



# Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 18 januari 2024\*

”Begäran om förhandsavgörande – Lufttransport – Förordning (EU) nr 376/2014 – Uppföljning av händelser som utgör fara för flygsäkerheten – Artikel 15 – Konfidentialitet i fråga om information som rör sådana händelser – Räckvidden av konfidentialiteten – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Artikel 11 – Yttrandefrihet och informationsfrihet – Mediefrihet – Ansökan om att erhålla information om förstörelse av ett luftfartyg under en flygning över östra Ukraina, som ingetts av företag som är verksamma inom sektorn för nyhetsmedier – Artikel 52.1 – Begränsning – Villkor”

I mål C-451/22,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna) genom beslut av den 29 juni 2022, som inkom till domstolen den 7 juli 2022, i målet

**RTL Nederland BV,**

**RTL Nieuws BV**

ytterligare deltagare i rättegången:

**Minister van Infrastructuur en Waterstaat,**

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av ordföranden på tredje avdelningen, tillika tillförordnad ordförande på andra avdelningen K. Jürimäe, samt domarna F. Biltgen, N. Wahl, J. Passer (referent) och M.L. Arastey Sahún,

generaladvokat: A.M. Collins,

justitiesekreterare: handläggaren A. Lamote,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 30 mars 2023,

\* Rättegångsspråk: nederländska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Nederländernas regering, genom K. Bulterman, J.M. Hoogveld och C.S. Schillemans, samtliga i egenskap av ombud,
- Europeiska unionens råd, genom F. Naert och N. Rouam, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, ursprungligen genom P.-J. Loewenthal, A. Nijenhuis, B. Sasinowska och G. Wilms, därefter av P.-J. Loewenthal, A. Nijenhuis och B. Sasinowska, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 15 juni 2023 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

### **Dom**

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 11 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) och artikel 15.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 376/2014 av den 3 april 2014 om rapportering, analys och uppföljning av händelser inom civil luftfart om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 996/2010 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/42/EG, kommissionens förordningar (EG) nr 1321/2007 och (EG) nr 1330/2007 (EUT L 122, 2014, s. 18), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1139 av den 4 juli 2018 (EUT L 212, 2018, s. 1) (nedan kallad förordning nr 376/2014).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan å ena sidan RTL Nederland BV och RTL Nieuws BV (nedan tillsammans kallade RTL-bolagen) och å andra sidan minister van Infrastructuur en Waterstaat (ministern för infrastruktur och vattenförvaltning, Nederländerna). Målet rör ministerns beslut att avslå en begäran från dessa två företag om att erhålla information om förstörelse av ett luftfartyg som ägde rum den 17 juli 2014 när detta flygplan flög över östra Ukraina.

### **Tillämpliga bestämmelser**

#### ***Unionsrätt***

#### *De allmänna bestämmelserna om civil luftfart*

- 3 Enligt artikel 1.1 i förordning 2018/1139 är huvudsyftet med förordningen att fastställa och upprätthålla en hög och enhetlig säkerhetsnivå inom den civila luftfarten i Europeiska unionen.

4 För detta ändamål syftar bestämmelserna i kapitel IV i förordningen till att inrätta ett "[g]emensamt system för certifiering, tillsyn och kontroll". Bland dessa bestämmelser återfinns artikel 72, med rubriken "Insamling, utbyte och analys av information", som har följande lydelse:

"1. [Europeiska kommissionen], [Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet (Easa)] och de nationella behöriga myndigheterna ska utbyta all information som finns tillgänglig för dem inom ramen för tillämpningen av denna förordning och de delegerade akter och genomförandeakter som antagits på grundval av denna förordning och som är relevanta för de övriga parterna för att de ska kunna utföra sina uppgifter enligt denna förordning. ...

...

5. Kommissionen ska anta genomförandeakter med närmare bestämmelser om utbyte av den information som avses i punkt 1 i denna artikel mellan kommissionen, [Easa] och de nationella behöriga myndigheterna ...

De närmare bestämmelser som avses i första stycket i denna punkt ska beakta behovet av att

...

b) begränsa spridningen och användningen av information till vad som är absolut nödvändigt för att uppnå de mål som anges i artikel 1,

...

6. Kommissionen, [Easa] och de nationella behöriga myndigheterna ... ska i enlighet med unionsrätten och nationell rätt vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa lämplig konfidentialitet för den information som de erhåller i enlighet med denna artikel. Denna punkt påverkar inte tillämpningen av eventuella strängare krav på konfidentialitet som föreskrivs i [Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 996/2010 av den 20 oktober 2010 om utredning och förebyggande av olyckor och tillbud inom civil luftfart och om upphävande av direktiv 94/56/EG (EUT L 295, 2010, s. 35) eller förordning nr 376/2014] eller annan unionslagstiftning.

