



# Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

A.M. COLLINS

fremSAT den 15. juni 2023<sup>1</sup>

**Sag C-451/22**

**RTL Nederland BV,**

**RTL Nieuws BV**

**procesdeltager:**

**Minister van Infrastructuur en Waterstaat**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene))

»Præjudiciel forelæggelse – civil luftfart – forordning (EU) nr. 376/2014 – artikel 15, stk. 1 – passende fortrolighedsgrad for oplysninger om begivenheder – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 11 og 42 – Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – artikel 10 – frihed til at modtage oplysninger – begrænsning – offentlig sikkerhed«

## I. Indledning

1. Den 17. juli 2014 omkom 298 mennesker, da fly MH17 fra Malaysia Airlines, en planlagt passagerflyvning fra Amsterdam (Nederlandene) til Kuala Lumpur (Malaysia), styrtede ned i nærheden af Hrabove, en landsby i det østlige Ukraine<sup>2</sup>. RTL Nederland BV og RTL Nieuws BV (herefter »RTL«), der er to nederlandske medievirksomheder, anmodede om oplysninger fra den nederlandske regering med henblik på at opklare, hvad regeringen vidste om sikkerheden i det ukrainske luftrum forud for nedstyrtningen. Minister van Infrastructuur en Waterstaat (ministeren for infrastruktur og vandforvaltning, herefter »ministeren«) traf afgørelse om, at national lovgivning og forordning nr. 376/2014 (herefter »begivenhedsforordningen«)<sup>3</sup> var til hinder for at videregive disse oplysninger. Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse udspringer af RTL's anfægtelse af denne afgørelse.

<sup>1</sup> – Originalsprog: engelsk.

<sup>2</sup> – I oktober 2015 offentliggjorde Onderzoeksraad voor Veiligheid (sikkerhedsudvalget, Nederlandene) rapporter om tre undersøgelser, den ene vedrørende omstændighederne ved nedskydningen af fly MH17, den anden om beslutningsprocessen i forbindelse med flyruter og den tredje vedrørende proceduren for indsamling af passagerlister. Udvalget udsendte anbefalinger med henblik på at undgå sådanne katastrofer i fremtiden. Et fælles undersøgelseshold vedrørende MH17 bestående af medlemmer af politimyndighederne og de judicielle myndigheder i Belgien, Nederlandene, Australien, Malaysia og Ukraine gennemfører en strafferetlig efterforskning.

<sup>3</sup> – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 3.4.2014 om indberetning og analyse af samt opfølgning på begivenheder inden for civil luftfart, ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 996/2010 og ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/42/EF, Kommissionens forordning (EF) nr. 1321/2007 og Kommissionens forordning (EF) nr. 1330/2007 (EUT 2014, L 122, s. 18).

## II. Retsforskrifter

### A. EU-retten

2. Begivenhedsforordningens artikel 15 med overskriften »Fortrolighed og hensigtsmæssig brug af oplysninger« har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne og organisationerne træffer i overensstemmelse med deres nationale lovgivning de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre de oplysninger om begivenheder, de modtager i medfør af artikel 4, 5 og 10, en passende fortrolighedsgrad, og det samme gør [Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur (herefter »agenturet«)].

Hver medlemsstat, hver organisation, der er etableret i en medlemsstat, og agenturet behandler kun personoplysninger i det omfang, det er nødvendigt i medfør af denne forordning, og med forbehold af nationale retsakter til gennemførelse af [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (EFT 1995, L 281, s. 31)].

2. Oplysninger, der stammer fra indberetninger af begivenheder, må kun anvendes til det formål, hvortil de er indsamlet, jf. dog bestemmelserne om beskyttelse af følsomme oplysninger i artikel 12, 14 og 15 i [Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 996/2010 af 20. oktober 2010 om undersøgelse og forebyggelse af havarier og hændelser inden for civil luftfart og om ophævelse af direktiv 94/56/EF (EUT 2010, L 295, s. 35)].

Medlemsstaterne, agenturet og organisationerne stiller hverken oplysningerne om begivenheder til rådighed eller anvender dem

- a) med henblik på at placere skyld eller ansvar eller
- b) til et hvilket som helst andet formål end til opretholdelse eller forbedring af luftfartssikkerheden.

3. Kommissionen, agenturet og medlemsstaternes kompetente myndigheder sikrer, når de opfylder deres forpligtelser som omhandlet i artikel 14 i relation til oplysningerne i den europæiske centrale database:

- a) at oplysningerne behandles fortroligt, og
- b) at anvendelsen af oplysningerne begrænses til, hvad der er strengt nødvendigt med henblik på at opfylde deres sikkerhedsrelaterede forpligtelser uden at placere skyld eller ansvar; i denne forbindelse anvendes disse oplysninger navnlig til risikostyring og analyse af sikkerhedstendenser, der kan føre til sikkerhedsanbefalinger eller foranstaltninger og dermed afhjælpe faktiske eller potentielle sikkerhedsmangler.

[...]«

## **B. *Nederlandsk ret***

3. Artikel 2.1 i Wet openbaarheid van bestuur (lov om offentlighed i forvaltningen) fastsætter følgende:

»Ved udøvelsen af sine opgaver skal en forvaltningsmyndighed udlevere oplysninger i overensstemmelse med denne lov og i denne forbindelse tage hensyn til den offentlige interesse i åben adgang til oplysninger, medmindre andet er fastsat ved lov.«

4. Artikel 3 i lov om offentlighed i forvaltningen har følgende ordlyd:

»1. Enhver kan anmode en forvaltningsmyndighed eller en institution, et departement eller et selskab, som henhører under en forvaltningsmyndighed, om oplysninger i dokumenter vedrørende et administrativt anliggende.

2. I anmodningen skal rekvirenten specificere det administrative anliggende eller det dokument vedrørende dette anliggende, hvorom rekvirenten ønsker at modtage oplysninger.

3. Rekvirenten behøver ikke at godtgøre en interesse ved indgivelsen af anmodningen.

4. Hvis anmodningen er formuleret for generelt, skal forvaltningsmyndigheden hurtigst muligt henstille til rekvirenten at præcisere anmodningen og bistå rekvirenten herved.

5. En anmodning om oplysninger skal imødekommes med forbehold af bestemmelserne i artikel 10 og 11.«

5. Artikel 1.1 i Wet luchtvaart (luftfartsloven) fastsætter følgende:

»I denne lov og de i henhold hertil udstedte bestemmelser forstås ved:

begivenhed: en operationel afbrydelse, defekt, fejl eller anden uregelmæssighed, som påvirker eller kan påvirke flysikkerheden uden at udgøre et flyvehavari eller en alvorlig flyvehændelse som omhandlet i artikel 3, litra a) og k), i Rådets direktiv 94/56/EF om fastlæggelse af de grundlæggende principper for undersøgelse af flyvehavarier og flyvehændelser inden for civil luftfart [(EFT 1994, L 319, s. 14)].«

6. I henhold til luftfartslovens artikel 7.1, første afsnit, skal begivenheder indberettes til ministeren for infrastruktur og miljø.

7. Luftfartslovens artikel 7.2 har følgende ordlyd:

»1. Oplysninger, der er fremkommet ved en indberetning som omhandlet i artikel 7.1, første afsnit, eller er modtaget fra en medlemsstat i Den Europæiske Union som svar på en lignende indberetning i denne medlemsstat, er ikke offentlige.

2. Enhver myndighed med reguleringskompetence på området for civil luftfartssikkerhed eller med kompetence til at undersøge flyvehavarier og flyvehændelser, som finder sted i Den Europæiske Union, skal have adgang til de oplysninger, der er omhandlet i første afsnit.

