на член 15 от този регламент, на контекста, в който се вписва този член, и на целите, които той преследва, показвал, че законодателят на Съюза възнамерявал да въведе специфичен режим на поверителност в областта на авиационната безопасност. Този режим на поверителност обаче не налагал пълна и абсолютна забрана за разкриване на информацията, попадаща в неговия обхват.
- 40 При условията на евентуалност предприятията RTL считат, че дори да се приеме, че посоченият режим на поверителност е приложим, изключвайки всякакъв друг режим, той все пак трябва да се тълкува при зачитане на правото на свобода на изразяване на мнение и на свобода на информацията, прогласено в член 10 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. (наричана по-нататък „ЕКПЧ“). Следователно за предприятията, извършващи дейност в медийния

сектор, се запазвала възможността да получат достъп до определена информация, свързана с важен общ интерес, какъвто е случаят с информацията относно катастрофичното събитие — унищожаването на въздухоплавателното средство при изпълняване на полет МН17.

- 41 В този контекст запитващата юрисдикция иска да установи, на първо място, обхвата на режима на поверителност, въведен с член 15 от Регламент № 376/2014, съвместимостта с него на специалния режим на забрана за разкриване на информация, установен със Закона за въздухоплаването, както и връзката на тези два режима с общия режим на публичен достъп до административните документи, предвиден във вътрешното право в Закона за прозрачността на административната дейност.
- 42 В това отношение този съд счита по-специално, че анализът на Директива 2003/42 и на Регламент № 376/2014 не позволява да се определи дали тези актове налагат, допускат или напротив изключват пълна и абсолютна забрана за разкриване на информация, за която се прилагат въведените с тях различни режими на поверителност. Всъщност в текста на нидерландски език на техните разпоредби и на съображенията, които могат да изяснят приложното им поле, се посочвала необходимостта да се гарантира „подходяща“ поверителност на тази информация. Освен това понякога се правело позоваване на „информацията“, получена от компетентните национални органи, друг път на „чувствителната информация“, с която разполагат тези органи, или на „сведенията за събития“, които могат да представляват риск за авиационната безопасност, без да се уточнява изрично какво обхващат тези различни понятия, нито каква е връзката между тях.
- 43 Освен това посоченият съд счита, че тези различни режими трябва да се тълкуват в светлината, от една страна, на свободата на изразяване на мнение и свободата на информация, което член 11 от Хартата и член 10 от ЕКПЧ като цяло гарантират на всеки, а от друга страна, на правата и специфичната роля на „пазител“, които втората от тези разпоредби признава на печатните медии, както припомнял Европейският съд по правата на човека по-специално в решение от 8 ноември 2016 г., Magyar Хелзинки Bizottság с/у Унгария (СЕ:ЕCHR:2016:1108JUD001803011).
- 44 На второ място, запитващата юрисдикция иска по същество да установи какви са последиците от евентуалната несъвместимост на Закона за въздухоплаването с Регламент № 376/2014, тълкуван в светлината на член 11 от Хартата. В това отношение тя счита, че ако предвиденият в този закон специален режим на забрана за разкриване на информация трябва да се счита за несъвместим с Регламент № 376/2014 и поради това за неприложим, законосъобразността на решението, с което министърът на инфраструктурата и управлението на водите е отхвърлил искането на предприятията RTL, трябва да се преценява с оглед на Закона за прозрачността на административната дейност. Макар и обаче този закон да нямал за цел да осигури транспонирането или прилагането на разпоредби от вторичното право на Съюза и макар последното да не хармонизирало по общ начин правото на публичен достъп до административните документи в държавите членки, посоченият закон трябвало все пак да се тълкува във възможно най-голяма степен, като се държи сметка за установения с Регламент № 376/2014 режим на поверителност, както впрочем припомняло и съображение 33 от последния.

