



# Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS  
ANTHONY COLLINS  
vom 15. Juni 2023<sup>1</sup>

**Rechtssache C-451/22**

**RTL Nederland BV,  
RTL Nieuws BV,  
Beteiligter:  
Minister van Infrastructuur en Waterstaat**

(Vorabentscheidungsersuchen des Raad van State [Staatsrat, Niederlande])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Zivilluftfahrt – Verordnung (EU) Nr. 376/2014 – Art. 15 Abs. 1 – Angemessene Vertraulichkeit der Angaben zu Ereignissen – Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Art. 11 und 42 – Europäische Menschenrechtskonvention – Art. 10 – Freiheit, Informationen zu empfangen – Einschränkung – Öffentliche Sicherheit“

## I. Einführung

1. Am 17. Juli 2014 verloren 298 Menschen ihr Leben, als der Malaysia Airlines Flug MH17, ein Linienflug von Amsterdam (Niederlande) nach Kuala Lumpur (Malaysia), bei Hrabove, einem Dorf in der Ostukraine, abstürzte<sup>2</sup>. Die RTL Nederland BV und die RTL Nieuws BV (im Folgenden: RTL), zwei niederländische Medienunternehmen, ersuchten die niederländische Regierung um Informationen darüber, was sie vor der Katastrophe über die Sicherheit des ukrainischen Luftraums gewusst hatte. Der Minister van Infrastructuur en Waterstaat (Minister für Infrastruktur und Wasserwirtschaft, im Folgenden: Minister) entschied, dass das nationale Recht und die Verordnung Nr. 376/2014<sup>3</sup> der Offenlegung dieser Informationen entgegenstünden. Das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen geht auf die Anfechtung dieser Entscheidung durch RTL zurück.

<sup>1</sup> Originalsprache: Englisch.

<sup>2</sup> Im Oktober 2015 veröffentlichte der Onderzoeksraad voor Veiligheid (Untersuchungsrat für Sicherheit, Niederlande) Berichte über drei Untersuchungen, und zwar eine zu den Umständen des Absturzes von Flug MH17, eine zum Entscheidungsprozess bezüglich der Flugrouten und eine zum Verfahren für die Erstellung von Passagierlisten. Er gab Empfehlungen ab, um solche Katastrophen in Zukunft zu verhindern. Ein gemeinsames MH17-Untersuchungsteam, das sich aus Mitgliedern der Polizei- und Justizbehörden Belgiens, der Niederlande, Australiens, Malaysias und der Ukraine zusammensetzt, führt eine strafrechtliche Untersuchung durch.

<sup>3</sup> Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 über die Meldung, Analyse und Weiterverfolgung von Ereignissen in der Zivilluftfahrt, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnungen (EG) Nr. 1321/2007 und (EG) Nr. 1330/2007 der Kommission (ABl. 2014, L 122, S. 18).

## II. Rechtlicher Rahmen

### A. Unionsrecht

2. Art. 15 der Verordnung Nr. 376/2014 („Vertraulichkeit und angemessene Nutzung der Informationen“) lautet:

„(1) Die Mitgliedstaaten und die Organisationen – die jeweils nach ihrem nationalen Recht handeln – sowie die [Europäische Agentur für Flugsicherheit (im Folgenden: Agentur)] ergreifen die erforderlichen Maßnahmen, um die angemessene Vertraulichkeit der ihnen nach den Artikeln 4, 5 und 10 zugegangenen Angaben zu Ereignissen zu gewährleisten.

Jeder Mitgliedstaat, jede in einem Mitgliedstaat ansässige Organisation und die Agentur verarbeiten personenbezogene Daten nur in dem Umfang, wie es für die Zwecke dieser Verordnung erforderlich ist, und zwar unbeschadet der nationalen Rechtsakte zur Umsetzung der Richtlinie 95/46/EG [des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (ABl. 1995, L 281, S. 31)].

(2) Unbeschadet der Bestimmungen über den Schutz von Sicherheitsinformationen in den Artikeln 12, 14 und 15 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 [des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2010 über die Untersuchung und Verhütung von Unfällen und Störungen in der Zivilluftfahrt und zur Aufhebung der Richtlinie 94/56/EG (ABl. 2010, L 295, S. 35)] werden die Informationen aus Ereignismeldungen nur für den Zweck verwendet, für den sie erfasst wurden.

Die Mitgliedstaaten, die Agentur und die Organisationen stellen die Informationen über Ereignisse nicht

- a) für die Klärung von Schuld- und Haftungsfragen oder
- b) für andere Zwecke als die Aufrechterhaltung oder Verbesserung der Flugsicherheit

zur Verfügung und verwenden sie auch nicht dafür.

(3) Bei der Erfüllung ihrer Pflichten nach Artikel 14 im Hinblick auf im Europäischen Zentralspeicher enthaltene Informationen

- a) gewährleisten die Kommission, die Agentur und die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten die Vertraulichkeit dieser Informationen und
- b) beschränken deren Nutzung auf das zur Wahrnehmung ihrer sicherheitsbezogenen Verpflichtungen strikt notwendige Maß, ohne dabei Schuld- oder Haftungsfragen zu klären; in diesem Zusammenhang werden diese Informationen insbesondere für das Risikomanagement und für die Analyse von Sicherheitstrends verwendet, die die Grundlage für Sicherheitsempfehlungen oder -maßnahmen bilden könnten, in denen auf tatsächliche oder potenzielle Sicherheitsmängel eingegangen wird.

...“

## ***B. Niederländisches Recht***

3. Art. 2 Abs. 1 des Wet openbaarheid van bestuur (Gesetz über die Transparenz der Verwaltung bestimmt:

„Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben stellt eine Verwaltungsbehörde unbeschadet anderer gesetzlicher Bestimmungen Informationen gemäß diesem Gesetz zur Verfügung und beachtet dabei das Allgemeininteresse am freien Zugang zu Informationen.“

4. Art. 3 des Gesetzes über die Transparenz der Verwaltung lautet:

„1. Jede Person kann eine Informationsanfrage in Bezug auf Dokumente, die sich auf eine Verwaltungsangelegenheit beziehen, an eine Verwaltungsbehörde oder an ein unter der Verantwortung einer Verwaltungsbehörde tätiges Organ, eine solche Dienststelle oder ein solches Unternehmen richten.

2. Der Antragsteller bezeichnet in dem Antrag die Verwaltungsangelegenheit oder das sich hierauf beziehende Dokument, über die bzw. das er Informationen erhalten möchte.

3. Der Antragsteller braucht in dem Antrag kein Interesse darzulegen.

4. Ist der Antrag zu allgemein formuliert, fordert die Verwaltungsbehörde den Antragsteller so schnell wie möglich auf, seinen Antrag zu präzisieren, und unterstützt ihn dabei.

5. Einer Informationsanfrage wird gemäß den Bestimmungen der Art. 10 und 11 stattgegeben.“

5. Art. 1.1 des Wet luchtvaart (Luftfahrtgesetz) bestimmt:

„In diesem Gesetz und den darauf beruhenden Bestimmungen gelten die folgenden Definitionen:

...

Ereignis: eine Betriebsunterbrechung, ein Mangel, eine Fehlfunktion oder eine andere regelwidrige Gegebenheit mit tatsächlichem oder potenziellem Einfluss auf die Flugsicherheit, ohne dass es sich um einen Unfall oder eine schwere Störung im Sinne von Art. 3 Buchst. a und k der Richtlinie 94/56/EG des Rates vom 21. November 1994 über Grundsätze für die Untersuchung von Unfällen und Störungen in der Zivilluftfahrt (ABl. 1994, L 319, S. 14) handelt.

...“

6. Nach Art. 7.1 Abs. 1 des Luftfahrtgesetzes müssen Ereignisse dem Minister für Infrastruktur und Umwelt gemeldet werden.

7. Art. 7.2 des Luftfahrtgesetzes lautet:

„1. Daten, die aus einer Meldung nach Art. 7.1 Abs. 1 oder von einem Mitgliedstaat der Europäischen Union als Reaktion auf eine solche Meldung in diesem Mitgliedstaat stammen, sind nicht öffentlich.

2. Die in Abs. 1 genannten Daten sind allen Stellen, die für die Sicherheitsaufsicht in der Zivilluftfahrt oder die Untersuchung von Unfällen und Störungen in der Zivilluftfahrt innerhalb der Europäischen Gemeinschaft zuständig sind, zugänglich zu machen.

3. Bei der Registrierung der Meldung werden die Namen und Anschriften einzelner Personen nicht erfasst.“

### III. Ausgangsverfahren, Vorlagefragen und Verfahren vor dem Gerichtshof

8. Am 10. Januar 2018 beantragte RTL bei der niederländischen Regierung gemäß dem Gesetz über die Transparenz der Verwaltung, ihr Dokumente über die Katastrophe im Zusammenhang mit dem Flug MH17 bereitzustellen. Zu den angeforderten Dokumenten gehörten „alle Eccairs-Meldungen von 2014 über die Ukraine“<sup>4</sup>.