3. Når indberetningen registreres, må individuelle personers navne og adresser ikke registreres.«

### III. Faktiske omstændigheder i hovedsagen, de præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen

8. Den 10. januar 2018 anmodede RTL om dokumenter vedrørende fly MH17-katastrofen fra den nederlandske regering i henhold til lov om offentlighed i forvaltningen. De rekvirerede dokumenter omfattede »alle ECCAIRS-indberetninger angående Ukraine i 2014«<sup>4</sup>.

9. Ministeren identificerede to relevante indberetninger, men traf afgørelse om, at han ikke kunne videregive dem, fordi i) RTL ikke er en af de berørte parter som omhandlet i begivenhedsforordningens artikel 10, stk. 2, dvs. personer og organisationer fra luftfartssektoren som anført i bilag II til denne forordning, og ii) luftfartslovens artikel 7.2 var til hinder for videregivelse af disse indberetninger<sup>5</sup>.

10. RTL anlagde sag til prøvelse af ministerens afgørelse. Ved skrivelse af 31. december 2018 oplyste virksomheden Rechtbank Midden-Nederland (ret i første instans i Nederlandenes centrale del, Nederlandene) om, at den af procesøkonomiske hensyn begrænsede sit søgsmål til alle dokumenter vedrørende indberetninger om sikkerhedssituationen i luftrummet over Ukraine før den 17. juli 2014, herunder indberetninger i ECCAIRS<sup>6</sup>.

11. Rechtbank (ret i første instans) gav ikke RTL medhold<sup>7</sup>. Luftfartslovens artikel 7.2, som tager sigte på at afspejle fortrolighedsforpligtelsen indeholdt i begivenhedsforordningens artikel 15, stk. 1, er ifølge retten til hinder for at videregive ECCAIRS-indberetninger. RTL kan ikke støtte ret på begivenhedsforordningens artikel 10, idet denne bestemmelse udtømmende opregner, hvordan og til hvem der kan udleveres oplysninger. RTL anerkendte, at virksomheden ikke er en berørt part som omhandlet i denne bestemmelse. RTL kan heller ikke påberåbe sig begivenhedsforordningens artikel 13, stk. 12, da denne bestemmelse ikke fastsætter en procedure for videregivelse af anonymiserede oplysninger efter anmodning. Endvidere kan RTL ikke påberåbe sig retten til at modtage meddelelser i artikel 10 som fastsat i den europæiske menneskerettighedskonvention, underskrevet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«), da disse begrænsninger er fastsat ved lov, og der ikke foreligger nogen særlige omstændigheder som omhandlet i den relevante retspraksis, der indikerer, at disse begrænsninger kan være retsstridige. I det omfang, at RTL's anmodning kan fortolkes således, at den omfatter ethvert dokument vedrørende ECCAIRS-indberetningerne, er de samme betragtninger til hinder for, at de videregives.

12. Selv om ministeren havde stillet de to indberetninger, som han havde identificeret som relevante, til rådighed for Rechtbank (ret i første instans), besluttede denne ret, at det ville være uhensigtsmæssigt at læse dem. Den anså det også for uhensigtsmæssigt at imødekomme RTL's anmodning om en materiel erklæring om, hvorvidt den nederlandske regering havde reageret tilstrækkelig hurtigt på advarsler om sikkerheden i det ukrainske luftrum.

<sup>4</sup> – ECCAIRS (European Coordination Centre for Aircraft Incident Reporting Systems (Det Europæiske Koordinationscenter for Systemer for Indberetning af Flyhændelser)) er den software, der anvendes af alle medlemsstater og den europæiske centrale database (herefter »ECR«) til at opbevare indberetninger af begivenheder (16. betragtning til begivenhedsforordningen).

<sup>5</sup> – Afgørelse af 17.10.2018.

<sup>6</sup> – I retsmødet bekræftede den nederlandske regering omfanget af RTL's søgsmål.

<sup>7</sup> – Dom afsagt af Rechtbank Midden-Nederland (ret i første instans i Nederlandenes centrale del) den 7.11.2019, UTR 18/4363 (NL:RBMNE:2019:5226).

13. RTL har iværksat appel til prøvelse af dommen i første instans ved Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene). Denne ret har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende 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 [...] artikel 11 [i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«)] 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?»

14. Den nederlandske regering, Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. I retsmødet den 30. marts 2023 indgav disse parter skriftlige indlæg og besvarede Domstolens skriftlige og mundtlige spørgsmål.

#### **IV. Bedømmelse**

##### ***A. Ophævelsen af direktiv 2003/42/EF og vedtagelsen af begivenhedsforordningen***

15. I 2011 offentliggjorde Kommissionen en meddelelse om indførelse af et europæisk sikkerhedsstyringssystem<sup>8</sup>. Henset til en forventet stigning i antallet af flyvninger bemærkede Kommissionen, at det ville være vanskeligt at opretholde Den Europæiske Unions lave havarihyppighed uden at iværksætte særlige foranstaltninger, herunder identifikation af sikkerhedsrisici, deling af sikkerhedsoplysninger og proaktiv efterforskning af hændelser.

16. Trods vedtagelsen af direktiv 2003/42<sup>9</sup> identificerede Kommissionen en betydelig svaghed i indberetningen af sikkerhedsrelaterede begivenheder, herunder begivenheder forårsaget af ufuldstændige data og oplysninger af lav kvalitet. Med henblik på at imødekomme disse

<sup>8</sup> – Meddelelse af 25.10.2011 fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om oprettelse af et europæisk sikkerhedsstyringssystem på luftfartsområdet (KOM(2011) 670 endelig).

<sup>9</sup> – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 13.6.2003 om indberetning af hændelser inden for civil luftfart (EUT 2003, L 167, s. 23).

bekymringer var det nødvendigt at etablere en kultur for åben indberetning og skabe et miljø, hvor enkeltpersoner følte sig i stand til at indberette sikkerhedsrelaterede begivenheder uden at frygte repressalier, hvilket blev beskrevet som en »åben rapporteringskultur«<sup>10</sup>.

17. I forbindelse med Kommissionens kontrol af direktiv 2003/42 gav medlemsstaterne udtryk for, at de anså effektiv indberetning af begivenheder for at være afgørende for etableringen af et evidensbaseret sikkerhedssystem. De beklagede manglen på fortrolighed for indberettede oplysninger og det lave beskyttelsesniveau, som de judicielle myndigheder ydede. De foreslog, at bestemmelserne om beskyttelse af oplysninger blev revideret med henblik på at skabe et miljø uden placering af skyld, hvor enkeltpersoner blev tilskyndet til at indberette sikkerhedsmæssige fejl og mangler<sup>11</sup>.

18. I sin udtalelse om forslaget til begivenhedsforordningen<sup>12</sup> erklærede Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg sig enig i, at ordningen for indberetning af hændelser kun kunne fungere effektivt, hvis der eksisterede en »åben rapporteringskultur«, hvor de implicerede personer var beskyttet mod sanktioner fra arbejdsgiveren, og som beskyttede dem mod enhver form for skade eller retsforfølgning for utilsigtede fejl. For at forebygge frygt og ubegrundede reaktioner i offentligheden var det hensigtsmæssigt, at medlemsstaterne offentliggjorde oplysningerne i samlet form og i årlige rapporter om det generelle niveau for luftfartssikkerheden.

19. Disse overvejelser var medvirkende til, at direktiv 2003/42 blev ophævet. Det står klart, at alle berørte parter anså fortroligheden af oplysninger for at være afgørende for, at flysikkerhedsstyringssystemet fungerede effektivt. Med forbehold af min vurdering af de relevante bestemmelser i begivenhedsforordningen er jeg enig i denne opfattelse. Selv om der findes mange sammenhænge, hvor gennemsigtighed er i offentlighedens interesse, fordi dette øger legitimiteten og effektiviteten og sikrer, at personer og organisationer kan stilles til ansvar for deres handlinger, er der andre situationer, hvor dette ikke kan være det primære hensyn. Indberetning af begivenheder inden for civil luftfart falder tydeligvis i denne anden kategori.