45 При тези обстоятелства Raad van State (Държавен съвет) решава да спре производството по делото и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

- „1) Какво трябва да се разбира под сведения за „събития“ и „подходяща степен на поверителност“ по смисъла на член 15, параграф 1 от [Регламент № 376/2014] и в светлината на правото на свобода на изразяване на мнение и на информация, закрепено в член 11 от [Хартата] и член 10 от ЕКПЧ?
- 2) Трябва ли член 15, параграф 1 от Регламент № 376/2014 в светлината на правото на свобода на изразяване на мнение и на информация, закрепено в член 11 от [Хартата] и в член 10 от ЕКПЧ, да се тълкува в смисъл, че е съвместим с национална правна уредба като разглежданата в главното производство, съгласно която никаква информация за докладвани събития не може да бъде разкривана публично?
- 3) При отрицателен отговор на втория въпрос: може ли компетентният национален орган да прилага общия национален режим на оповестяване, съгласно който информацията не се оповестява, ако интересът от нейното оповестяване не надхвърля интереси, свързани например с отношенията с други държави и международни организации, проверката, контрола и надзора от страна на държавни органи, зачитането на неприкосновеността на личния живот и избягването на непропорционално облагодетелстване или поставяне в неблагоприятно положение на физически или юридически лица?
- 4) Когато се прилага общият национален режим на оповестяване, има ли значение дали става въпрос за информация от националната база данни, или за информация от или за доклади, съдържащи се в други документи, като например политически документи?“.

### **По преюдициалните въпроси**

#### ***По първия и втория въпрос***

- 46 С първия и втория въпрос, които следва да бъдат разгледани заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 15 от Регламент № 376/2014 във връзка с правото на свобода на изразяване на мнение и на свобода на информация, прогласено в член 11 от Хартата, трябва да се тълкува в смисъл, че по отношение на информацията за „събитие“, свързано с авиационната безопасност по смисъла на член 2, точка 7 от този регламент, с която информация разполагат компетентните национални органи, се прилага режим на поверителност, в резултат на който достъп до тази информация нямат нито обществеността, нито дори дадено медийно предприятие.
- 47 В това отношение най-напред следва да се припомни, че както от изискването за еднакво прилагане на правото на Съюза, така и от принципа за равенство следва, че разпоредба от това право, чийто текст не съдържа изрично препращане към правото на държава членка с оглед на определяне на нейния смисъл и обхват, трябва по принцип да получи самостоятелно и еднакво тълкуване навсякъде в Съюза. То трябва да се даде, като се има предвид не само текстът на подлежащата на тълкуване разпоредба, но и нейният контекст и целите на правната уредба, от която тя е част (вж. в този смисъл решения от 18 януари 1984 г., *Ekro*, 327/82, EU:C:1984:11, т. 11, и от 15 ноември 2022 г., *Senatsverwaltung für Inneres und Sport*, C-646/20, EU:C:2022:879, т. 40).

- 48 Освен това всеки акт на Съюза трябва, доколкото е възможно, да се тълкува по начин, който не поставя под съмнение неговата валидност, и в съответствие с цялото първично право, и по-специално с разпоредбите на Хартата. Следователно, когато разпоредба от такъв акт може да бъде тълкувана по различни начини, следва да се предпочете това тълкувание, съгласно което разпоредбата съответства на първичното право, а не онова, което води до установяване на несъвместимост с последното (решения от 14 май 2019 г., М и др. (Отнемане на статута на бежанец), C-391/16, C-77/17 и C-78/17, EU:C:2019:403, т. 77, и от 26 април 2022 г., Полша/Парламент и Съвет, C-401/19, EU:C:2022:297, т. 70).
- 49 В конкретния случай, що се отнася, на първо място, до текста на член 15 от Регламент № 376/2014, следва да се отбележи, от една страна, че параграф 1 от този член задължава по-специално държавите членки да вземат необходимите мерки, за да гарантират поверителността на сведенията за събития, получени от тях на основание членове 4, 5 и 10 от този регламент.
- 50 Както следва от член 4, параграфи 1—3 и 6—8 от Регламент № 376/2014, както и от член 5, параграфи 1—3 и 7 от този регламент, в светлината на определенията, съдържащи се в член 2, точки 3—5 и 7 от него, „сведенията“ по смисъла на същия регламент включват всяка „информация“, събирана под каквато и да било форма от компетентните национални органи, чрез предвидените в първите два от тези три члена системи за уведомяване за събития и за изготвяне на доклади във връзка със събития, които застрашават или могат да застрашат въздухоплавателно средство, лицата на борда му или други лица, независимо дали става въпрос за инциденти, сериозни инциденти или произшествия. Както следва от член 10, параграф 1, първа алинея от Регламент № 376/2014, тези сведения включват в по-широк план и цялата „информация за [тези] събития“, съхранявана в каквато и да е форма в Европейския централен регистър и в националните бази данни, посочени съответно в член 8 и в член 6, параграф 6 от този регламент, и по-специално която е относно „оценката“, „анализа“ и „последващите действия“, които компетентните национални органи трябва да извършат съгласно член 6, параграф 3, първа алинея и член 13, параграф 9 от посочения регламент, както и относно „коригиращите действия“, които трябва да бъдат предприети съгласно член 13, параграф 10 от същия регламент.
- 51 Следователно, както по същество отбелязва генералният адвокат в точка 30 от представеното заключение, предвиденото в член 15, параграф 1 от Регламент № 376/2014 задължение за поверителност се прилага за цялата информация за събитията, с която разполагат националните компетентни органи или ЕААБ съгласно член 4, 5 или 10 от този регламент. Тази информация включва както информацията, събрана от националните компетентни органи, след като са били уведомени за събитие, което застрашава или може да застраши въздухоплавателно средство, лицата на борда му или други лица, така и друга информация, съхранявана в националните бази данни и в Европейския централен регистър, и по-специално информацията, съдържаща се в докладите за събития, в други доклади или прегледи и в другите документи или в информационни носители, изготвени или съставени от тези органи, след такова уведомяване.
- 52 От друга страна, член 15, параграф 2 от Регламент № 376/2014 уточнява правния обхват на задължението за поверителност, посочено в параграф 1 от този член, като определя и материалното му приложно поле. Всъщност параграф 2, първа алинея предвижда, че без да се засягат разпоредбите за защита на информацията за безопасността, съдържащи се в членове 12, 14 и 15 от Регламент № 996/2010, информацията, получена от докладите за събития, се използва само за целта, за която тази информация е събрана. Освен това