9. Der Minister ermittelte zwei einschlägige Meldungen, entschied jedoch, dass er sie nicht offenlegen könne, weil i) RTL nicht zu den in Art. 10 Abs. 2 der Verordnung Nr. 376/2014 genannten interessierten Kreisen gehöre, nämlich den im Luftfahrtsektor tätigen Personen und Organisationen, die in Anhang II dieser Verordnung aufgeführt sind, und ii) Art. 7.2 des Luftfahrtgesetzes ihre Offenlegung verbiete<sup>5</sup>.

10. RTL erhob Klage gegen die Entscheidung des Ministers. Mit Schreiben vom 31. Dezember 2018 teilte sie der Rechtbank Midden-Nederland (Bezirksgericht Mittelniederlande, Niederlande) mit, dass sie ihre Klage im Interesse der Verfahrenseffizienz auf alle Dokumente beschränke, die sich auf Meldungen zur Sicherheitslage im Luftraum über der Ukraine vor dem 17. Juli 2014, einschließlich der Eccairs-Meldungen, bezögen<sup>6</sup>.

11. Dieses Gericht wies die Klage von RTL ab<sup>7</sup>. Art. 7.2 des Luftfahrtgesetzes, der die in Art. 15 Abs. 1 der Verordnung Nr. 376/2014 enthaltene Vertraulichkeitsverpflichtung widerspiegeln solle, stehe der Offenlegung von Eccairs-Meldungen entgegen. RTL könne sich nicht auf Art. 10 der Verordnung Nr. 376/2014 berufen, da dieser abschließend regele, wie und wem Informationen zur Verfügung gestellt werden könnten. RTL räumte ein, dass sie nicht zu den interessierten Kreisen im Sinne dieser Vorschrift gehöre. Sie könne sich auch nicht auf Art. 13 Abs. 12 der Verordnung Nr. 376/2014 berufen, da dieser kein Verfahren für die Offenlegung anonymisierter Informationen auf Anfrage vorsehe. Auf das in Art. 10 der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Menschenrechtskonvention (im Folgenden: EMRK) verankerte Recht, Informationen zu empfangen, könne sich RTL deshalb nicht berufen, weil die genannten Beschränkungen gesetzlich vorgesehen seien und keine außergewöhnlichen Umstände im Sinne der einschlägigen Rechtsprechung vorlägen, aus denen sich ergäbe, dass diese Beschränkungen ungerechtfertigt seien. Soweit die Anfrage von RTL dahin ausgelegt werden könne, dass sie sich auch auf Dokumente im Zusammenhang mit den Eccairs-Meldungen beziehe, sprächen dieselben Erwägungen gegen deren Offenlegung.

<sup>4</sup> Eccairs (Europäisches Koordinierungszentrum für Informationssysteme über Luftfahrtunfälle) ist die von allen Mitgliedstaaten und dem Europäischen Zentralspeicher für die Speicherung der Ereignismeldungen verwendete Software (16. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 376/2014).

<sup>5</sup> Entscheidung vom 17. Oktober 2018.

<sup>6</sup> In der mündlichen Verhandlung hat die niederländische Regierung diesen Umfang der Klage von RTL bestätigt.

<sup>7</sup> Urteil der Rechtbank Midden-Nederland (Bezirksgericht Mittelniederlande), 7. November 2019, UTR 18/4363 (NL:RBMNE:2019:5226).

12. Obwohl der Minister die beiden von ihm als relevant eingestuften Meldungen der Rechtbank Midden-Nederland (Bezirksgericht Mittelniederlande) vorgelegt hatte, entschied diese, dass es nicht statthaft wäre, sie einzusehen. Sie hielt es auch nicht für statthaft, dem Antrag von RTL stattzugeben, inhaltlich auf die Frage einzugehen, ob die niederländische Regierung hinreichend schnell auf etwaige Sicherheitswarnungen betreffend den ukrainischen Luftraum reagiert habe.

13. RTL legte gegen diese erstinstanzliche Entscheidung ein Rechtsmittel beim Raad van State (Staatsrat, Niederlande) ein. Dieser beschloss, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof die folgenden Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Was ist unter „Angaben zu Ereignissen“ und „angemessene[r] Vertraulichkeit“ im Sinne von Art. 15 Abs. 1 der Verordnung Nr. 376/2014 und im Licht der in Art. 11 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) und in Art. 10 EMRK verankerten Meinungsäußerungs- und Informationsfreiheit zu verstehen?
2. Ist Art. 15 Abs. 1 der Verordnung Nr. 376/2014 im Licht der in Art. 11 der Charta und in Art. 10 EMRK verankerten Meinungsäußerungs- und Informationsfreiheit dahin auszulegen, dass er mit einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden vereinbar ist, wonach keine einzige Information zu gemeldeten Ereignissen offengelegt werden darf?
3. Bei Verneinung von Frage 2: Darf die zuständige nationale Stelle eine allgemeine nationale Offenlegungsregelung anwenden, wonach Informationen nicht bereitgestellt werden, sofern die Bereitstellung nicht die Interessen überwiegt, die beispielsweise mit Beziehungen zu anderen Staaten und internationalen Organisationen, der Inspektion, Kontrolle und Aufsicht durch staatliche Stellen, der Achtung der Privatsphäre und der Vermeidung einer unverhältnismäßigen Bevorzugung oder Benachteiligung natürlicher oder juristischer Personen zusammenhängen?
- (4) Macht es bei Anwendung der allgemeinen nationalen Offenlegungsregelung einen Unterschied, ob es um Informationen aus der nationalen Datenbank oder um Informationen aus oder über Meldungen geht, die in anderen Dokumenten, beispielsweise politischen Dokumenten, enthalten sind?

14. Die niederländische Regierung, der Rat der Europäischen Union und die Europäische Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht. Sie haben in der Sitzung vom 30. März 2023 mündlich verhandelt und schriftliche sowie mündliche Fragen des Gerichtshofs beantwortet.

#### **IV. Würdigung**

##### ***A. Aufhebung der Richtlinie 2003/42/EG und der Erlass der Verordnung Nr. 376/2014***

15. Im Jahr 2011 veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung über die Einrichtung eines europäischen Flugsicherheitsmanagementsystems<sup>8</sup>. Sie stellte fest, dass es angesichts des erwarteten Anstiegs der Zahl der Flüge eine Herausforderung darstelle, die Unfallrate der Union

<sup>8</sup> Mitteilung der Kommission vom 25. Oktober 2011 an den Rat und das Europäische Parlament, Einrichtung eines Flugsicherheitsmanagementsystems für Europa (KOM[2011] 670 endgültig).

ohne spezifische Maßnahmen, einschließlich der Ermittlung von Gefährdungen, des Austauschs von Sicherheitsinformationen und der proaktiven Untersuchung von Vorkommnissen, auf dem derzeitigen niedrigen Niveau zu halten.

16. Ungeachtet der Annahme der Richtlinie 2003/42<sup>9</sup> seien erhebliche Mängel bei der Meldung sicherheitsrelevanter Ereignisse festzustellen, die u. a. auf die Unvollständigkeit der Daten und die geringe Qualität der Informationen zurückzuführen seien. Um dieses Problem zu beheben, sei es notwendig, eine Kultur eines offenen Meldens und ein Umfeld zu schaffen, in dem sich Einzelpersonen in der Lage sähen, sicherheitsrelevante Ereignisse zu melden, ohne Repressalien befürchten zu müssen, beschrieben als „Kultur des gerechten Umgangs“ („just culture“)<sup>10</sup>.

17. Im Rahmen der Überprüfung der Richtlinie 2003/42 durch die Kommission gaben die Mitgliedstaaten an, dass sie eine wirksame Meldung von Ereignissen für entscheidend hielten, um ein evidenzbasiertes Sicherheitssystem zu schaffen. Sie bedauerten die mangelnde Vertraulichkeit gemeldeter Informationen und das geringe Niveau des Schutzes vor den Justizbehörden. Sie schlugen vor, die Bestimmungen über den Schutz von Informationen zu überarbeiten, um ein Umfeld zu schaffen, in dem es keine Schuldzuweisungen gebe und Einzelpersonen ermutigt würden, sicherheitsrelevante Mängel und Fehler zu melden<sup>11</sup>.

18. In seiner Stellungnahme zu dem Vorschlag für eine Verordnung Nr. 376/2014<sup>12</sup> vertrat der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss die Auffassung, dass das Ereignismeldesystem nur dann effizient funktionieren könne, wenn es im Rahmen einer „Kultur des gerechten Umgangs“ angewandt werde, bei der die Betroffenen vor Maßnahmen seitens ihres Arbeitgebers und nachteiligen Folgen oder Strafverfolgung bei unbeabsichtigten Fehlern geschützt würden. Um die Verbreitung unbegründeter Ängste und negative Reaktionen in der Öffentlichkeit zu vermeiden, sollten die Mitgliedstaaten Informationen in aggregierter Form und in Jahresberichten über das Sicherheitsniveau in der Luftfahrt insgesamt veröffentlichen.