20. Begivenhedsforordningen fastsætter regler med henblik på at sikre, at sikkerhedsoplysninger vedrørende civil luftfart indberettes, indsamles, opbevares, beskyttes, udveksles mellem luftfartseksperter og analyseres, og at der om nødvendigt træffes sikkerhedsforanstaltninger på grundlag af en analyse af disse oplysninger<sup>13</sup>. Forordningen dækker alle begivenheder, der omfatter et luftfartøj, som er registreret i en medlemsstat eller flyves af en organisation med hjemsted i en medlemsstat, selv om de har fundet sted uden for den pågældende medlemsstats område<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> – Meddelelse af 25.10.2011 fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om oprettelse af et europæisk sikkerhedsstyringssystem på luftfartsområdet (KOM(2011) 670 endelig), afsnit 3.3.

<sup>11</sup> – Kommissionens arbejdsdokument, Impact Assessment, Accompanying document to the Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on occurrence reporting in civil aviation (konsekvensanalyse, ledsagedokument til forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indberetning af episoder inden for civil luftfart) (SWD(2012) 441 final) (18.12.2012), bilag I, afsnit 4, og bilag II, afsnit 4.1. Selv om artikel 8, stk. 1, i direktiv 2003/42 generelt forpligtede medlemsstaterne til at træffe foranstaltninger til sikre en passende fortrolighedsgrad vedrørende modtagne oplysninger, oplyste nogle respondenter, at oplysninger var blevet frigivet efter anmodning.

<sup>12</sup> – Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indberetning af episoder inden for civil luftfart, ændring af forordning (EU) nr. 996/2010 og ophævelse af direktiv 2003/42/EF, Kommissionens forordning (EF) nr. 1321/2007 og Kommissionens forordning (EF) nr. 1330/2007 (COM(2012) 776 final) (EUT 2013, C 198, s. 73).

<sup>13</sup> – Hændelser, alvorlige hændelser og havarier som defineret i forordning nr. 996/2010 er også omfattet af begivenhedsforordningen.

<sup>14</sup> – 18. betragtning til begivenhedsforordningen.

21. Begivenhedsforordningen fastsætter et krav om obligatorisk indberetning af begivenheder, der udgør en væsentlig risiko for luftfartssikkerheden og om frivillig indberetning af begivenheder, som ikke opfanges af den obligatoriske indberetningsordning<sup>15</sup>. De kompetente myndigheder i medlemsstaterne har adgang til de respektive nationale databaser, der indeholder disse indberetninger<sup>16</sup>. Kommissionen varetager ECR, hvori alle indberetninger af begivenheder indsamlet i Unionen opbevares, hvortil de kompetente myndigheder i medlemsstaterne, agenturet<sup>17</sup> og Kommissionen har adgang<sup>18</sup>. Indberettede oplysninger skal følges op på nationalt plan ved at analysere dem med henblik på at fastlægge sikkerhedsrisici, fastsætte passende foranstaltninger til at forbedre luftfartssikkerheden, hvor det er relevant, og gennemføre og overvåge sådanne foranstaltningers effektivitet. Agenturet skal oplyses om disse udviklinger. Der er også en ordning for opfølgning på EU-plan<sup>19</sup>.

22. Begivenhedsforordningen indeholder en række bestemmelser om fortrolighed og om hensigtsmæssig brug af oplysninger, beskyttelse af informationskilder, adgang til dokumenter og beskyttelse af personoplysninger. Oplysninger anonymiseres generelt i videst muligt omfang og er kun til rådighed for personer, som har til opgave at varetage og forbedre den civile luftfartssikkerhed. Jeg henviser mere udførligt til disse bestemmelser nedenfor.

## **B. Det første spørgsmål**

### *1. Fortolkningen af begivenhedsforordningens artikel 15, stk. 1*

23. Den forelæggende ret er i tvivl om, hvad der menes med »passende fortrolighedsgrad« for »oplysninger om begivenheder« i begivenhedsforordningens artikel 15, stk. 1, første afsnit<sup>20</sup>. Ifølge den forelæggende ret er denne formulering vigtig med henblik på at fastslå, om ministeren med rette afviste at videregive de to indberetninger, som han havde identificeret som relevante for RTL's anmodning om »indberetninger angående sikkerhedssituationen i luftrummet over Ukraine før den 17. juli 2014, herunder indberetninger i ECCAIRS«.

<sup>15</sup> – Begivenhedsforordningens artikel 4 og 5. Jf. også Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2015/1018 af 29.6.2015 om opstilling af en liste, der klassificerer begivenheder inden for civil luftfart, som skal indberettes i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 376/2014 (EUT 2015, L 163, s. 1).

<sup>16</sup> – Begivenhedsforordningens artikel 6.

<sup>17</sup> – Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1592/2002 af 15.7.2002 om fælles regler for civil luftfart og om oprettelse af et europæisk luftfartssikkerhedsagentur (EFT 2002, L 240, s. 1) oprettede Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur, som endte med at blive Den Europæiske Unions Luftfartssikkerhedsagentur (jf. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1139 af 4.7.2018 om fælles regler for civil luftfart og oprettelse af Den Europæiske Unions Luftfartssikkerhedsagentur og om ændring af forordning (EF) nr. 2111/2005, (EF) nr. 1008/2008, nr. 996/2010, nr. 376/2014 og direktiv 2014/30/EU og 2014/53/EU og om ophævelse af (EF) nr. 552/2004 og (EF) nr. 216/2008 og Rådets forordning (EØF) nr. 3922/91 (EUT 2018, L 212, s. 1)).

<sup>18</sup> – Begivenhedsforordningens artikel 8 og 9.

<sup>19</sup> – Begivenhedsforordningens artikel 13 og 14.

<sup>20</sup> – I retsmødet bekræftede den nederlandske regering, at den forelæggende ret ikke anser forordning nr. 996/2010, hvortil begivenhedsforordningens artikel 15, stk. 2, henviser, for at være relevant for RTL's anmodning om oplysninger. De parter, der var til stede i retsmødet, erklærede sig enige i rettens tilgang. Ved bedømmelsen af spørgsmålene lægger jeg derfor til grund, at de formodes at være relevante for behandlingen af den sag, der verserer ved den forelæggende ret (jf. f.eks. dom af 27.6.2018, Altiner og Ravn, C-230/17, EU:C:2018:497, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis). For fuldstændighedens skyld gør jeg også opmærksom på, at begivenhedsforordningen ud over at fastsætte regler for obligatorisk og frivillig indberetning af begivenheder omhandler indberetning på frivillig basis af sikkerhedsrelaterede begivenheder såvel som analyse og, hvor det er passende, udveksling heraf samt opfølgning [jf. begivenhedsforordningens artikel 3, artikel 5, stk. 1, litra b), artikel 5, stk. 2, litra b), artikel 5, stk. 3, litra b), artikel 5, stk. 4-6, og artikel 9, stk. 3]. Eftersom det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse vedrører indberettede begivenheder og ikke »sikkerhedsrelaterede oplysninger«, vil jeg ikke behandle sidstnævnte.

24. Før ordlyden af begivenhedsforordningens artikel 15, stk. 1, undersøges, vil det være hensigtsmæssigt at sammenfatte de informationsstrømme, der vedrører begivenheder<sup>21</sup>.

25. Personer, der er ansat ved, har kontrakt med eller leverer ydelser til organisationer som defineret i begivenhedsforordningens artikel 2, nr. 8), indberetter sædvanligvis begivenheder til den organisation, hvor de er ansat, eller som benytter deres ydelser. Som et alternativ kan de indberette begivenheder direkte til en national kompetent myndighed eller til agenturet. Indberetninger af begivenheder, som er udarbejdet på baggrund af indsamlede oplysninger om begivenheder, opbevares i databaser<sup>22</sup>. Indberetningerne overføres til den nationale kompetente myndigheds database<sup>23</sup>. Sikkerhedsundersøgelsesmyndighederne og de civile luftfartsmyndigheder skal have adgang til deres respektive nationale databaser for at analysere indberetninger af begivenheder, drage konklusioner på baggrund heraf og iværksætte foranstaltninger til at forbedre luftfartssikkerheden<sup>24</sup>.