съгласно втора алинея от посочения параграф 2 държавите членки не предоставят и не използват информацията за събития с цел търсене на вина или отговорност, и в по-общ план — за цели, различни от поддържането или повишаването на авиационната безопасност.

- 53 Въпреки че член 15, параграф 2, първа алинея от Регламент № 376/2014 се позовава общо на „целта, за която [тази информация] е била събрана“, от анализа на този регламент в неговата съвкупност следва, че тази цел в действителност е свързана с поддържането и повишаването на авиационната безопасност, както е посочено във втората алинея от тази разпоредба. По-конкретно от член 3, параграф 1, член 6, параграф 3, втора алинея и член 13, параграф 10 от посочения регламент ясно и логично следва, че тази информация може да се предоставя и използва само за такава цел, която попада по един или друг начин в обхвата на това поддържане или повишаване на авиационната безопасност, като например откриването на рискове, които могат да засегнат безопасността на въздухоплаването, последващите действия в отговор на тези рискове, предприемането на мерки за справяне с тях или също така защитата на заетите в сектора на гражданското въздухоплаване. Освен това от последните три разпоредби от Регламент № 376/2014 и от член 9, параграф 1 от него е видно, че всички механизми, които са въведени, за да се уредят различните аспекти на обработката на посочената информация при нейното съобщаване, съхраняване, оценка и анализ, или също така при нейния обмен, са предназначени да допринесат за поддържането и повишаването на безопасността в сектора на гражданското въздухоплаване.
- 54 Що се отнася, на второ място, до контекста, в който се вписва член 15 от Регламент № 376/2014, и до преследваните с този регламент цели, следва да се отбележи, първо, че съгласно член 1, параграф 1 от него той има за цел да подобри авиационната безопасност в Съюза, като се гарантира, че съответната информация относно безопасността в областта на гражданското въздухоплаване се докладва, събира, съхранява, защитава, обменя, разпространява и анализира.
- 55 Второ, член 1, параграф 1, буква б) и параграф 2 от Регламент № 376/2014, както и съображения 6, 12, 20, 33, 34 и 40 от този регламент потвърждават, че задължението за поверителност по член 15 от посочения регламент представлява едновременно централен и необходим елемент от въведената с него система за надзор и контрол, с цел повишаване на авиационната безопасност. Това задължение за поверителност е строго по своя характер и се прилага за цялата информация, която се събира или изготвя за тази цел от компетентните национални органи. Посоченото задължение има за последица обстоятелството, че се забранява предоставяне или използване на такава информация за каквито и да било други цели.
- 56 Трето, макар и да не се отнасят пряко до предоставянето и използването на разглежданата информация, други разпоредби от Регламент № 376/2014 очевидно имат за цел и последица да осигурят ефективността на задължението за поверителност, предвидено в член 15 от този регламент, като засилват произтичащата от това забрана за предоставяне или използване на тази информация за цели, различни от изрично посочените в член 15 от посочения регламент.