19. Diese Überlegungen führten u. a. zur Aufhebung der Richtlinie 2003/42. Es ist offensichtlich, dass alle Beteiligten die Vertraulichkeit von Informationen als entscheidend für das wirksame Funktionieren des Flugsicherheitsmanagementsystems ansahen. Ungeachtet meiner Beurteilung der einschlägigen Bestimmungen der Verordnung Nr. 376/2014 stimme ich dieser Ansicht zu. Zwar gibt es viele Situationen, in denen Transparenz im öffentlichen Interesse liegt, weil sie die Legitimität und Wirksamkeit erhöht und sicherstellt, dass Personen und Organisationen für ihre Handlungen zur Rechenschaft gezogen werden können, doch gibt es andere Situationen, in denen dies nicht das vorrangige Ziel sein kann. Die Meldung von Ereignissen in der Zivilluftfahrt fällt eindeutig in die zweite Kategorie.

<sup>9</sup> Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2003 über die Meldung von Ereignissen in der Zivilluftfahrt (ABl. 2003, L 167, S. 23).

<sup>10</sup> Mitteilung der Kommission vom 25. Oktober 2011 an den Rat und das Europäische Parlament, Einrichtung eines Flugsicherheitsmanagementsystems für Europa (KOM[2011] 670 endgültig), Abschnitt 3.3.

<sup>11</sup> Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, Folgenabschätzung, Begleitdokument zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Meldung von Ereignissen in der Zivilluftfahrt (SWD[2012] 441 final) (18. Dezember 2012), Anhang 1 Abschnitt 4 und Anhang 2 Abschnitt 4.1. Obwohl Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie 2003/42 die Mitgliedstaaten generell verpflichtete, Maßnahmen zur Gewährleistung einer angemessenen Vertraulichkeit der erhaltenen Informationen zu ergreifen, gaben einige der Befragten an, dass Informationen auf Anfrage weitergegeben worden seien.

<sup>12</sup> Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Meldung von Ereignissen in der Zivilluftfahrt zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/42/EG, der Verordnung (EG) Nr. 1321/2007 der Kommission und der Verordnung (EG) Nr. 1330/2007 der Kommission (COM[2012] 776 final) (ABl. 2013, C 198, S. 73).

20. Die Verordnung Nr. 376/2014 enthält Vorschriften, die gewährleisten sollen, dass Informationen, die sich auf die Sicherheit der Zivilluftfahrt beziehen, gemeldet, erfasst, gespeichert, geschützt, unter Luftfahrtexperten ausgetauscht und analysiert werden und dass aufgrund einer Analyse dieser Informationen gegebenenfalls zeitnah Sicherheitsmaßnahmen ergriffen werden<sup>13</sup>. Die Verordnung gilt für alle Ereignisse mit Beteiligung von Luftfahrzeugen, die in einem Mitgliedstaat eingetragen sind oder von einer in einem Mitgliedstaat niedergelassenen Organisation betrieben werden, auch wenn sie sich außerhalb des Gebiets dieses Mitgliedstaats zugetragen haben<sup>14</sup>.

21. Die Verordnung Nr. 376/2014 sieht eine Pflicht zur Meldung von Ereignissen vor, die ein erhebliches Risiko für die Flugsicherheit darstellen, und das freiwillige Melden von Ereignissen, die nicht von dem Meldepflichterfordernis erfasst werden<sup>15</sup>. Die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten haben Zugang zu ihrer jeweiligen nationalen Datenbank, die diese Meldungen enthält<sup>16</sup>. Die Kommission verwaltet den Europäischen Zentralspeicher, in dem alle in der Europäischen Union erfassten Ereignismeldungen gespeichert werden und zu dem die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, die Agentur<sup>17</sup> und die Kommission Zugang haben<sup>18</sup>. Die gemeldeten Informationen müssen auf nationaler Ebene aufbereitet werden, indem sie analysiert werden, um Sicherheitsgefahren zu ermitteln und gegebenenfalls geeignete Maßnahmen zur Erhöhung der Flugsicherheit festzulegen, umzusetzen und auf ihre Wirksamkeit hin zu überwachen. Die Agentur ist über diese Entwicklungen zu informieren. Auch auf Unionsebene gibt es ein System der Weiterverfolgung<sup>19</sup>.

22. Die Verordnung Nr. 376/2014 enthält eine Reihe von Bestimmungen über die Vertraulichkeit und die angemessene Nutzung der Informationen, den Schutz von Informationsquellen, den Zugang zu Unterlagen und den Schutz personenbezogener Daten. Die Informationen werden in der Regel soweit wie möglich anonymisiert und stehen nur Personen zur Verfügung, deren Aufgabe es ist, die Sicherheit der Zivilluftfahrt zu erhalten und zu verbessern. Auf diese Bestimmungen gehe ich im Folgenden näher ein.

<sup>13</sup> Störungen, schwere Störungen und Unfälle, wie sie in der Verordnung Nr. 996/2010 definiert sind, fallen auch unter die Verordnung Nr. 376/2014.

<sup>14</sup> 18. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 376/2014.

<sup>15</sup> Die Art. 4 und 5 der Verordnung Nr. 376/2014. Vgl. auch Durchführungsverordnung (EU) 2015/1018 der Kommission vom 29. Juni 2015 zur Festlegung einer Liste zur Einstufung von Ereignissen in der Zivilluftfahrt, die gemäß der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates meldepflichtig sind (ABl. 2015, L 163, S. 1).

<sup>16</sup> Art. 6 der Verordnung Nr. 376/2014.

<sup>17</sup> Mit der Verordnung (EG) Nr. 1592/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2002 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Europäischen Agentur für Flugsicherheit (ABl. 2002, L 240, S. 1) wurde die Europäische Agentur für Flugsicherheit errichtet, die später in Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit umbenannt wurde (vgl. Verordnung [EU] 2018/1139 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2018 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit sowie zur Änderung der Verordnungen [EG] Nr. 2111/2005, [EG] Nr. 1008/2008, Nr. 996/2010, Nr. 376/2014 und der Richtlinien 2014/30/EU und 2014/53/EU des Europäischen Parlaments und des Rates, und zur Aufhebung der Verordnungen [EG] Nr. 552/2004 und [EG] Nr. 216/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung [EWG] Nr. 3922/91 des Rates [ABl. 2018, L 212, S. 1]).

<sup>18</sup> Art. 8 und 9 der Verordnung Nr. 376/2014.

<sup>19</sup> Art. 13 und 14 der Verordnung Nr. 376/2014.

## **B. Erste Frage**

### *1. Auslegung von Art. 15 Abs. 1 der Verordnung Nr. 376/2014*

23. Das vorlegende Gericht stellt sich die Frage, was unter „angemessene[r] Vertraulichkeit der ... Angaben zu Ereignissen“ gemäß Art. 15 Abs. 1 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 376/2014 zu verstehen ist<sup>20</sup>. Es ist der Ansicht, dass die genaue Bedeutung dieser Wendung wichtig ist, um feststellen zu können, ob der Minister die beiden Meldungen, die er im Hinblick auf die Anfrage von RTL betreffend „Meldungen zur Sicherheitslage im Luftraum über der Ukraine vor dem 17. Juli 2014, einschließlich der Eccairs-Meldungen“ als relevant eingestuft hatte, zu Recht nicht offengelegt hat.

24. Bevor der Wortlaut von Art. 15 Abs. 1 der Verordnung Nr. 376/2014 analysiert wird, ist es sinnvoll, den Informationsfluss in Bezug auf Ereignisse<sup>21</sup> zu skizzieren.

25. Angestellte, Vertragspartner und Dienstleister der in Art. 2 Abs. 8 der Verordnung Nr. 376/2014 definierten Organisationen melden Ereignisse in der Regel der Organisation, bei der sie beschäftigt sind oder die ihre Dienste in Anspruch nimmt. Alternativ können sie Ereignisse auch direkt einer zuständigen nationalen Behörde oder der Agentur melden. Die Ereignismeldungen, die auf der Grundlage von Angaben zu Ereignissen erstellt worden sind, werden in Datenbanken gespeichert<sup>22</sup>. Die Meldungen werden an die Datenbank der zuständigen nationalen Behörde des Mitgliedstaats weitergeleitet<sup>23</sup>. Die Sicherheitsuntersuchungsstellen und die Zivilluftfahrtbehörden eines Mitgliedstaats haben Zugang zu ihren jeweiligen nationalen Datenbanken, um Ereignismeldungen zu analysieren, Schlussfolgerungen daraus zu ziehen und Maßnahmen zur Förderung der Flugsicherheit zu treffen<sup>24</sup>.

26. Die Mitgliedstaaten und die Agentur machen den zuständigen Behörden aller anderen Mitgliedstaaten, der Agentur und der Kommission durch einen sicheren, uneingeschränkten Online-Zugang zum Europäischen Zentralspeicher alle sicherheitsbezogenen, in ihren jeweiligen Datenbanken für Meldungen gespeicherten Informationen einschließlich der Ereignismeldungen zugänglich<sup>25</sup>. Die Meldungen werden analysiert und etwaige Folgemaßnahmen auf Unionsebene umgesetzt<sup>26</sup>.