26. Medlemsstaterne og agenturet stiller alle oplysninger relateret til sikkerhed opbevaret i deres respektive indberetningsdatabaser, herunder indberetninger om begivenheder, til rådighed for de øvrige medlemsstaters kompetente myndigheder, agenturet og Kommissionen ved fuld og sikker onlineadgang til ECR<sup>25</sup>. Indberetningerne analyseres, og enhver opfølgende handling sker på EU-plan<sup>26</sup>.

27. Hvad angår bedømmelsen af begivenhedsforordningens artikel 15, stk. 1, undergives EU-retlige bestemmelser, for så vidt som de ikke henviser til medlemsstaternes ret med henblik på at fastlægge deres betydning og rækkevidde i henhold til fast retspraksis sædvanligvis en selvstændig og ensartet fortolkning. Denne fortolkning skal søges under hensyntagen til bestemmelsernes ordlyd, den sammenhæng, hvori disse bestemmelser indgår, og det formål, som forfølges med den pågældende lovgivning<sup>27</sup>.

28. Det fremgår af begivenhedsforordningens artikel 15, stk. 1, første afsnit, at medlemsstaterne, organisationer og agenturet skal træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre de oplysninger om begivenheder, de modtager i medfør af artikel 4, 5 og 10, en passende fortrolighedsgrad.

29. Begivenhedsforordningens artikel 2, nr. 7), definerer »begivenhed« som »enhver sikkerhedsrelateret episode, herunder navnlig et havari eller en alvorlig hændelse, som bringer, eller som, hvis den ikke korrigeres eller imødegås, kan bringe et luftfartøj, de ombordværende eller enhver anden person i fare«.

30. Begivenhedsforordningen definerer ikke »oplysninger« [(o.a.: på engelsk »details«)]. Ordbogsdefinitioner af dette begreb omfatter »information eller kendsgerning om noget«, »en underordnet del« eller »små elementer, der udgør en helhed«. Ordet »renseignements«, som anvendes i den franske sprogversion, gengives på engelsk ofte som »details« eller »information«.

<sup>21</sup> – De oplysninger, der skal indberettes obligatorisk (jf. begivenhedsforordningens artikel 4, stk. 6 og 7). Informationsstrømmen i forbindelse med frivillig indberetning af begivenheder og andre sikkerhedsrelaterede oplysninger er ikke væsentligt anderledes (jf. begivenhedsforordningens artikel 5). Jf. også EASA, »Easy Access Rules for Occurrence Reporting (Regulation (EU) No 376/2014)« (Regler for let adgang til indberetninger af begivenheder (forordning (EU) nr. 376/2014), december 2022, s. 111-115.

<sup>22</sup> – Begivenhedsforordningens artikel 6, stk. 5.

<sup>23</sup> – Dette vedrører organisationer, der ikke certificeres af agenturet (jf. begivenhedsforordningens artikel 4, stk. 8, og artikel 5, stk. 6).

<sup>24</sup> – Begivenhedsforordningens artikel 6, stk. 9 og 10.

<sup>25</sup> – Begivenhedsforordningens artikel 9 og artikel 10, stk. 1.

<sup>26</sup> – Begivenhedsforordningens artikel 14.

<sup>27</sup> – Jf. i denne retning dom af 21.6.2018, Oberle (C-20/17, EU:C:2018:485, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).



Den spanske, den tjekkiske, den tyske og den portugisiske sprogversion anvender tilsvarende ord med betydningen »informationer«, »data« eller »detaljer«. Det er interessant, at den nederlandske sprogversion anvender ordet »bijzonderheden«, som udtrykker betydningen »særlige forhold«, »specifikke forhold« eller »særlige kendetegn« såvel som »detaljer« eller »information«. Dette minder om den italienske sprogversion, som taler om »informazioni dettagliate«, dvs. »detaljerede informationer«. Denne sammenlignende tekstuelle analyse viser, at »oplysninger om begivenheder« henviser til alle informationer om begivenheder, hvortil de relevante organisationer, medlemsstaterne eller agenturet har adgang i henhold til begivenhedsforordningens artikel 4, 5 eller 10.

31. Ordet »passende« i udtrykket »passende fortrolighedsgrad« i begivenhedsforordningens artikel 15, stk. 1, defineres ikke. Dets sædvanlige betydning – »egnet eller hensigtsmæssig under omstændighederne«<sup>28</sup> – nødvendiggør pr. definition en analyse i forhold til konteksten.

32. Det fremgår af 33. betragtning til begivenhedsforordningen, at »[i]ndberetning af begivenheder og anvendelsen af oplysninger om begivenheder til forbedring af sikkerheden er afhængig af et tillidsforhold mellem indberetteren og den enhed, der har ansvaret for indsamlingen og vurderingen af oplysningerne. Dette forudsætter streng overholdelse af bestemmelser om fortrolighed. Formålet med at beskytte sikkerhedsoplysningerne mod uhensigtsmæssig brug og med at begrænse adgangen til [ECR] udelukkende til berørte parter, der arbejder med forbedringen af luftfartssikkerheden, er at sikre, at der til stadighed er adgang til sikkerhedsoplysninger, således at der kan træffes passende og rettidige forebyggende foranstaltninger, og luftfartssikkerheden kan forbedres. I den forbindelse bør følsomme sikkerhedsoplysninger beskyttes på passende vis, og indsamlingen af dem bør sikres ved at garantere deres fortrolige karakter, ved at beskytte kilden og ved at sikre tilliden hos personalet inden for den civile luftfart til ordninger for indberetning af begivenheder. Der bør træffes passende foranstaltninger til at sikre, at oplysninger, der indsamles gennem ordninger for indberetning af begivenheder, forbliver fortrolige, og at adgangen til [ECR] er begrænset. Nationale bestemmelser om informationsfrihed bør tage højde for sådanne oplysningers nødvendige fortrolige karakter. De indsamlede oplysninger bør beskyttes tilstrækkeligt mod uautoriseret anvendelse eller frigivelse. De bør anvendes udelukkende til opretholdelse eller forbedring af luftfartssikkerheden og ikke til at placere skyld eller ansvar«.

33. I henhold til begivenhedsforordningens artikel 1, stk. 2, har »[i]ndberetning af begivenheder [...] udelukkende til formål at forebygge havarier og hændelser, ikke at placere skyld eller ansvar«.

34. Begivenhedsforordningens artikel 6, stk. 1, fastsætter, at organisationer skal udpege en eller flere personer til at varetage indsamlingen, vurderingen, behandlingen, analysen og opbevaringen af oplysninger om begivenheder, der indberettes i henhold til artikel 4 og 5. I henhold til denne forordnings artikel 13, stk. 1, skal der indføres en procedure til analyse af de indsamlede begivenheder med henblik på at fastlægge de hermed forbundne sikkerhedsrisici. I henhold til begivenhedsforordningens artikel 6, stk. 3, skal der udpeges kompetente myndigheder til at indføre en ordning til uafhængigt at indsamle, vurdere, behandle, analysere og opbevare oplysninger om begivenheder, der indberettes i henhold til artikel 4 og 5.

<sup>28</sup> – Den spanske, den tjekkiske, den tyske, den italienske og den nederlandske sprogversion af begivenhedsforordningens artikel 15, stk. 1, anvender adjektivet »egnet« eller »passende«. Den franske sprogversion udelader adjektivet og taler om »la confidentialité«.