..."

5 I artikel 119 i förordning 2018/1139, med rubriken "Öppenhet och kommunikation", föreskrivs följande i punkt 1:

"[Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, 2001, s. 43)] ska tillämpas på de handlingar som finns hos [Easa]. Detta ska inte påverka tillämpningen av de regler om tillgång till personuppgifter och information som anges i förordning (EU) nr 376/2014 och i de genomförandeakter som antagits på grundval av [artikel] 72.5 ... i den här förordningen."

*Bestämmelserna om utredning av flyghaverier och tillbud inom civil luftfart*

6 I artikel 5 i förordning nr 996/2010, i dess lydelse enligt förordning 2018/1139 (nedan kallad förordning nr 996/2010), med rubriken "Utredningsskyldighet", föreskrivs följande i punkterna 1 och 2:

"1. Alla olyckor eller allvarliga tillbud som involverar luftfartyg som [förordning 2018/1139] är tillämplig på ska omfattas av en säkerhetsutredning i den medlemsstat där olyckan eller det allvarliga tillbudet inträffade.

2. När ett luftfartyg som förordning ... 2018/1139 är tillämplig på och som är registrerat i en medlemsstat är inblandat i en olycka eller ett allvarligt tillbud på en plats som inte entydigt kan anses tillhöra någon stats territorium, ska en säkerhetsutredning genomföras av myndigheten för säkerhetsutredning i den medlemsstat där luftfartyget är registrerat."

7 I artikel 14 i förordning nr 996/2010, med rubriken "Skydd av känslig säkerhetsinformation", föreskrivs följande:

"1. Följande uppgifter ska inte göras tillgängliga eller användas för andra ändamål än säkerhetsutredningen, nämligen

a) alla utsagor som myndigheten för säkerhetsutredning har inhämtat från personer under säkerhetsutredningens gång,

b) uppgifter som röjer identiteten hos personer som har avgett vittnesmål inom ramen för säkerhetsutredningen,

c) information som samlats in av myndigheten för säkerhetsutredning och som är av särskilt känslig och privat natur, inklusive information om enskilda personers hälsa,

d) arbetsmaterial som sedan framställs under utredningens gång, t.ex. anteckningar, utkast, yttranden skrivna av utredarna, yttranden som gjorts i samband med analys av information, inklusive information från färdregistrator,

e) information och bevis som tillhandahålls av utredare från andra medlemsstater eller tredjeländer i enlighet med internationella standarder och rekommenderade förfaranden, om den myndigheten för säkerhetsutredning så begär,

f) utkast till preliminära rapporter, slutrapporter eller preliminära utlåtanden,

g) röst- eller bildregistreringar i cockpit och transkriberingar av dessa, samt röstregistreringar från flygkontrollenheter, samtidigt som det tillses att information som inte är relevant för säkerhetsutredningen, i synnerhet information av privatnatur, skyddas på lämpligt sätt utan att det påverkar tillämpningen av punkt 3.

2. Följande uppgifter får inte lämnas ut eller användas för andra ändamål än säkerhetsutredning, eller för andra ändamål som syftar till att förbättra flygsäkerheten:

a) All kommunikation mellan personer som har varit inblandade i luftfartygets handhavande.

- b) Skriftliga eller elektroniska registreringar och transkriberingar av registreringar från flygkontrollenheter, inklusive rapporter och resultat som tagits fram för interna ändamål.
- c) Följebrev till säkerhetsrekommendationer från myndigheten för säkerhetsutredning till mottagaren, om den myndighet för säkerhetsutredning som utfärdar rekommendationen så begär.
- d) Händelserapporter som lämnas in enligt [Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/42/EG av den 13 juni 2003 om rapportering av händelser inom civil luftfart (EUT L 167, 2003, s. 23)].

Data från färdregistratorer får inte lämnas ut eller användas för andra ändamål än säkerhetsutredning och luftvärdighets- eller underhållssyften, såvida inte sådana uppgifter avidentifieras eller utlämnas enligt säkra förfaranden.