<sup>20</sup> In der mündlichen Verhandlung hat die niederländische Regierung bestätigt, dass das vorlegende Gericht die Auffassung vertritt, dass die Verordnung Nr. 996/2010, auf die Art. 15 Abs. 2 der Verordnung Nr. 376/2014 verweist, für die Informationsanfrage von RTL nicht relevant sei. Die in der mündlichen Verhandlung anwesenden Parteien haben dieser Auffassung zugestimmt. Ich gehe daher davon aus, dass die Fragen für die Entscheidung des Rechtsstreits vor dem vorlegenden Gericht erheblich sind (vgl. z. B. Urteil vom 27. Juni 2018, Altiner und Ravn, C-230/17, EU:C:2018:497, Rn. 22 und die dort angeführte Rechtsprechung). Der Vollständigkeit halber weise ich auch darauf hin, dass die Verordnung Nr. 376/2014 nicht nur die obligatorische und die freiwillige Meldung von Ereignissen vorsieht, sondern auch die freiwillige Meldung „sicherheitsbezogener Informationen“ sowie deren Analyse und gegebenenfalls den Austausch und die Weiterverfolgung (vgl. Art. 3, Art. 5 Abs. 1 Buchst. b, Abs. 2 Buchst. b, Abs. 3 Buchst. b und Abs. 4 bis Abs. 6 sowie Art. 9 Abs. 3 der Verordnung Nr. 376/2014). Da aus der Vorlageentscheidung hervorgeht, dass sich das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen auf gemeldete Ereignisse und nicht auf „sicherheitsbezogene Informationen“ bezieht, werde ich auf Letztere nicht eingehen.

<sup>21</sup> Bei denen, die der Meldepflicht unterliegen (vgl. Art. 4 Abs. 6 und Abs. 7 der Verordnung Nr. 376/2014). Der Informationsfluss bei der freiwilligen Meldung von Ereignissen und anderen sicherheitsrelevanten Informationen unterscheidet sich davon nicht wesentlich (vgl. Art. 5 der Verordnung Nr. 376/2014). Vgl. auch EASA, „Easy Access Rules for Occurrence Reporting (Regulation (EU) No 376/2014)“, Dezember 2022, S. 111 bis 115.

<sup>22</sup> Art. 6 Abs. 5 der Verordnung Nr. 376/2014.

<sup>23</sup> Dies bezieht sich auf Organisationen, die die Agentur nicht zertifiziert (vgl. Art. 4 Abs. 8 und Art. 5 Abs. 6 der Verordnung Nr. 376/2014).

<sup>24</sup> Art. 6 Abs. 9 und Abs. 10 der Verordnung Nr. 376/2014.

<sup>25</sup> Art. 9 und Art. 10 Abs. 1 der Verordnung Nr. 376/2014.

<sup>26</sup> Art. 14 der Verordnung Nr. 376/2014.



27. Was die Auslegung von Art. 15 Abs. 1 der Verordnung Nr. 376/2014 betrifft, so werden nach ständiger Rechtsprechung Bestimmungen des Unionsrechts, soweit sie für die Ermittlung ihres Sinns und ihrer Bedeutung nicht ausdrücklich auf das Recht der Mitgliedstaaten verweisen, in der Regel autonom und einheitlich ausgelegt. Diese Auslegung muss den Wortlaut und den Kontext der Vorschrift und das mit der Regelung verfolgte Ziel berücksichtigen<sup>27</sup>.

28. Art. 15 Abs. 1 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 376/2014 sieht vor, dass die Mitgliedstaaten, die Organisationen und die Agentur die angemessene Vertraulichkeit der ihnen nach den Art. 4, 5 und 10 der Verordnung zugegangenen Angaben zu Ereignissen gewährleisten müssen.

29. Art. 2 Abs. 7 der Verordnung Nr. 376/2014 definiert „Ereignis“ als „ein sicherheitsbezogenes Vorkommnis, das ein Luftfahrzeug, seine Insassen oder Dritte gefährdet bzw. – bei Ausbleiben von Abhilfemaßnahmen oder bei Nichtbeachtung – gefährden könnte; hierzu zählen insbesondere Unfälle oder schwere Störungen“.

30. Die Verordnung Nr. 376/2014 definiert den Begriff „Angaben“ nicht. In Wörterbüchern wird der in der englischen Sprachfassung verwendete Begriff „details“ z. B. wie folgt umschrieben: „eine Information oder Tatsache über etwas“, „ein untergeordneter Teil“ oder „kleine Elemente, die ein Ganzes bilden“. Der in der französischen Sprachfassung verwendete Begriff „renseignements“ wird im Englischen häufig mit „details“ oder „information“ wiedergegeben. In der spanischen, der tschechischen, der deutschen und der portugiesischen Sprachfassung werden ebenfalls Begriffe verwendet, die „Informationen“, „Daten“ oder „Angaben“ bedeuten. Interessanterweise verwendet die niederländische Sprachfassung das Wort „bijzonderheden“, das die Vorstellung von „Besonderheiten“, „Spezifika“ oder „besonderen Merkmalen“ ebenso wie von „Angaben“ oder „Information“ vermittelt. Dies ähnelt dem Text der italienischen Sprachfassung, in dem von „informazioni dettagliate“, also von „detaillierten Informationen“ die Rede ist. Dieser Textvergleich zeigt, dass mit „Angaben zu Ereignissen“ alle Informationen über Ereignisse gemeint sind, zu denen die betreffenden Organisationen, die Mitgliedstaaten oder die Agentur gemäß den Art. 4, 5 oder 10 der Verordnung Nr. 376/2014 Zugang haben.

31. Das Wort „angemessen“ in der Wendung „angemessene Vertraulichkeit“ in Art. 15 Abs. 1 der Verordnung Nr. 376/2014 wird nicht definiert. Seine gewöhnliche Bedeutung – „adäquat oder den Umständen entsprechend“<sup>28</sup> – erfordert definitionsgemäß eine kontextbezogene Auslegung.

32. Im 33. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 376/2014 heißt es, dass „[d]ie Meldung von Ereignissen und die Nutzung von Ereignisinformationen zur Verbesserung der Sicherheit ... auf einem Vertrauensverhältnis zwischen dem Meldenden und der für die Erfassung und Auswertung der Information zuständigen Stelle [beruhen]. Dies erfordert die strikte Anwendung von Vertraulichkeitsregeln. Mit dem Schutz von Sicherheitsinformationen vor unangemessener Verwendung und der Beschränkung des Zugangs zum Europäischen Zentralspeicher auf interessierte Kreise, die an der Verbesserung der Sicherheit in der Zivilluftfahrt mitwirken, soll die kontinuierliche Verfügbarkeit von Sicherheitsinformationen sichergestellt werden, so dass zweckdienliche und rechtzeitige Präventivmaßnahmen getroffen werden können, um die Flugsicherheit zu erhöhen. In diesem Zusammenhang sollten sensible Sicherheitsinformationen in geeigneter Weise geschützt und ihre Erfassung dadurch sichergestellt werden, dass ihre vertrauliche Behandlung, der Quellenschutz und das Vertrauen des in der Zivilluftfahrt tätigen

<sup>27</sup> Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 21. Juni 2018, Oberle (C-20/17, EU:C:2018:485, Rn. 33 und die dort angeführte Rechtsprechung).

<sup>28</sup> Die spanische, die tschechische, die deutsche, die italienische und die niederländische Sprachfassung von Art. 15 Abs. 1 der Verordnung Nr. 376/2014 verwenden das Adjektiv „adäquat“ oder „angemessen“. Die französische Sprachfassung lässt das Adjektiv weg und spricht nur von „la confidentialité“.

Personals in Ereignismeldungssysteme gewährleistet werden. Es sollten geeignete Maßnahmen ergriffen werden, um die Vertraulichkeit von Informationen zu wahren, die durch Ereignismeldesysteme erfasst wurden, und um den Zugang zum Europäischen Zentralspeicher zu beschränken. Nationale Regelungen zur Informationsfreiheit sollten der notwendigen Vertraulichkeit dieser Informationen Rechnung tragen. Die erfassten Informationen sollten sachgerecht vor unerlaubter Verwendung oder Offenlegung geschützt werden. Sie sollten ausschließlich zum Zweck der Erhaltung oder Verbesserung der Flugsicherheit, nicht zur Klärung von Schuld- oder Haftungsfragen genutzt werden“.

33. Nach Art. 1 Abs. 2 der Verordnung Nr. 376/2014 dient „[d]ie Erfassung von Ereignismeldungen ... ausschließlich der Verhütung von Unfällen und Störungen, nicht der Klärung von Schuld- oder Haftungsfragen.“

34. Art. 6 Abs. 1 der Verordnung Nr. 376/2014 sieht vor, dass die Organisationen eine oder mehrere Personen benennen, die die Erfassung, Auswertung, Verarbeitung, Analyse und Speicherung von Angaben zu Ereignissen, die gemäß den Art. 4 und 5 der Verordnung gemeldet werden, vornehmen. Gemäß Art. 13 Abs. 1 der Verordnung muss ein Verfahren zur Analyse der erfassten Ereignisse entwickelt werden, um die mit ihnen verbundenen Sicherheitsgefahren zu ermitteln. Gemäß Art. 6 Abs. 3 der Verordnung Nr. 376/2014 müssen die benannten zuständigen Behörden einen Mechanismus zur unabhängigen Erfassung, Auswertung, Verarbeitung, Analyse und Speicherung von Angaben zu Ereignissen einrichten, die gemäß den Art. 4 und 5 gemeldet werden.