- 57 По-специално от член 20 във връзка със съображение 50 от Регламент № 376/2014 ясно следва, че правото на публичен достъп до документи, предвидено в Регламент № 1049/2001, не се прилага по отношение на посочената информация. Това е така, защото достъпът до тази информация е предмет на изключителната уредба с по-строгите правила, установени в членове 10 и 11 от Регламент № 376/2014.
- 58 Четвърто, анализът на другите приложими регламенти в областта на авиационната безопасност, към които Регламент № 376/2014 многократно препраща, също потвърждава, че задължението за поверителност по член 15 от този регламент е едновременно и с общ, и със стриктен характер.
- 59 Така член 72, параграфи 1 и 5 от Регламент 2018/1139, който съгласно член 1, параграф 1 има за цел да изгради и да поддържа високо и еднакво равнище на безопасност в гражданското въздухоплаване в Съюза, предвижда, че разпространението и използването на цялата информация, която може да се събира, анализира и обменя от Комисията, ЕААБ и компетентните национални органи в контекста на прилагането на този регламент, трябва да се ограничава до „строго необходимото“ за постигането на тази цел. Освен това член 72, параграф 6 от посочения регламент задължава тези различни субекти да предприемат необходимите мерки, за да гарантират съответната поверителност на тази информация, без да се засягат още „по-строгите“ изисквания за поверителност, предвидени по-специално в Регламент № 376/2014. Накрая, член 119 от Регламент 2018/1139 по същество припомня, че установеното с Регламент № 1049/2001 право на публичен достъп до документи не се прилага за информацията, която е събрана или изготвена съгласно Регламент № 376/2014.
- 60 Логично, член 14, параграфи 1 и 2 от Регламент № 996/2010, който регламент, както следва от член 5, параграфи 1 и 2 от него, се прилага паралелно с Регламент № 376/2014 при наличие на произшествия или сериозни инциденти с въздухоплавателно средство, по отношение на което се води разследване във връзка с безопасността, предвижда по същество, че чувствителната информация относно такива произшествия или сериозни инциденти, събрана в рамките на образувано с оглед на тези произшествия или сериозни инциденти разследване във връзка с безопасността, трябва да се ползва със „защита“, съпоставима с предвидената в Регламент № 376/2014 „поверителност“, в смисъл че тази чувствителна информация не може да бъде предоставяна, нито да бъде използвана за цели, различни от свързаните с това разследване или, в определени случаи, с повишаването на авиационната безопасност. От член 15, параграф 3 от Регламент № 996/2010 следва също, че когато органът, натоварен с разследването във връзка с безопасността, предостави на ЕААБ или на националните органи за гражданско въздухоплаване определена чувствителна информация с цел повишаването на авиационната безопасност, посочената информация трябва да остане защитена от всяко предоставяне или използване за други цели.
- 61 Ето защо от текста на член 15 от Регламент № 376/2014, от контекста, в който той се вписва, и от целите, преследвани с правната уредба, от която той е част, следва, че тази разпоредба трябва да се тълкува в смисъл, че по отношение на цялата информация, с която разполагат компетентните национални органи във връзка с „събитие“ във връзка с авиационната безопасност, така както то е определено в Регламент № 376/2014, се прилага режим на поверителност, в резултат на което обществеността няма право на достъп под каквато и да било форма до тази информация.