35. Det fremgår af begivenhedsforordningens artikel 10, stk. 1, at alle enheder, der har ansvaret for at fastsætte regler for sikkerheden inden for civil luftfart, og alle sikkerhedsundersøgelsesmyndigheder i Unionen skal have fuld og sikker onlineadgang til oplysninger om begivenheder i ECR.

36. Henset til konteksten kræver udtrykket »passende fortrolighedsgrad«, at medlemsstaterne sikrer, at oplysninger om begivenheder kun er tilgængelige for udpegede personer inden for organisationer, udpegede kompetente myndigheder, enheder, der har ansvaret for at fastsætte regler for sikkerheden inden for civil luftfart, og sikkerhedsundersøgelsesmyndigheder som udtrykkeligt fastsat i begivenhedsforordningen, idet dette skal ske med henblik på at opretholde eller forbedre luftfartssikkerheden. Det følger heraf, at begivenhedsforordningens artikel 15, stk. 1, ikke tillader videregivelse efter anmodning af oplysninger om begivenheder til et medlem af offentligheden eller til en medievirksomhed.

37. For fuldstændighedens skyld påpeger jeg, at det ikke er plausibelt, at en medievirksomhed såsom RTL ved at få adgang til de relevante oplysninger og videregive dem til offentligheden kan bidrage meningsfuldt til opretholdelsen eller forbedringen af luftfartssikkerheden. Hermed tilsigtes ikke en nedvurdering af uafhængig og upartisk journalistisk virksomhed, som er af afgørende betydning for at afdække mangler i offentlige og private institutioner og myndigheder. Denne betragtning afspejler blot det forhold, at EU-lovgiver i forbindelse med den omfattende tilsynsordning, som begivenhedsforordningen udgør en del af, har besluttet, at offentlighedens interesse varetages bedst ved ikke at videregive de relevante oplysninger uden for kredsen af luftfarts- og sikkerhedsekspertter, som har til opgave at analysere disse oplysninger og iværksætte opfølgende foranstaltninger.

38. De to indberetninger af begivenheder opbevares i den relevante nationale database og i ECR<sup>29</sup>. Forpligtelserne i forbindelse med fortrolighed og hensigtsmæssig brug af oplysninger som fastsat i begivenhedsforordningens artikel 15, stk. 3, er derfor også relevante.

39. I henhold til begivenhedsforordningens artikel 15, stk. 3, skal oplysninger i ECR behandles fortroligt. Anvendelsen af oplysningerne skal begrænses til opfyldelsen af Kommissionens, agenturets og medlemsstaternes kompetente myndigheders sikkerhedsrelaterede forpligtelser. Begivenhedsforordningens artikel 10, stk. 2, fastsætter en procedure for anmodning om adgang til oplysninger i ECR for »berørte parter«, der i artikel 2, nr. 14), defineres som personer, der kan medvirke til forbedring af luftfartssikkerheden ved at have adgang til de oplysninger om begivenheder, der udveksles mellem medlemsstaterne, og som tilhører en af de kategorier af berørte parter, der er fastsat i bilag II. Beslutningen om at videregive oplysninger i henhold til artikel 11 begrænses til det, der er strengt nødvendigt til brugerens formål<sup>30</sup>. Berørte parter må kun bruge oplysningerne til det formål, der er anført på anmodningsformularen, og det skal være foreneligt med det formål, der er anført i begivenhedsforordningens artikel 1. De må ikke videregive de modtagne oplysninger uden forudgående skriftligt samtykke fra informationsformidleren<sup>31</sup>. Begivenhedsforordningens artikel 11 fastsætter, hvorledes anmodninger om oplysninger i ECR skal indgives og behandles. I henhold til denne forordnings

<sup>29</sup> – Hvilket blev bekræftet i retsmødet.

<sup>30</sup> – Begivenhedsforordningens artikel 11, stk. 8.

<sup>31</sup> – Begivenhedsforordningens artikel 11, stk. 7.

artikel 20, stk. 1, fastsætter forordningens artikel 10 og 11 strengere regler for adgang til data og oplysninger end forordning (EF) nr. 1049/2001<sup>32</sup>. Begivenhedsforordningens artikel 10 fastsætter, at anvendelsen af oplysningerne i ECR skal ske i overensstemmelse med artikel 15.

40. Det fremgår klart af ordlyden af begivenhedsforordningens artikel 15, stk. 3, at muligheden for at få adgang til indberetninger af begivenheder opbevaret i ECR er begrænset til personer, som følger den i artikel 10 fastsatte procedure. Ifølge akterne har RTL medgivet, at virksomheden ikke har adgang til den i artikel 10 fastsatte procedure, fordi den ikke er en berørt part som defineret i begivenhedsforordningens artikel 2, nr. 14)<sup>33</sup>.

41. De parter, der har indgivet indlæg, deler det synspunkt, at »oplysninger om begivenheder« som omhandlet i denne forordnings artikel 15, stk. 1, ikke må videregives efter anmodning til et medlem af offentligheden eller en medievirksomhed. RTL's argumentation for retten i første instans og den forelæggende ret, som er sammenfattet i anmodningen om præjudiciel afgørelse, anfægter ikke denne opfattelse.

42. For det første har RTL med støtte i 33. betragtning til begivenhedsforordningen, hvorefter »følsomme sikkerhedsoplysninger [bør] beskyttes på passende vis«, argumenteret for, at der findes en kategori af sikkerhedsoplysninger, som, selv om den er omfattet af obligatorisk eller frivillig indberetning af begivenheder som omhandlet i denne forordning, ikke er følsom og derfor kan videregives.

43. Eftersom intet i den dispositive del af begivenhedsforordningen støtter denne argumentation, er jeg ikke overbevist om, at henvisningen til »følsomme sikkerhedsoplysninger« i 33. betragtning begrænser omfanget af den beskyttelse, som oplysninger om begivenheder er tillagt ved begivenhedsforordningens artikel 15, stk. 1<sup>34</sup>.

44. For det andet har RTL med støtte i bestemmelser i begivenhedsforordningen vedrørende beskyttelse af personlige oplysninger om personer, der indberetter begivenheder eller nævnes i forbindelse med begivenheder, argumenteret for, at virksomheden har ret til at få adgang til oplysninger om anonymiserede begivenheder<sup>35</sup>. Dette er ikke tilfældet. Anonymisering af

<sup>32</sup> – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 30.5.2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT 2001, L 145, s. 43). Jf. også artikel 119 i forordning 2018/1139, som fastsætter, at selv om forordning nr. 1049/2001 finder anvendelse på agenturets dokumenter, gælder dette med forbehold af reglerne om adgang til data og oplysninger fastsat i begivenhedsforordningen.

<sup>33</sup> – For fuldstændighedens skyld anfører jeg, at i henhold til begivenhedsforordningens artikel 15, stk. 4, skal de kompetente myndigheder i medlemsstaterne og retsplejemyndighederne samarbejde med hinanden med henblik på at sikre på den ene side den korrekte balance mellem behovet for god retspleje og på den anden side, at der til stadighed er adgang til sikkerhedsoplysninger. Retsplejen vedrører retsforfølgning for forsætlig forsømmelse eller tydelig, alvorlig og grov tilsidesættelse af en åbenbar risiko og dyb mangel på professionelt ansvar for at foretage sådanne handlinger, som er påkrævet. Begivenhedsforordningens artikel 15, stk. 4, tillader derfor videregivelse af oplysninger på grundlag af administrative forhåndsaftaler, når behovet for god retspleje vejer tungere end behovet for at sikre, at der til stadighed er adgang til oplysningerne. Denne bestemmelse er ikke blot irrelevant under de foreliggende omstændigheder, men bekræfter også, at fortrolighed er af central betydning i begivenhedsforordningen.