35. Art. 10 Abs. 1 der Verordnung Nr. 376/2014 sieht vor, dass alle für die Sicherheitsaufsicht in der Zivilluftfahrt zuständigen Einrichtungen oder Sicherheitsuntersuchungsstellen innerhalb der Union sicheren, uneingeschränkten Online-Zugang zu den im Europäischen Zentralspeicher enthaltenen Informationen über Ereignisse erhalten.

36. Aus einer Prüfung des Kontexts ergibt sich, dass die Wendung „angemessene Vertraulichkeit“ die Mitgliedstaaten verpflichtet, sicherzustellen, dass die Angaben zu Ereignissen nur den benannten Personen innerhalb der Organisationen, den benannten zuständigen Behörden, den für die Sicherheitsaufsicht in der Zivilluftfahrt innerhalb der Union zuständigen Stellen und den Sicherheitsuntersuchungsstellen zur Verfügung stehen, wie es die Verordnung Nr. 376/2014 ausdrücklich vorsieht, und zwar nur zum Zweck der Aufrechterhaltung oder Verbesserung der Flugsicherheit. Daraus folgt, dass Art. 15 Abs. 1 der Verordnung Nr. 376/2014 es nicht gestattet, dass Angaben zu Ereignissen auf Anfrage einem Mitglied der Öffentlichkeit oder einem Medienunternehmen gegenüber offengelegt werden.

37. Der Vollständigkeit halber möchte ich anmerken, dass es nicht plausibel ist, dass ein Medienunternehmen wie RTL durch den Erhalt der einschlägigen Informationen und ihre Verbreitung in der Öffentlichkeit einen sinnvollen Beitrag zur Aufrechterhaltung oder Verbesserung der Flugsicherheit leistet. Damit soll nicht die unabhängige, unvoreingenommene Arbeit von Journalisten in Frage gestellt werden, die von entscheidender Bedeutung ist, wenn es darum geht, Unzulänglichkeiten öffentlicher und privater Institutionen und Einrichtungen aufzudecken. Es spiegelt lediglich die Tatsache wider, dass der Unionsgesetzgeber im Rahmen des umfassenden Aufsichtssystems, zu dem die Verordnung Nr. 376/2014 gehört, entschieden hat, dass dem öffentlichen Interesse am besten dadurch gedient ist, dass relevante Informationen nicht über den Kreis der Luftfahrt- und Sicherheitsexperten hinaus offengelegt werden, deren Aufgabe es ist, diese Informationen zu analysieren und etwaige Folgemaßnahmen umzusetzen.

38. Die beiden in Rede stehenden Ereignismeldungen sind in der einschlägigen nationalen Datenbank und im Europäischen Zentralspeicher gespeichert<sup>29</sup>. Deshalb sind auch die in Art. 15 Abs. 3 der Verordnung Nr. 376/2014 vorgesehenen Pflichten einschlägig, die sich auf die Vertraulichkeit und die angemessene Nutzung der Informationen beziehen.

39. Nach Art. 15 Abs. 3 der Verordnung Nr. 376/2014 sind die im Europäischen Zentralspeicher enthaltenen Informationen vertraulich zu behandeln. Sie dürfen nur zur Erfüllung der sicherheitsbezogenen Verpflichtungen der Kommission, der Agentur und der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten verwendet werden. Art. 10 Abs. 2 der Verordnung Nr. 376/2014 sieht ein Verfahren für den Zugang zu im Europäischen Zentralregister enthaltenen Informationen für „interessierte Kreise“ vor, die in Art. 2 Abs. 14 dieser Verordnung als diejenigen definiert werden, die mittels Zugang zu den von den Mitgliedstaaten ausgetauschten Informationen über Ereignisse an der Verbesserung der Flugsicherheit mitwirken können und die einer in Anhang II dieser Verordnung festgelegten Kategorie interessierter Kreise angehören. Der Beschluss, Informationen nach Art. 11 zu verbreiten, ist auf das für die Zwecke des Nutzers unbedingt erforderliche Maß zu beschränken<sup>30</sup>. Die interessierten Kreise dürfen die ihnen zur Verfügung gestellten Informationen ausschließlich für den im Anfrageformular genannten Zweck nutzen, der mit dem in Art. 1 der Verordnung Nr. 376/2014 definierten Ziel vereinbar sein sollte. Sie dürfen die so erhaltenen Informationen nicht ohne schriftliche Zustimmung der Auskunft erteilenden Stelle weitergeben<sup>31</sup>. In Art. 11 der Verordnung Nr. 376/2014 ist festgelegt, wie Anfragen betreffend die im Europäischen Zentralspeicher enthaltenen Informationen eingereicht und bearbeitet werden sollen. Gemäß Art. 20 Abs. 1 dieser Verordnung legen die Art. 10 und 11 der Verordnung strengere Regeln für den Zugang zu den im Europäischen Zentralspeicher enthaltenen Daten und Informationen fest als die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001<sup>32</sup>. Art. 10 der Verordnung Nr. 376/2014 verweist für die Nutzung der im Europäischen Zentralspeicher gespeicherten Informationen auf Art. 15 der Verordnung.

40. Aus dem Wortlaut von Art. 15 Abs. 3 der Verordnung Nr. 376/2014 ergibt sich, dass sich die Möglichkeit, Zugang zu den im Europäischen Zentralregister gespeicherten Ereignismeldungen zu erhalten, auf diejenigen Personen beschränkt, die von dem Verfahren nach Art. 10 Gebrauch machen. Wie aus der Akte des nationalen Verfahrens hervorgeht, räumt RTL ein, dass ihr das Verfahren nach Art. 10 nicht zur Verfügung stehe, weil sie nicht zu den „interessierten Kreisen“ im Sinne von Art. 2 Nr. 14 der Verordnung Nr. 376/2014 gehöre<sup>33</sup>.

<sup>29</sup> Wie in der mündlichen Verhandlung bestätigt.

<sup>30</sup> Art. 11 Abs. 8 der Verordnung Nr. 376/2014.

<sup>31</sup> Art. 11 Abs. 7 der Verordnung Nr. 376/2014.

<sup>32</sup> Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. 2001, L 145, S. 43). Vgl. auch Art. 119 der Verordnung 2018/1139, wonach die Verordnung Nr. 1049/2001 zwar auf die Dokumente der Agentur Anwendung findet, dies jedoch unbeschadet der Regelungen gilt, die in der Verordnung Nr. 376/2014 für den Zugang zu Daten und Informationen festgelegt sind.

<sup>33</sup> Der Vollständigkeit halber weise ich darauf hin, dass gemäß Art. 15 Abs. 4 der Verordnung Nr. 376/2014 die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und die für die Rechtspflege zuständigen Behörden zusammenarbeiten müssen, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Erfordernissen einer geordneten Rechtspflege einerseits und der notwendigen kontinuierlichen Verfügbarkeit von Sicherheitsinformationen andererseits zu gewährleisten. Die Rechtspflege bezieht sich dabei auf die Verfolgung von vorsätzlichem Fehlverhalten oder der offenkundigen, schwerwiegenden und ersten Missachtung eines offensichtlichen Risikos und eines gravierenden Mangels an beruflicher Verantwortung hinsichtlich der Wahrnehmung der erforderlichen Sorgfalt. Art. 15 Abs. 4 der Verordnung Nr. 376/2014 erlaubt daher die Offenlegung von Informationen im Wege von im Voraus getroffenen Verwaltungsvereinbarungen, wenn das Erfordernis einer ordnungsgemäßen Rechtspflege das Erfordernis überwiegt, die kontinuierliche Verfügbarkeit der Informationen sicherzustellen. Diese Bestimmung ist aber nicht nur unter den hier gegebenen Umständen ohne Bedeutung, sondern bestätigt vielmehr auch, dass die Vertraulichkeit in der Verordnung Nr. 376/2014 einen zentralen Stellenwert hat.

41. Die Verfahrensbeteiligten, die Erklärungen eingereicht haben, teilen die Ansicht, dass „Angaben zu Ereignissen“ im Sinne von Art. 15 Abs. 1 der Verordnung nicht auf Anfrage gegenüber einem Mitglied der Öffentlichkeit oder einem Medienunternehmen offengelegt werden dürfen. Das Vorbringen von RTL vor dem erstinstanzlichen Gericht und dem vorlegenden Gericht, wie es in der Vorlageentscheidung zusammengefasst ist, entkräftet diese Position nicht.

42. Erstens beruft sich RTL auf den 33. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 376/2014, in dem es heißt, dass „sensible Sicherheitsinformationen in geeigneter Weise geschützt ... werden“ sollten, um darzulegen, dass es eine Kategorie von Sicherheitsinformationen gebe, die zwar unter den Begriff der meldepflichtigen Ereignisse bzw. freiwilligen Meldungen im Sinne dieser Verordnung fielen, die aber nicht sensibel seien und daher offengelegt werden könnten.