- 62 Що се отнася до съображенията на запитващата юрисдикция относно използването от законодателя на Съюза на определението „подходящ“, по-специално в съображения 6, 33, 34 и 40 от Регламент № 376/2014, както и в някои от неговите разпоредби, и по-специално в член 1, параграф 1, в член 3, параграф 1 и в член 6, параграф 3 от този регламент, следва да се добави, че това понятие препраща не към „поверителността“, предвидена в посочения регламент като такава, а към „защитата“ или „запазването“ на тази поверителност, към „мерките“, които следва да се вземат, за да се гарантира това запазване или защита, както и към „използването“ на съответната информация. Следователно това понятие трябва да се разбира не в смисъл, че посочената поверителност има само относителен характер, както счита тази юрисдикция, а че поверителността трябва да се осигури с всички средства, гарантиращи, че въпросната информация се използва само за целите, за които е била събрана или създадена.
- 63 Следователно член 15 от Регламент № 376/2014 допуска национална правна уредба, която предвижда, че информацията относно такова събитие, с която разполагат компетентните национални органи, се прилага пълен и абсолютен режим на поверителност, вследствие на който обществеността няма право да получи достъп под каквато и да е форма до тази информация.
- 64 От това следва, че задължението за поверителност по член 15, параграф 1 от Регламент № 376/2014, се прилага по-специално по отношение на всяка информация, събрана в каквато и да е форма от компетентен национален орган във връзка с събитие като разглежданото в главното производство, а именно „произшествие“ по смисъла на член 2, точка 5 от Регламент № 376/2014 и на Регламент № 996/2010, към който препраща тази разпоредба, както и всяка информация, която се съдържа в каквато и да е форма в документ или информационен носител, изготвен или създаден вследствие на уведомяването за това събитие, и която е налична в съответната национална база данни, както и в Европейския централен регистър. Всъщност такова събитие е сред тези, за които се изисква задължително уведомяване съгласно член 4, параграф 1, буква а), подточка iv) от Регламент № 376/2014, тъй като става въпрос за събитие, което е свързано с полета на засегнатото въздухоплавателно средство и представлява значителен риск за авиационната безопасност. Следователно посоченото задължение трябва да се спазва, наред с останалото, при наличието на „доклади от ECCAIRS“ като посочените в точки 32—34 от настоящото решение, като се има предвид, че ECCAIRS на практика е софтуерът, използван от националните бази данни и от Европейския централен регистър и чието въвеждане се изисква с Регламент № 376/2014, както следва от член 7, параграф 4 от този регламент във връзка със съображение 16 от него.
- 65 На трето и последно място, с оглед на въпросите на запитващата юрисдикция относно правните последици от това тълкуване на член 15 от Регламент № 376/2014 по отношение на правото на свобода на изразяване на мнение и на свободата на информация, закрепено в член 11 от Хартата, в особения случай, когато лицето, поискало достъп до информация, попадаща в обхвата на предвидения в този член режим на поверителност, е медийно предприятие, трябва да се уточни следното.
- 66 Съдът вече е припомнил, че актовете или разпоредбите на вторичното право на Съюза, които могат да имат отрицателно въздействие върху упражняването на правото на свобода на изразяване на мнение и на свобода на информация, прогласено в член 11 от Хартата, и

следователно да доведат до ограничаване на това упражняване, трябва да се тълкуват с оглед на това право (вж. в този смисъл решение от 26 април 2022 г., Полша/Парламент и Съвет, C-401/19, EU:C:2022:297, т. 47 и 70).

- 67 В конкретния случай в представените писмени становища Съветът на Европейския съюз, Комисията и нидерландското правителство изтъкват, че макар да ограничава упражняването на правото на свобода на изразяване на мнение и на свобода на информация, прогласено в член 11 от Хартата, член 15 от Регламент № 376/2014 отговаря на условията по член 52, параграф 1 от Хартата, при наличието на които може да бъде допуснато такова ограничение.
- 68 В това отношение в член 52, параграф 1 от Хартата се предвижда, че ограничения могат да се въвеждат в упражняването на гарантираните от нея права и свободи, при условие, първо, че тези ограничения бъдат предвидени в закон, второ, че те зачитат основното съдържание на съответните права и свободи и трето, че при спазване на принципа на пропорционалност са необходими и действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора.
- 69 Що се отнася, първо, до изискването това ограничение да бъде предвидено в закон, от практиката на Съда следва, че то предполага по-специално в неговото правно основание да се определя ясно и точно обхватът на ограничението (вж. в този смисъл решения от 17 декември 2015 г., WebMindLicenses, C-419/14, EU:C:2015:832, т. 81, и от 6 октомври 2020 г., État luxembourgeois (Правна защита срещу искане за информация в данъчната област), C-245/19 и C-246/19, EU:C:2020:795, т. 76).
- 70 Такъв е случаят с член 15 от Регламент № 376/2014, както следва по-специално от точки 51 и 61 от настоящото решение.
- 71 Що се отнася, второ, до изискването за зачитане на основното съдържание на разглежданото право, следва най-напред да се припомни, че член 15 от Регламент № 376/2014 подчинява на общ и строг режим на поверителност информацията, която компетентните органи за авиационна безопасност събират или с която разполагат по силата на този регламент. В това отношение този член 15 може да засегне правото на свобода на изразяване на мнение и на свобода на информация, прогласено в член 11 от Хартата, тъй като с него се позволява получаването на информация — изобщо от всеки съгласно параграф 1 от тази разпоредба, и по-специално от медиите съгласно параграф 2 от нея.
- 72 Всъщност член 15 от Регламент № 376/2014 е пречка всяко лице да има свободен достъп до посочените в тази разпоредба сведения и информация и следователно да се запознае с тяхното съдържание, и то независимо от събитията, за които се отнася тази информация, и следователно независимо от интереса, който тя евентуално би могла да представлява за обществеността.
- 73 Освен това този член възпрепятства по-конкретно медийните предприятия да имат достъп до посочената информация за целите на упражняваната от тях журналистическа дейност в рамките на подготвителната действия по издирване, разследване и събиране на материали, които са присъщи на свободата на медиите и на крайната цел на журналистическата