<sup>34</sup> – Betragtninger er ikke retligt bindende (jf. f.eks. dom af 19.11.1998, Nilsson m.fl., C-162/97, EU:C:1998:554, præmis 54). De kan være nyttige ved fortolkningen af juridiske instrumenters dispositive del, men en betragtning kan ikke påberåbes til støtte for en fortolkning af en dispositiv bestemmelse, der er i strid med bestemmelsens ordlyd (jf. f.eks. dom af 25.11.1998, Manfredi, C-308/97, EU:C:1998:566, præmis 30). Det er ganske vist muligt, at 33. betragtning til begivenhedsforordningen indirekte henviser til artikel 14 i forordning nr. 996/2010 med overskriften »Beskyttelse af følsomme sikkerhedsoplysninger«, men dette underbygger ikke RTL's argumentation.

<sup>35</sup> – Begivenhedsforordningens artikel 2, nr. 9), definerer »anonymisering« som »fjernelse af alle personlige oplysninger om indberetteren og om de personer, der nævnes i indberetninger af begivenheder, og eventuelle enkeltheder, herunder navn på den organisation eller de organisationer, der er involveret i begivenheden, hvormed indberetterens eller en tredjeparts identitet kan afsløres, eller hvormed disse oplysninger kan udledes, fra indberetninger af begivenheder«.

begivenheder udelukker ikke nødvendigvis, at personer, der var involveret i dem eller indberettede dem, kan identificeres. Den af RTL foreslåede fortolkning risikerer at skade begivenhedsforordningens effektive virkning.

45. Endvidere vil begivenheder hyppigt blive indberettet af personer, som muligvis har haft et vist ansvar for dem eller i et vist omfang var involveret i dem, da de indtraf. Begivenhedsforordningen tillægger beskyttelsen af disse personers personlige oplysninger særlig vægt. Det anføres i 33. betragtning til forordningen, at streng fortrolighed er af afgørende betydning for, at systemet fungerer effektivt, idet det er afhængigt af »et tillidsforhold mellem indberetteren og den enhed, der har ansvaret for indsamlingen og vurderingen af oplysningerne«. 34.-45. betragtning til forordningen forklarer væsentligheden af at indføre en »åben rapporteringskultur«, hvor enkeltpersoner tilskyndes til at indberette begivenheder ved at skærme dem mod negative konsekvenser af at gøre dette, dog med forbehold af anvendelsen af national strafferet og en forsvarlig retspleje. Det fremgår af 35. betragtning, at indberetninger af begivenheder bør anonymiseres<sup>36</sup>, og at oplysninger om indberetterens identitet og de personer, der nævnes i disse indberetninger, ikke bør indføres i databaserne. I henhold til begivenhedsforordningens artikel 15, stk. 1, andet afsnit, behandler medlemsstaterne, organisationerne og agenturet kun personoplysninger i det omfang, det er nødvendigt i medfør af denne forordning. Forordningens artikel 16 fastsætter detaljerede regler for beskyttelsen af informationskilderne<sup>37</sup>.

46. På baggrund af det ovenfor anførte konkluderer jeg, at personoplysninger kun under undtagelsesvis omstændigheder opbevares i de databaser, der indeholder oplysninger om begivenheder. Det kan desuden ikke udledes af begivenhedsforordningens bestemmelser og formål, at oplysninger om begivenheder kan videregives efter anmodning til et medlem af offentligheden eller en medievirksomhed under den betingelse, at de er blevet anonymiseret.

47. For det tredje har RTL med støtte i begivenhedsforordningens artikel 13, stk. 12, hvorefter »[m]edlemsstaterne [...] også [kan] offentliggøre anonymiserede indberetninger af begivenheder og resultater af risikoanalyser«, argumenteret for, at ministeren kan videregive de anmodede oplysninger til RTL. Som anført af alle de parter, der har indgivet indlæg, indrømmer denne bestemmelses ordlyd tydeligvis medlemsstaterne en skønsmargen til at offentliggøre visse anonymiserede oplysninger<sup>38</sup>. Bestemmelsen indfører imidlertid ikke en adgangsordning, hvorved et medlem af offentligheden eller en medievirksomhed kan anmode om og få adgang til anonymiserede oplysninger om begivenheder. RTL's fortolkning af denne bestemmelse er igen både i strid med begivenhedsforordningens ordlyd og vil underminere forordningens effektive virkning.

<sup>36</sup> – Begivenhedsforordningens artikel 2, nr. 6), definerer »anonymiserede oplysninger« som »oplysninger fra indberetninger af begivenheder, fra hvilke alle personoplysninger såsom navne eller adresser på fysiske personer er blevet fjernet«.

<sup>37</sup> – Luftfartslovens artikel 7.2, tredje afsnit, fastsætter, at navne og adresser på enkeltpersoner ikke registreres, når en begivenhed registreres.

<sup>38</sup> – Selv om dette spørgsmål ikke er omtvistet i den foreliggende sag, er det min opfattelse, at medlemsstaterne i lyset af begivenhedsforordningens formål kun må udøve denne skønsmargen, når de anser det for at være i offentlighedens interesse at gøre dette under hensyntagen til behovet for at sikre den effektive virkning af forordningens bestemmelser.

## 2. Chartrets artikel 11 og EMRK's artikel 10

48. Med anden del af det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om chartrets artikel 11 og EMRK's artikel 10, navnlig for så vidt som disse bestemmelser omhandler retten til at modtage oplysninger, påvirker fortolkningen af begivenhedsforordningens artikel 15, stk. 1<sup>39</sup>. De parter, der har indgivet indlæg, er enige om, at denne tilgang anfægter forordningens gyldighed.

49. Ifølge forklaringerne til chartret om grundlæggende rettigheder<sup>40</sup> svarer chartrets artikel 11 til EMRK's artikel 10. I henhold til chartrets artikel 52, stk. 3, har rettighederne i dets artikel 11 samme betydning og omfang som i EMRK, således som fortolket i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis<sup>41</sup>. Mens artikel 6, stk. 3, TEU bekræfter, at de grundlæggende rettigheder, som er fastsat ved EMRK, udgør generelle principper i EU-retten, har Unionen ikke tiltrådt EMRK og derfor ikke formelt integreret denne konvention i sin retsorden. Domstolen har bemærket, at chartrets artikel 52, stk. 3, ikke begrænser EU-rettens og Den Europæiske Unions Domstols autonomi. Det påhviler dermed Domstolen at sørge for, at den fortolkning, som den foretager af chartrets artikel 11, ikke tilsidesætter det beskyttelsesniveau, der er sikret ved EMRK's artikel 10, således som denne fortolkes af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol<sup>42</sup>.

50. Det er klart, og alle de parter, der har indgivet indlæg, er enige om, at begivenhedsforordningens artikel 15, stk. 1, begrænser retten for en medievirksomhed såsom RTL til at modtage og dermed videregive visse oplysninger<sup>43</sup>.

51. I henhold til chartrets artikel 52, stk. 1<sup>44</sup>, skal enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved dette charter, være fastlagt i lovgivningen og respektere disse rettigheders og friheders væsentligste indhold. Under iagttagelse af proportionalitetsprincippet kan der kun indføres begrænsninger, såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder<sup>45</sup>.

<sup>39</sup> – I henhold til fast retspraksis og chartrets artikel 51, stk. 1, kan de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved Unionens retsorden, anvendes over for medlemsstaterne i alle situationer, der reguleres af EU-retten, men ikke uden for sådanne situationer (dom af 6.10.2015, *Delvigne*, C-650/13, EU:C:2015:648, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis); Unionens institutioner er forpligtede til at overholde de rettigheder, der fremgår af chartret (dom af 8.9.2020, *Kommissionen og Rådet mod Carreras Sequeros m.fl.*, C-119/19 P og C-126/19 P, EU:C:2020:676, præmis 110).