43. Da es in den operativen Bestimmungen der Verordnung Nr. 376/2014 aber keinerlei Anhaltspunkte gibt, die dieses Argument stützen, bin ich nicht davon überzeugt, dass die Bezugnahme auf „sensible Sicherheitsinformationen“ im 33. Erwägungsgrund der Verordnung den Umfang des Schutzes, den Art. 15 Abs. 1 der Verordnung Angaben zu Ereignissen zukommen lässt, beschränkt<sup>34</sup>.

44. Zweitens beruft sich RTL auf die Bestimmungen der Verordnung Nr. 376/2014, die sich auf den Schutz personenbezogener Daten derer beziehen, die Ereignisse melden oder im Zusammenhang mit Ereignissen genannt werden, um geltend zu machen, dass sie berechtigt sei, Angaben zu anonymisierten Ereignissen zu erhalten<sup>35</sup>. Dies ist nicht der Fall. Die Anonymisierung von Ereignissen verhindert nicht unbedingt die Identifizierung von Personen, die an ihnen beteiligt waren oder sie gemeldet haben. Die von RTL vertretene Auslegung würde die Wirksamkeit der Verordnung Nr. 376/2014 untergraben.

45. Darüber hinaus ist es wahrscheinlich, dass Ereignisse von denjenigen gemeldet werden, die möglicherweise eine gewisse Verantwortung für sie tragen oder die in irgendeiner Weise an ihrer Entstehung beteiligt waren. Die Verordnung Nr. 376/2014 misst dem Schutz personenbezogener Daten dieser Personen besondere Bedeutung bei. In ihrem 33. Erwägungsgrund wird erläutert, dass die strikte Wahrung der Vertraulichkeit für das wirksame Funktionieren des Systems von entscheidender Bedeutung ist, da dieses „auf einem Vertrauensverhältnis zwischen dem Meldenden und der für die Erfassung und Auswertung der Information zuständigen Stelle“ beruht. In den Erwägungsgründen 34 bis 45 der Verordnung wird erörtert, wie wichtig es ist, eine „Redlichkeitskultur“ zu schaffen, in der Einzelpersonen zur Meldung von Ereignissen ermutigt werden, indem sie vor den nachteiligen Folgen einer solchen Handlung geschützt werden, unbeschadet der Anwendung der geltenden nationalen Strafrechtsvorschriften und einer geordneten Rechtspflege. Im 35. Erwägungsgrund heißt es, dass Ereignismeldungen entpersonalisiert<sup>36</sup> und Angaben zur Identität des Meldenden und der in der Ereignismeldung genannten Personen nicht in Datenbanken gespeichert werden sollten. Nach Art. 15 Abs. 1

<sup>34</sup> Erwägungsgründe sind rechtlich nicht verbindlich (vgl. z. B. Urteil vom 19. November 1998, Nilsson u. a., C-162/97, EU:C:1998:554, Rn. 54). Sie sind oft hilfreich bei der Auslegung der operativen Bestimmungen eines Rechtsakts, ein Erwägungsgrund kann jedoch nicht geltend gemacht werden, um eine operative Bestimmung der Verordnung in einem Sinne auszulegen, der ihrem Wortlaut zuwiderliefe (vgl. z. B. Urteil vom 25. November 1998, Manfredi, C-308/97, EU:C:1998:566, Rn. 30). Es ist zwar möglich, dass sich der 33. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 376/2014 indirekt auf Art. 14 der Verordnung Nr. 996/2010 („Schutz sensibler Sicherheitsinformationen“) bezieht, doch stützt dies nicht das Vorbringen von RTL.

<sup>35</sup> Art. 2 Abs. 9 der Verordnung Nr. 376/2014 definiert „Anonymisierung“ als „die Tilgung aller personenbezogenen Angaben aus den übermittelten Ereignismeldungen, soweit sich diese Angaben auf den Meldenden und auf in einem gemeldeten Ereignis genannte Personen beziehen, sowie aller Angaben, einschließlich des Namens der an dem Ereignis beteiligten Organisation(en), aus denen sich die Identität des Meldenden oder Dritter ergeben kann oder die anhand der Ereignismeldung Rückschlüsse darauf zulassen“.

<sup>36</sup> Art. 2 Abs. 6 der Verordnung Nr. 376/2014 definiert „entpersonalisierte Informationen“ als „Informationen aus Ereignismeldungen, aus denen alle personenbezogenen Daten wie Name und Anschrift von natürlichen Personen getilgt wurden“.

Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 376/2014 dürfen die Mitgliedstaaten, die Organisationen und die Agentur personenbezogene Daten nur in dem Umfang verarbeiten, wie es für die Zwecke dieser Verordnung erforderlich ist. Art. 16 der Verordnung legt detaillierte Regeln für den Schutz der Informationsquelle fest<sup>37</sup>.

46. Daraus schließe ich, dass personenbezogene Daten nur unter außergewöhnlichen Umständen in den Datenbanken, die Angaben zu Ereignissen enthalten, gespeichert werden dürfen. Im Übrigen lässt sich den Vorschriften und Zielen der Verordnung Nr. 376/2014 nicht entnehmen, dass Angaben zu Ereignissen, sofern sie anonymisiert sind, auf Anfrage gegenüber einem Mitglied der Öffentlichkeit oder einem Medienunternehmen offengelegt werden können.

47. Drittens beruft sich RTL für ihr Vorbringen, dass der Minister ihr die angeforderten Informationen zur Verfügung stellen könne, auf Art. 13 Abs. 12 der Verordnung Nr. 376/2014, wonach „[d]ie Mitgliedstaaten ... auch anonymisierte Ereignismeldungen und Ergebnisse von Risikoanalysen veröffentlichen [können]“. Wie von allen Verfahrensbeteiligten, die Erklärungen eingereicht haben, betont wurde, räumt dieser Bestimmung ihrem Wortlaut nach den Mitgliedstaaten eindeutig ein Ermessen im Hinblick auf die Veröffentlichung bestimmter anonymisierter Daten ein<sup>38</sup>. Sie legt jedoch kein Zugangsverfahren fest, durch das ein Mitglied der Öffentlichkeit oder ein Medienunternehmen anonymisierte Angaben zu Ereignissen anfordern und erhalten kann. Die von RTL vertretene Auslegung dieser Vorschrift steht wiederum im Widerspruch zum Wortlaut der Verordnung Nr. 376/2014 und untergräbt deren Wirksamkeit.

## *2. Art. 11 der Charta und Art. 10 EMRK*

48. Mit dem zweiten Teil der ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 11 der Charta und Art. 10 EMRK, insbesondere soweit sich diese Bestimmungen auf das Recht auf Information beziehen, die Auslegung von Art. 15 Abs. 1 der Verordnung Nr. 376/2014 beeinflussen<sup>39</sup>. Die Verfahrensbeteiligten, die Erklärungen eingereicht haben, teilen die Auffassung, dass diese Betrachtungsweise die Gültigkeit der Verordnung in Frage stelle.

49. In den Erläuterungen zur Charta der Grundrechte<sup>40</sup> heißt es, dass Art. 11 der Charta Art. 10 EMRK entspricht. Gemäß Art. 52 Abs. 3 der Charta haben die in ihrem Art. 11 garantierten Rechte die gleiche Bedeutung und Tragweite, wie sie ihnen in der EMRK in der Auslegung durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (im Folgenden: EGMR) verliehen werden<sup>41</sup>. Zwar bestätigt Art. 6 Abs. 3 EUV, dass die in der EMRK gewährleisteten Grundrechte als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts sind, doch ist die Union der EMRK nicht beigetreten, so dass diese nicht formell in die Unionsrechtsordnung übernommen

<sup>37</sup> Art. 7.2 Abs. 3 des Luftfahrtgesetzes sieht vor, dass die Namen und Anschriften einzelner Personen nicht erfasst werden, wenn ein Ereignis gemeldet wird.

<sup>38</sup> Auch wenn diese Frage nicht streitig ist, bin ich der Ansicht, dass die Mitgliedstaaten dieses Ermessen in Anbetracht des Ziels der Verordnung Nr. 376/2014 nur dann ausüben dürfen, wenn sie der Ansicht sind, dass dies im öffentlichen Interesse liegt, wobei sie dem Erfordernis, die Wirksamkeit der Bestimmungen der Verordnung zu gewährleisten, Rechnung tragen.

<sup>39</sup> Nach ständiger Rechtsprechung und gemäß Art. 51 Abs. 1 der Charta finden die in der Unionsrechtsordnung garantierten Grundrechte in allen unionsrechtlich geregelten Fallgestaltungen, aber nicht außerhalb derselben Anwendung (Urteil vom 6. Oktober 2015, Delvigne, C-650/13, EU:C:2015:648, Rn. 26 und die dort angeführte Rechtsprechung); die Unionsorgane sind gehalten, die in der Charta verankerten Rechte zu achten (Urteil vom 8. September 2020, Europäische Kommission und Rat/Carreras Sequeros u. a., C-119/19 P und C-126/19 P, EU:C:2020:676, Rn. 110).

<sup>40</sup> ABl. 2007, C 303, S. 17. Gemäß Art. 52 Abs. 7 der Charta sind diese Erläuterungen von den Gerichten der Union und der Mitgliedstaaten gebührend zu berücksichtigen.