дейност, състояща се в съобщаване на информация на обществеността, с която да подхранват обществения дебат (вж. в този смисъл решение от 15 март 2022 г., *Autorité des marchés financiers*, C-302/20, EU:C:2022:190, т. 68 и 69 и цитираната съдебна практика).

- 74 Независимо от това, член 15 от Регламент № 376/2014 се прилага само за информация относно произшествия, сериозни инциденти или други събития, които могат да представляват значителен риск за авиационната безопасност, която информация се събира от компетентните публични органи или с която те разполагат съгласно този регламент. Следователно тази разпоредба не пречи на обществеността и на медийните предприятия да се стремят да се информират по този въпрос от други източници или чрез други средства.
- 75 Освен това този член 15 сам по себе си не засяга свободата на мнение и свободата на изразяване.
- 76 При това положение следва да се приеме, че посоченият член 15 не засяга основното съдържание на правото, прогласено в член 11 от Хартата.
- 77 Трето, що се отнася до изискването всяко ограничение да е необходимо за постигането на призната от Съюза цел от общ интерес и да е пропорционално на тази цел, следва да се припомни, че Съдът вече е постановил, че целите да се гарантира безопасността на въздушния трафик и по-общо — да се осигури еднакво и високо равнище на безопасност в гражданското въздухоплаване в Европа, представляват признати от Съюза цели от общ интерес (вж. в този смисъл решения от 5 юли 2017 г., *Fries*, C-190/16, EU:C:2017:513, т. 42 и 43, и от 2 юни 2022 г., *Skeyes*, C-353/20, EU:C:2022:423, т. 67).
- 78 Освен това такава цел от общ интерес може да бъде тази, която се състои в създаването от законодателя на Съюза на сектор, който се характеризира с особено положение, на система за надзор и контрол, основаваща се на механизми за съобщаване на информация от съответните физически или юридически лица, на споделен анализ на тази информация от компетентните национални органи и на Съюза, както и на защита на посочената информация посредством задължения за поверителност. По-специално Съдът приема, че такива задължения могат да бъдат необходими за запазване на доверието на съответните лица, както и за защитата им от риска от разкриване на информацията, която те трябва да съобщават на компетентните органи (вж. относно сектора на финансовия надзор решение от 19 юни 2018 г., *Baumeister*, C-15/16, EU:C:2018:464, т. 31—33 и 46, както и, що се отнася до сектора на обществените поръчки, решение от 7 септември 2021 г., *Klairédos regione atliekų tvarkymo centras*, C-927/19, EU:C:2021:700, т. 115 и цитираната съдебна практика).
- 79 В случая обаче, както следва от точки 54 и 55 от настоящото решение, именно тези цели, които са в основата едновременно на Регламент № 376/2014 в неговата цялост, по-специално на въведената от него система за надзор и контрол, и на задължението за поверителност по член 15 от посочения регламент, представляват основен и необходим елемент от тази система.
- 80 Освен това, както отбелязват Съветът и Комисията в представените пред Съда писмени и устни становища, важно е да се отбележи, че макар по общ и строг начин да се изключва всякакво право на обществеността или дори на медийно предприятие на достъп до съответната информация, предвиденото в член 15 от Регламент № 376/2014 задължение за

поверителност не засяга възможността компетентните национални органи или съдилища да решат по свой почин, в определени случаи и при спазване на строги условия, да направят част от тази информация обществено достояние.