<sup>40</sup> – EUT 2007, C 303, s. 17. I henhold til chartrets artikel 52, stk. 7, skal Unionens og medlemsstaternes domstole tage behørigt hensyn til disse forklaringer.

<sup>41</sup> – Dom af 26.4.2022, *Polen mod Parlamentet og Rådet* (C-401/19, EU:C:2022:297, præmis 44), og af 8.12.2022, *Google* (Fjernelse af links til angiveligt urigtige oplysninger) (C-460/20, EU:C:2022:962, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis).

<sup>42</sup> – Jf. i denne retning dom af 22.10.2020, *Silver Plastics og Johannes Reifenhäuser mod Kommissionen* (C-702/19 P, EU:C:2020:857, præmis 24 og 25 og den deri nævnte retspraksis).

<sup>43</sup> – Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, dom af 8.11.2016, *Magyar Helsinki Bizottság mod Ungarn* (CE:ECHR:2016:1108JUD001803011, §§ 157-170 og den deri nævnte retspraksis), og i denne retning dom af 15.3.2022, *Autorité des marchés financiers* (C-302/20 EU:C:2022:190, præmis 68 og den deri nævnte retspraksis).

<sup>44</sup> – Jf. også EMRK's artikel 10, stk. 2.

<sup>45</sup> – Dom af 3.9.2008, *Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen* (C-402/05 P og C-415/05 P, EU:C:2008:461, præmis 360 og den deri nævnte retspraksis), af 9.11.2010, *Volker und Markus Schecke og Eifert* (C-92/09 og C-93/09, EU:C:2010:662, præmis 50), og af 26.4.2022, *Polen mod Parlamentet og Rådet* (C-401/19, EU:C:2022:297, præmis 63). Ifølge Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol skal undtagelser fortolkes strengt, og behovet for dem skal fastslås på overbevisende måde (jf. f.eks. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, dom af 10.12.2007, *Stoll mod Schweiz*, CE:ECHR:2007:1210JUD006969801, § 101 og den deri nævnte retspraksis).

52. Begivenhedsforordningen og den nationale lovgivning fastsætter den omtvistede begrænsning med tilstrækkelig klarhed og forudsigelighed<sup>46</sup>. Betingelsen om, at en sådan begrænsning skal være fastlagt i lovgivningen, er derfor opfyldt.

53. Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt det væsentligste indhold i friheden til at modtage og meddele oplysninger respekteres, begrænser begivenhedsforordningen på ingen måde medievirksomheders ret til fra andre kilder at få adgang til oplysninger om luftfartssikkerhed og den nederlandske regerings viden herom og afsløre disse oplysninger, som det måtte passe dem. Denne forordnings artikel 13, stk. 11, pålægger endvidere medlemsstaterne en forpligtelse til mindst én gang om året at offentliggøre en sikkerhedsoversigt for at holde den brede offentlighed underrettet om sikkerhedsniveauet inden for civil luftfart. Den anfægtede foranstaltning synes derfor at respektere det væsentligste indhold i de af RTL påberåbte rettigheder og friheder.

54. Hvad angår begrundelsen for begrænsningen og spørgsmålet om, hvorvidt den er nødvendig for at nå et legitimt formål, fremgår det specifikt af EMRK's artikel 10, stk. 2, at udøvelsen af ytringsfriheden kan underkastes restriktioner, der er nødvendige af hensyn til offentlig sikkerhed<sup>47</sup>. Som anført i punkt 15-19 i dette forslag til afgørelse blev spørgsmålet om offentlig sikkerhed overvejet nøje under den proces, som førte til ophævelsen af direktiv 2003/42, og disse overvejelser havde en væsentlig indflydelse på den fortrolighedsordning, der blev indført ved begivenhedsforordningen. Jeg er ikke i tvivl om, at reglerne mod videregivelse af indberetninger af begivenheder er nødvendige. Videregivelse efter anmodning af indberetninger af begivenheder til et medlem af offentligheden eller en medievirksomhed ville have negativ indvirkning på incitamentet til at indberette begivenheder, hvilket både ville reducere antallet af indberetninger og kvaliteten og fuldstændigheden af de oplysninger, der indberettes på denne måde, og således i uacceptabel grad underminere den effektive virkning af Den Europæiske Unions flysikkerhedsstyringssystem.

55. I lyset af det ovenfor anførte forekommer det mig klart, at de i den foreliggende sag omtvistede begrænsninger af videregivelse er nødvendige for den effektive virkning af Den Europæiske Unions flysikkerhedsstyringssystem, og udgør en nødvendig og forholdsmæssig begrænsning af medievirksomheders rettigheder<sup>48</sup>. Chartrets artikel 11 påvirker ikke den fortolkning af begivenhedsforordningens artikel 15, stk. 1, som jeg foreslår. Den påvirker heller ikke gyldigheden af sidstnævnte bestemmelse. Alle de parter, der har indgivet indlæg, er på dette punkt enige.

### 3. *Chartrets artikel 42*

56. Forud for retsmødet anmodede Domstolen de parter, der havde indgivet indlæg, om at drøfte forholdet mellem chartrets artikel 11 og 42, navnlig i) omfanget af de i disse bestemmelser fastsatte rettigheder i lyset af chartrets artikel 52, stk. 3, og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis vedrørende EMRK's artikel 10 og ii) betydningen af sameksistensen mellem chartrets artikel 11 og 42 for fortolkningen af begivenhedsforordningen. Ifølge de parter, der besvarede Domstolens spørgsmål i retsmødet, er dette spørgsmål relevant, idet RTL's anmodning om oplysninger vedrører indberetninger opbevaret i både den nationale

<sup>46</sup> – Jf. f.eks. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, dom af 15.10.2015, *Perinçek mod Schweiz* (CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, § 131 og den deri nævnte retspraksis).

<sup>47</sup> – Jf. analogt dom af 1.12.2011, *Painer* (C-145/10, EU:C:2011:798, præmis 115).

<sup>48</sup> – Jf. analogt dom af 13.9.2011, *Prigge m.fl.* (C-447/09, EU:C:2011:573, præmis 58), og af 5.7.2017, *Fries* (C-190/16, EU:C:2017:513, præmis 43).

database og i ECR<sup>49</sup>, hvortil enheder i Den Europæiske Union, der har ansvaret for at fastsætte regler for sikkerheden inden for civil luftfart, og alle sikkerhedsundersøgelsermyndigheder har adgang.

57. Chartrets artikel 42 fastsætter en ret til aktindsigt i dokumenter fra Den Europæiske Unions institutioner, organer, kontorer og agenturer<sup>50</sup>. Den ret til aktindsigt i EU-dokumenter, som er fastsat i denne bestemmelse<sup>51</sup>, er en specifik udmøntning af retten til at modtage oplysninger, som fremgår af chartrets artikel 11. Ifølge forklaringerne til chartret om grundlæggende rettigheder blev den ret, der er sikret ved chartrets artikel 42, overtaget fra artikel 255 EF, nu artikel 15, stk. 3, TEUF<sup>52</sup>. Sidstnævnte bestemmelse henviser til en ret til aktindsigt i dokumenter fra Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer, »uanset medium«. I henhold til denne bestemmelse skal generelle principper for og begrænsninger i udøvelsen af denne ret af hensyn til offentlige eller private interesser, fastsættes ved forordning af Europa-Parlamentet og Rådet. Forordning nr. 1049/2001, som blev vedtaget på grundlag af artikel 255, stk. 2, EF, og begivenhedsforordningen indeholder disse generelle principper og begrænsninger.

58. I henhold til artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001 har enhver unionsborger og enhver fysisk eller juridisk person, der har bopæl eller hjemsted i en medlemsstat, ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter med forbehold af de principper, betingelser og begrænsninger, der er fastsat i denne forordning. Samme forordnings artikel 4, stk. 1, litra a), indeholder en undtagelse, hvorefter institutionerne skal afslå at give aktindsigt, hvis udbredelse ville være til skade for beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til offentlig sikkerhed. De i begivenhedsforordningen fastsatte begrænsninger af videregivelse kan betragtes som værende specifikke udmøntninger af undtagelsen for offentlig sikkerhed [(o.a.: på engelsk »public security«)]<sup>53</sup>.