<sup>41</sup> Urteile vom 26. April 2022, Polen/Parlament und Rat (C-401/19, EU:C:2022:297, Rn. 44), und vom 8. Dezember 2022, Google (Auslistung eines angeblich unrichtigen Inhalts) (C-460/20, EU:C:2022:962, Rn. 59 und die dort angeführte Rechtsprechung).

wurde. Der Gerichtshof hat darauf hingewiesen, dass Art. 52 Abs. 3 der Charta die Eigenständigkeit des Unionsrechts und des Gerichtshofs der Europäischen Union nicht berührt. Daher obliegt es dem Gerichtshof, darauf zu achten, dass seine Auslegung von Art. 11 der Charta nicht das Schutzniveau verletzt, das Art. 10 EMRK in seiner Auslegung durch den EGMR garantiert<sup>42</sup>.

50. Es ist offensichtlich und alle Beteiligten, die Erklärungen eingereicht haben, stimmen darin überein, dass Art. 15 Abs. 1 der Verordnung Nr. 376/2014 das Recht eines Medienunternehmens wie RTL, bestimmte Informationen zu erhalten und damit weiterzugeben, einschränkt<sup>43</sup>.

51. Nach Art. 52 Abs. 1 der Charta<sup>44</sup> müssen Einschränkungen der Ausübung der Rechte und Freiheiten gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten. Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit müssen solche Einschränkungen erforderlich sein und den von der Union anerkannten, dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen<sup>45</sup>.

52. Die Verordnung Nr. 376/2014 und das einschlägige nationale Recht legen die streitige Einschränkung mit hinreichender Klarheit und Vorhersehbarkeit fest<sup>46</sup>. Das Erfordernis, dass die Einschränkung gesetzlich vorgesehen ist, ist daher erfüllt.

53. Was die Frage betrifft, ob der Wesensgehalt der Freiheit, Informationen zu erhalten und weiterzugeben, geachtet ist, beschränkt die Verordnung Nr. 376/2014 in keiner Weise das Recht der Medienunternehmen, Informationen über die Flugsicherheit aus anderen Quellen zu erhalten – oder die Kenntnis, die die niederländische Regierung davon hat – und diese nach eigenem Gutdünken weiterzugeben. Art. 13 Abs. 11 dieser Verordnung verpflichtet die Mitgliedstaaten ferner, mindestens einmal jährlich einen Sicherheitsbericht zu veröffentlichen, um die Öffentlichkeit über das Sicherheitsniveau in der Zivilluftfahrt zu informieren. Es scheint daher, dass die streitige Maßnahme den Wesensgehalt der von RTL geltend gemachten Rechte und Freiheiten achtet.

54. Was die Rechtfertigung der Einschränkung der Offenlegung und die Frage betrifft, ob sie zur Erreichung eines legitimen Ziels erforderlich ist, verweist Art. 10 Abs. 2 EMRK insbesondere darauf, dass die Ausübung des Rechts auf freie Meinungsäußerung Einschränkungen unterworfen werden kann, die für die öffentliche Sicherheit notwendig sind<sup>47</sup>. Wie in den Nrn. 15 bis 19 der vorliegenden Schlussanträge ausgeführt, wurde in dem Verfahren, das zur Aufhebung der Richtlinie 2003/42 geführt hat, die Frage der öffentlichen Sicherheit sorgfältig geprüft, und diese Prüfung floss maßgeblich in die mit der Verordnung Nr. 376/2014 eingeführte

<sup>42</sup> Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 22. Oktober 2020, *Silver Plastics und Johannes Reifenhäuser/Kommission* (C-702/19 P, EU:C:2020:857, Rn. 24 und 25 und die dort angeführte Rechtsprechung).

<sup>43</sup> EGMR, 8. November 2016, *Magyar Helsinki Bizottság/Ungarn* (CE:ECHR:2016:1108JUD001803011, §§ 157 bis 170 und die dort angeführte Rechtsprechung), sowie in diesem Sinne Urteil vom 15. März 2022, *Autorité des marchés financiers* (C-302/20, EU:C:2022:190, Rn. 68 und die dort angeführte Rechtsprechung).

<sup>44</sup> Vgl. auch Art. 10 Abs. 2 EMRK.

<sup>45</sup> Urteile vom 3. September 2008, *Kadi und Al Barakaat International Foundation/Rat und Kommission* (C-402/05 P und C-415/05 P, EU:C:2008:461, Rn. 360 und die dort angeführte Rechtsprechung), vom 9. November 2010, *Volker und Markus Schecke und Eifert* (C-92/09 und C-93/09, EU:C:2010:662, Rn. 50), und vom 26. April 2022, *Polen/Parlament und Rat* (C-401/19, EU:C:2022:297, Rn. 63). Nach Ansicht des EGMR sind Ausnahmen eng auszulegen und überzeugend zu begründen (vgl. z. B. EGMR, 10. Dezember 2007, *Stoll/Schweiz*, CE:ECHR:2007:1210JUD006969801, § 101 und die dort angeführte Rechtsprechung).

<sup>46</sup> Vgl. z. B. EGMR, 15. Oktober 2015, *Perinçek/Schweiz* (CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, Rn. 131 und die dort angeführte Rechtsprechung).

<sup>47</sup> Vgl. entsprechend Urteil vom 1. Dezember 2011, *Painer* (C-145/10, EU:C:2011:798, Rn. 115).

Vertraulichkeitsregelung ein. Ich zweifle nicht daran, dass die Vorschriften gegen die Offenlegung von Ereignismeldungen notwendig sind. Die auf Anfrage erfolgende Offenlegung von Ereignismeldungen gegenüber einem Mitglied der Öffentlichkeit oder einem Medienunternehmen würde den Anreizen zur Meldung von Ereignissen entgegenwirken, so dass sowohl die Zahl der Meldungen auch die Qualität und Vollständigkeit der so gemeldeten Informationen abnehmen, und damit das wirksame Funktionieren des Flugsicherheitsmanagementsystems der Union in einem nicht hinnehmbaren Maße beeinträchtigen.

55. In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen steht für mich fest, dass die hier streitigen Einschränkungen der Offenlegung für das wirksame Funktionieren des Flugsicherheitsmanagementsystems der Europäischen Union erforderlich sind und eine notwendige und verhältnismäßige Einschränkung der Rechte der Medienunternehmen darstellen<sup>48</sup>. Art. 11 der Charta hat keinen Einfluss auf die von mir vorgeschlagene Auslegung von Art. 15 Abs. 1 der Verordnung Nr. 376/2014. Er hat auch keine Auswirkungen auf die Gültigkeit dieser Bestimmung. Alle Verfahrensbeteiligten, die Erklärungen eingereicht haben, teilen diese Auffassung.

### 3. Art. 42 der Charta

56. Vor der mündlichen Verhandlung hat der Gerichtshof die Verfahrensbeteiligten, die Erklärungen eingereicht hatten, gebeten, sich zum Verhältnis zwischen den Art. 11 und 42 der Charta zu äußern, insbesondere i) zum Umfang der in diesen Bestimmungen verankerten Rechte im Licht von Art. 52 Abs. 3 der Charta und der Rechtsprechung des EGMR zu Art. 10 EMRK, und ii) zu den Auswirkungen des Nebeneinanders der Art. 11 und 42 der Charta auf die Auslegung der Verordnung Nr. 376/2014. Nach Ansicht der Verfahrensbeteiligten, die in der mündlichen Verhandlung auf die Fragen des Gerichtshofs geantwortet haben, ist dies von Bedeutung, da sich die Informationsanfrage von RTL auf Meldungen bezieht, die in der fraglichen nationalen Datenbank und im Europäischen Zentralspeicher gespeichert sind<sup>49</sup>, zu denen alle für die Sicherheitsaufsicht in der Zivilluftfahrt zuständigen Einrichtungen oder Sicherheitsuntersuchungsstellen innerhalb der Union einen sicheren, uneingeschränkten Online-Zugang haben.

57. Art. 42 der Charta gewährt das Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union<sup>50</sup>. Das Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten, das in dieser Bestimmung verankert ist<sup>51</sup>, stellt eine besondere Ausprägung des in Art. 11 der Charta vorgesehenen Rechts auf Zugang zu Informationen dar. Wie aus den Erläuterungen zur Charta der Grundrechte hervorgeht, wurde das in Art. 42 der Charta

<sup>48</sup> Vgl. entsprechend Urteile vom 13. September 2011, Prigge u. a. (C-447/09, EU:C:2011:573, Rn. 58), und vom 5. Juli 2017, Fries (C-190/16, EU:C:2017:513, Rn. 43).

<sup>49</sup> Dokumente, die in den Anwendungsbereich von Art. 42 der Charta fallen, werden normalerweise bei den entsprechenden Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union angefordert. Im Rahmen der Verordnung Nr. 376/2014 müssen Anfragen, die im Europäischen Zentralregister enthaltene Informationen betreffen, an eine benannte nationale Ansprechstelle gerichtet werden (Art. 10 der Verordnung Nr. 376/2014). Es ist unklar, ob der Minister, der die Informationsanfrage von RTL bearbeitete, der Ansicht war, dass diese Anfrage alle relevanten Informationen über Ereignisse einschließe, die im Europäischen Zentralspeicher gespeichert sind (mit anderen Worten: Informationen, die andere Mitgliedstaaten an den Europäischen Zentralspeicher übermittelt hatten).