- 81 Това е така, защото най-напред член 13, параграфи 11 и 12 от Регламент № 376/2014, който трябва да се тълкува в светлината на съображение 32 от този регламент, оправомощава държавите членки да публикуват не само доклади, предназначени да информират обществеността за общото равнище на безопасност в гражданското въздухоплаване, по-специално чрез обобщена и несъдържаща лични данни информация, но и доклади за конкретни събития, при условие че те не съдържат лични данни.
- 82 По-нататък, както следва от самия текст на член 15 от Регламент № 376/2014, той не засяга възможността, която член 14, параграфи 3 и 4 от Регламент № 996/2010 предоставя на правораздавателните органи или на компетентния национален орган, да реши да разкрие, доколкото това е строго необходимо за разрешени от закона цели и при спазване на условията, предвидени в тези разпоредби и в приложимото национално право, определена информация относно произшествие или сериозен инцидент с въздухоплавателно средство, което е било обект на разследване във връзка с безопасността.
- 83 Накрая, по същия начин член 15 от Регламент № 376/2014 не засяга възможността органът, натоварен с разследването във връзка с безопасността, да реши в съответствие с член 15, параграфи 4 и 5 от Регламент № 996/2010 да информира пострадалите от съответното произшествие или сериозен инцидент, както и техните роднини или сдружения, и да направи обществено достояние всяка информация относно процедурата по разследване, както и евентуалните предварителни доклади, заключения или препоръки, направени в рамките на тази процедура. Освен това съгласно член 16 от същия регламент този орган е длъжен да публикува окончателния доклад от процедурата по разследване.
- 84 Като се имат предвид всички разпоредби, посочени в точки 81—83 от настоящото решение, които предоставят на обществеността, и по-специално на медийните предприятия, някои възможности за получаване на обща информация относно авиационната безопасност в Съюза, както и на информация във връзка с определени събития, в случаите, когато компетентните национални органи или съдилища считат, че е обосновано целевото публикуване или разкриване на тази информация, предвиденото в член 15 от Регламент № 376/2014 задължение за поверителност трябва да се счита за пропорционално на преследваната от него цел. Всъщност, независимо от обстоятелството, че това задължение не възпрепятства обществеността и медийните предприятия да се опитат да се информират от други източници или по друг начин, както следва от точка 74 от настоящото решение, то не изключва всякаква възможност за разкриване на разглежданата информация по инициатива и под контрола на тези органи или съдилища. Поради това изглежда, че с приемането на Регламент № 376/2014 законодателят на Съюза се е стремил да установи и действително е установил справедливо равновесие между преследваните с този регламент цели, от една страна, и различните засегнати публични и частни права и интереси, от друга.
- 85 С оглед на всички изложени съображения на първия и втория въпрос следва да се отговори, че член 15 от Регламент № 376/2014 във връзка с правото на свобода на изразяване на мнение и на свобода на информация, прогласено в член 11 от Хартата, трябва да се тълкува в смисъл, че по отношение на информацията за „събитие“, свързано с авиационната безопасност по смисъла на член 2, точка 7 от този регламент, с която информация

разполагат компетентните национални органи, се прилага режим на поверителност, в резултат на който достъп в каквато и да е форма до тази информация нямат нито обществеността, нито дори дадено медийно предприятие.

### **По третия и четвъртия въпрос**

- 86 Предвид отговора на първия и на втория въпрос не е необходимо да се отговаря на третия и на четвъртия въпрос.

### **По съдебните разноски**

- 87 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (втори състав) реши:

**Член 15 от Регламент (ЕС) № 376/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 година за докладване, анализ и последващи действия във връзка със събития в гражданското въздухоплаване, за изменение на Регламент (ЕС) № 996/2010 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 2003/42/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и на регламенти (ЕО) № 1321/2007 и (ЕО) № 1330/2007 на Комисията, изменен с Регламент (ЕС) 2018/1139 на Европейския парламент и на Съвета от 4 юли 2018 година, разглеждан в светлината на правото на свобода на изразяване на мнение и на свобода на информация, прогласено в член 11 от Хартата на основните права на Европейския съюз,**

**трябва да се тълкува в смисъл, че**

**по отношение на информацията относно „събитие“, свързано с авиационната безопасност по смисъла на член 2, точка 7 от Регламент № 376/2014, изменен, с която информация разполагат компетентните национални органи, се прилага режим на поверителност, в резултат на който достъп в каквато и да е форма до тази информация нямат нито обществеността, нито дори дадено медийно предприятие.**

Подписи