59. I henhold til begivenhedsforordningens artikel 20 finder forordning nr. 1049/2001 ikke anvendelse på begivenhedsforordningens artikel 10 og 11, som fastsætter strengere regler for adgang til data og oplysninger i ECR. Begivenhedsforordningens artikel 10, stk. 1, hvilken artikel har overskriften »Videregivelse af oplysninger opbevaret i [ECR]«, fastsætter i andet afsnit, at oplysningerne om begivenheder i ECR skal anvendes i overensstemmelse med bl.a. forordningens

<sup>49</sup> – Sædvanligvis indgives anmodninger om dokumenter, som er omfattet af chartrets artikel 42, til de relevante institutioner, organer, kontorer og agenturer i Den Europæiske Union. I henhold til begivenhedsforordningen skal anmodninger om oplysninger i ECR indgives til et udpeget nationalt kontaktpunkt (begivenhedsforordningens artikel 10). Det er uklart, om den minister, som behandlede RTL's anmodning om oplysninger, vurderede, at anmodningen omfattede alle de relevante oplysninger om begivenheder opbevaret i ECR (med andre ord oplysninger, som andre medlemsstater havde overført til ECR).

<sup>50</sup> – Begivenhedsforordningens artikel 10, stk. 1.

<sup>51</sup> – Chartrets artikel 42 har ikke en direkte ækvivalent i EMRK; aktindsigt i dokumenter er omfattet af friheden til at modtage oplysninger, som er sikret ved EMRK's artikel 10.

<sup>52</sup> – I henhold til chartrets artikel 52, stk. 2, skal de rettigheder, der anerkendes i dette charter, og for hvilke der er fastlagt bestemmelser i traktaterne, udøves på de betingelser og med de begrænsninger, der er fastlagt deri.

<sup>53</sup> – I normal sprogbrug har sikkerhedsforanstaltninger [(o.a.: på engelsk »safety measures«)] sædvanligvis til formål at forebygge eller begrænse utilsigtet skade, mens sikkerhedsforanstaltninger [(o.a.: på engelsk »security measures«)] vedrører forebyggelse af skade og imødegåelse af trusler, der skyldes forsætlige handlinger. Begivenhedsforordningen omhandler i formel henseende sikkerhed [(o.a.: på engelsk »safety«)] i forbindelse med civil luftfart og ikke offentlig sikkerhed [(o.a.: på engelsk »public security«)]. Ikke desto mindre er det klart, at de begivenheder, der skal indberettes i henhold til denne forordning, både omfatter utilsigtede hændelser og hændelser, der skyldes forsættelig forsømmelse. Under alle omstændigheder er jeg enig i det synspunkt, som generaladvokat Bot har fremsat i anden sammenhæng, hvorefter begrebet offentlig sikkerhed [(o.a.: på engelsk »public security«)] omfatter spørgsmål vedrørende offentlig orden [(o.a.: på engelsk »public safety«)] (generaladvokat Bots forslag til afgørelse Van Gennip m.fl., C-137/17, EU:C:2018:272, punkt 82).

artikel 15. Begivenhedsforordningens artikel 15 udgør derfor en specifik udmøntning af den generelle ret til aktindsigt i EU-dokumenter, som er fastsat i artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1049/2001<sup>54</sup>.

60. Chartrets artikel 52, stk. 1, er relevant for begrænsninger af alle de rettigheder og friheder, som er anerkendt ved denne retsakt, herunder begrænsningen i begivenhedsforordningens artikel 15, i det omfang denne bestemmelse finder anvendelse på dokumenter i ECR. De betragtninger, der er anlagt, og den konklusion, der er draget i punkt 51-55 i dette forslag til afgørelse, er i forbindelse med chartrets artikel 42 relevante i den foreliggende sag mutatis mutandis. Dette synspunkt deles af de parter, der besvarede det relevante skriftlige spørgsmål i retsmødet.

### ***C. Det andet spørgsmål***

61. Begivenhedsforordningens artikel 15, stk. 1, pålægger medlemsstaterne og organisationerne en forpligtelse til at sikre oplysninger om begivenheder en passende fortrolighedsgrad i overensstemmelse med deres nationale lovgivning<sup>55</sup>.

62. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om en national lovgivning, hvorefter ikke en eneste oplysning vedrørende en indberettet begivenhed må videregives, er forenelig med begivenhedsforordningens artikel 15, stk. 1.

63. Videregivelse betegner i denne sammenhæng videregivelse til den brede offentlighed.

64. Det følger af den foreslåede bedømmelse af det første spørgsmål, at en national lovgivning, hvorefter ikke en eneste oplysning vedrørende en indberettet begivenhed må videregives, er forenelig med begivenhedsforordningens artikel 15, stk. 1.

### ***D. Det tredje og det fjerde spørgsmål***

65. I lyset af den foreslåede besvarelse af det første og det andet spørgsmål er der ikke behov for at besvare det tredje og det fjerde spørgsmål. Som påpeget af de parter, der har fremsat relevante betragtninger, er der kun behov for at besvare disse spørgsmål, hvis det andet spørgsmål besvares benægtende.

66. For klarhedens skyld tilføjer jeg, at det følger af besvarelsen af det første og det andet spørgsmål, at i det omfang oplysninger, som modtages af medlemsstaterne, organisationerne og agenturet i henhold til begivenhedsforordningens artikel 4, 5 og 10, er indeholdt i andre regeringsdokumenter, er begivenhedsforordningens artikel 15, stk. 1, til hinder for videregivelse efter anmodning af disse oplysninger til et medlem af offentligheden eller en medievirksomhed<sup>56</sup>.

<sup>54</sup> – I retsmødet drog Kommissionen en analogi til den situation, der er omhandlet i f.eks. dom af 5.2.2018, *Pari Pharma mod EMA* (T-235/15, EU:T:2018:65, præmis 54 og 55).

<sup>55</sup> – Forordningens karakter og funktion i EU-rettens retskildesystem betyder, at deres bestemmelser i almindelighed har umiddelbar virkning i de nationale retsordener, uden at det er nødvendigt for de nationale myndigheder at træffe gennemførelsesforanstaltninger. Visse forordningsbestemmelser kan dog, for at kunne blive gennemført, kræve, at der vedtages gennemførelsesforanstaltninger af medlemsstaterne, jf. dom af 30.3.2017, *Lingurár* (C-315/16, EU:C:2017:244, præmis 17 og den deri nævnte retspraksis).

<sup>56</sup> – Ministeren identificerede to indberetninger som reaktion på RTL's anmodning om oplysninger. Det forekommer derfor spekulativt, at der skulle findes andre dokumenter, herunder politiske akter, som indeholder oplysninger fra eller om indberetninger af begivenheder (jf. forelæggelsesafgørelsens præmis 10.7).



## V. Forslag til afgørelse

67. På baggrund af det ovenfor anførte foreslår jeg Domstolen, at den besvarer det første og det andet spørgsmål fra Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene) således:

»Artikel 15, stk. 1, i 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, navnlig udtrykkene »oplysninger om begivenheder« og »passende fortrolighedsgrad«, skal, sammenholdt med artikel 11 og 42 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og artikel 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention,

fortolkes således, at

- 1) alle oplysninger, der modtages i henhold til artikel 4, 5 og 10 i forordning nr. 376/2014, er fortrolige, således at ingen af disse oplysninger må videregives efter anmodning til et medlem af offentligheden eller en medievirksomhed, og
- 2) denne bestemmelse ikke er til hinder for national lovgivning i denne henseende.«