<sup>50</sup> Art. 10 Abs. 1 der Verordnung Nr. 376/2014.

<sup>51</sup> Art. 42 der Charta hat keine unmittelbare Entsprechung in der EMRK; der Zugang zu Dokumenten fällt in den Anwendungsbereich der durch Art. 10 EMRK geschützten Freiheit, Informationen zu empfangen.

garantierte Recht aus Art. 255 EG, jetzt Art. 15 Abs. 3 AEUV, übernommen<sup>52</sup>. Die letztgenannte Bestimmung gewährt ein Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union „unabhängig von der Form“. Sie sieht vor, dass die allgemeinen Grundsätze und die aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen für die Ausübung dieses Rechts in Verordnungen des Europäischen Parlaments und des Rates festgelegt werden. Die auf der Grundlage von Art. 255 Abs. 2 EG erlassene Verordnung Nr. 1049/2001 und die Verordnung Nr. 376/2014 enthalten diese allgemeinen Grundsätze und Einschränkungen.

58. Nach Art. 2 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 hat jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat vorbehaltlich der in dieser Verordnung festgelegten Grundsätze, Bedingungen und Einschränkungen ein Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe. Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dieser Verordnung enthält eine Ausnahmeregelung, wonach die Organe den Zugang zu einem Dokument verweigern müssen, dessen Verbreitung den Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die öffentliche Sicherheit beeinträchtigen würde. Die in der Verordnung Nr. 376/2014 festgelegten Einschränkungen der Offenlegung können als spezifische Ausprägungen dieser Ausnahmeregelung für die öffentliche Sicherheit betrachtet werden<sup>53</sup>.

59. Nach Art. 20 der Verordnung Nr. 376/2014 findet die Verordnung Nr. 1049/2001 keine Anwendung auf die Art. 10 und 11 der Verordnung Nr. 376/2014, die strengere Regeln für den Zugang zu den im Europäischen Zentralspeicher enthaltenen Daten und Informationen festlegen. Art. 10 der Verordnung Nr. 376/2014 („Verbreitung der im Europäischen Zentralspeicher gespeicherten Informationen“) sieht in Abs. 1 Unterabs. 2 vor, dass für die Nutzung der Informationen über Ereignisse, die im Europäischen Zentralspeicher enthalten sind, u. a. Art. 15 dieser Verordnung gilt. Art. 15 der Verordnung Nr. 376/2014 stellt daher einen besonderen Anwendungsfall der im öffentlichen Interesse bestehenden Ausnahme zu dem allgemeinen Recht auf Zugang zu Dokumenten der Union gemäß Art. 4 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 1049/2001 dar<sup>54</sup>.

60. Art. 52 Abs. 1 der Charta gilt für Einschränkungen der Ausübung der in dieser Charta anerkannten Rechte und Freiheiten, einschließlich der in Art. 15 der Verordnung Nr. 376/2014 enthaltenen Einschränkung, soweit dieser auf den Zugang zu im Europäischen Zentralspeicher enthaltenen Dokumenten Anwendung findet. Die Erwägungen und Schlussfolgerungen in den Nrn. 51 bis 55 gelten entsprechend auch hier im Kontext von Art. 42 der Charta. Die Verfahrensbeteiligten, die in der mündlichen Verhandlung auf die entsprechende schriftlich gestellte Frage geantwortet haben, teilen diese Auffassung.

<sup>52</sup> Art. 52 Abs. 2 der Charta bestimmt, dass die Ausübung der durch diese Charta anerkannten Rechte, die in den Verträgen geregelt sind, im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Bedingungen und Grenzen erfolgt.

<sup>53</sup> Nach allgemeinem Sprachgebrauch zielen Sicherheitsmaßnahmen im Sinne von „safety measures“ in der Regel darauf ab, unbeabsichtigte Schäden zu verhindern oder abzumildern, während Sicherheitsmaßnahmen im Sinne von „security measures“ auf die Verhinderung von Schäden und die Abschwächung von Bedrohungen gerichtet sind, die sich aus vorsätzlichen Handlungen ergeben. Die Verordnung Nr. 376/2014 betrifft formal die Sicherheit („safety“) in der Zivilluftfahrt und nicht die öffentliche Sicherheit („public security“). Es ist jedoch klar, dass zu den Ereignissen, die nach dieser Verordnung gemeldet werden müssen, unbeabsichtigte Ereignisse und solche mit vorsätzlichem Fehlverhalten gehören. Jedenfalls stimme ich mit der in einem anderen Kontext zum Ausdruck gebrachten Auffassung des Generalanwalts Bot darin überein, dass der Begriff der öffentlichen Sicherheit Fragen der „public safety“ mit einschließt (Schlussanträge des Generalanwalts Bot in der Rechtssache Van Gennip u. a. (C-137/17, EU:C:2018:272, Nr. 82).

<sup>54</sup> In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission eine Analogie zu der Situation hergestellt, die z. B. im Urteil vom 5. Februar 2018, *Pari Pharma/EMA* (T-235/15, EU:T:2018:65, Rn. 54 und 55), beschrieben wird.



### **C. Zweite Frage**

61. Art. 15 Abs. 1 der Verordnung Nr. 376/2014 legt den Mitgliedstaaten und Organisationen die Verpflichtung auf, die angemessene Vertraulichkeit der Angaben zu Ereignissen im Einklang mit ihrem nationalen Recht zu gewährleisten<sup>55</sup>.

62. Mit der zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob eine nationale Regelung, wonach keine einzige Information zu gemeldeten Ereignissen offengelegt werden darf, mit Art. 15 Abs. 1 der Verordnung Nr. 376/2014 vereinbar ist.

63. Im vorliegenden Zusammenhang ist mit Offenlegung die Offenlegung gegenüber der Öffentlichkeit gemeint.

64. Aus der vorgeschlagenen Analyse der ersten Frage ergibt sich, dass eine nationale Regelung, wonach keine einzige Information zu gemeldeten Ereignissen gegenüber der Öffentlichkeit offengelegt werden darf, mit Art. 15 Abs. 1 der Verordnung Nr. 376/2014 vereinbar ist.

### **D. Die dritte und die vierte Frage**

65. Angesichts der vorgeschlagenen Antworten auf die erste und zweite Vorlagefrage bedürfen die dritte und die vierte Vorlagefrage keiner Beantwortung. Wie die Verfahrensbeteiligten, die einschlägige Erklärungen abgegeben haben, ausgeführt haben, sind diese Fragen nur zu beantworten, wenn die zweite Frage verneint wird.

66. Im Interesse der Klarheit möchte ich hinzufügen, dass sich aus der Antwort auf die erste und die zweite Frage ergibt, dass Art. 15 Abs. 1 der Verordnung Nr. 376/2014, soweit die Informationen, die die Mitgliedstaaten, die Organisationen und die Agentur nach den Art. 4, 5 und 10 der Verordnung erhalten haben, in anderen Regierungsdokumenten enthalten sind, der Offenlegung dieser Informationen auf Anfrage gegenüber einem Mitglied der Öffentlichkeit oder einem Medienunternehmen entgegensteht<sup>56</sup>.

### **V. Ergebnis**

67. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die erste und die zweite Vorlagefrage des Raad van State (Staatsrat, Niederlande) wie folgt zu beantworten:

Art. 15 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 über die Meldung, Analyse und Weiterverfolgung von Ereignissen in der Zivilluftfahrt, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnungen (EG) Nr. 1321/2007 und (EG) Nr. 1330/2007 der Kommission,

<sup>55</sup> Aufgrund der Rechtsnatur von Verordnungen und deren Funktion im Rechtsquellenystem des Unionsrechts haben ihre Bestimmungen im Allgemeinen unmittelbare Wirkung in den nationalen Rechtsordnungen. Manche Verordnungsbestimmungen bedürfen zu ihrer Durchführung des Erlasses von Durchführungsmaßnahmen durch die Mitgliedstaaten: Urteil vom 30. März 2017, *Lingurár* (C-315/16, EU:C:2017:244, Rn. 17 und die dort angeführte Rechtsprechung).

<sup>56</sup> Der Minister nannte in seiner Antwort auf die Informationsanfrage von RTL zwei Meldungen. Das Vorhandensein weiterer Dokumente, einschließlich politischer Dokumente, die Informationen aus oder über Ereignismeldungen enthalten, scheint daher spekulativ zu sein (vgl. Rn. 10.7 der Vorlageentscheidung).

insbesondere die Wendungen „Angaben zu Ereignissen“ und „angemessene Vertraulichkeit“, ist im Licht der Art. 11 und 42 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und des Art. 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention

dahin auszulegen, dass

1. alle gemäß den Art. 4, 5 und 10 der Verordnung Nr. 376/2014 erhaltenen Informationen vertraulich sind, so dass keine einzige dieser Informationen auf Anfrage gegenüber einem Mitglied der Öffentlichkeit oder einem Medienunternehmen offengelegt werden darf, und
2. er einer entsprechenden nationalen Regelung nicht entgegensteht.