3. Utan hinder av punkterna 1 och 2 får den domstol eller den myndighet som är behörig att besluta om utlämnande av handlingar enligt nationell lagstiftning besluta att fördelarna med att lämna ut de uppgifter som avses i punkterna 1 och 2 för något annat ändamål som är tillåtet i lag uppväger de ogynnsamma inhemska och internationella följder som en sådan åtgärd kan ha för den aktuella säkerhetsutredningen eller framtida säkerhetsutredningar. Medlemsstaterna får besluta att begränsa de fall där ett sådant beslut om utlämnande får fattas, med beaktande av unionsrättsakterna.

Sådan överföring av uppgifter som avses i punkterna 1 och 2 till en annan medlemsstat för andra ändamål än säkerhetsutredning, samt i fråga om punkt 2 för andra ändamål än att förbättra flygsäkerheten får tillåtas i den mån den överförande medlemsstatens nationella lagstiftning så medger. Behandling eller utlämnande av uppgifter som tagits emot genom sådan överföring av myndigheterna i den mottagande medlemsstaten får endast tillåtas efter samråd med den överförande medlemsstaten och i enlighet med den mottagande medlemsstatens nationella lagstiftning.

4. Endast de uppgifter som är absolut nödvändiga för de syften som avses i punkt 3 får lämnas ut.”

8 I artikel 15 med rubriken ”Överföring av information” i förordningen föreskrivs följande i punkterna 3–5:

”3. Utan att det påverkar kraven i artiklarna 16 och 17 ska den ansvariga myndigheten för säkerhetsutredningen ... lämna ut relevanta faktauppgifter som erhållits under säkerhetsutredningen till Easa och de nationella civila luftfartsmyndigheterna, med undantag för sådan information som avses i artikel 14.1 eller som skulle ge upphov till en intressekonflikt. Den information som Easa och de nationella civila luftfartsmyndigheterna tar emot ska skyddas i enlighet med artikel 14 samt tillämpliga unionsrättsakter och nationell lagstiftning.

4. Den ansvariga myndigheten för säkerhetsutredning ska ha befogenhet att informera offren och deras anhöriga eller deras sammanslutningar, eller offentliggöra information om de faktiska iakttagelser som gjorts, säkerhetsutredningens fortskridande, eventuella preliminära rapporter eller slutsatser och/eller säkerhetsrekommendationer, under förutsättning att detta inte äventyrar säkerhetsutredningens syften och att det sker i full överensstämmelse med tillämplig lagstiftning i fråga om skydd av personuppgifter.

5. Innan de uppgifter som avses i punkt 4 offentliggörs ska den ansvariga myndigheten för säkerhetsutredning informera offren och deras anhöriga eller deras organisationer på ett sätt som inte äventyrar säkerhetsutredningens syften.”

9 I artikel 16 i samma förordning, med rubriken ”Utredningsrapport”, föreskrivs följande:

”1. Varje säkerhetsutredning ska redovisas i en rapport som ska utarbetas på ett sätt som är lämpligt i förhållande till olyckans eller det allvarliga tillbudets art och svårighetsgrad. I rapporten ska det anges att det enda syftet med säkerhetsutredningen är att förebygga framtida olyckor och tillbud utan att fördela skuld eller ansvar. Rapporten ska, om lämpligt, innehålla säkerhetsrekommendationer.

2. I rapporten ska anonymiteten för varje enskild person som har varit inblandad i olyckan eller det allvarliga tillbudet skyddas.

3. Om säkerhetsutredningar ger upphov till rapporter innan utredningen slutförts får myndigheten för säkerhetsutredning, innan rapporterna offentliggörs, begära in kommentarer från de berörda myndigheterna, inbegripet Easa, och genom dessa myndigheter innehavaren av certifikatet för typkonstruktion samt den berörda tillverkaren och operatören. De ska vara bundna av de tillämpliga bestämmelserna om tystnadsplikt när det gäller samrådets innehåll.

4. Innan den slutliga rapporten offentliggörs ska myndigheten för säkerhetsutredning begära in kommentarer från de berörda myndigheterna, inbegripet från Easa, och genom dessa myndigheter från innehavaren av certifikatet för typkonstruktion samt den berörda tillverkaren och operatören, som ska vara bundna av de tillämpliga bestämmelserna om tystnadsplikt när det gäller samrådets innehåll. När sådana kommentarer begärs ska myndigheten för säkerhetsutredning följa internationella standarder och rekommenderade förfaranden.

5. Den information som omfattas av artikel 14 ska bara tas med i en rapport om den är relevant för analysen av olyckan eller det allvarliga tillbudet. Information eller delar av informationen som inte är relevanta för analysen får inte lämnas ut.

6. Myndigheten för säkerhetsutredning ska offentliggöra slutrapporten snarast möjligt och om möjligt inom tolv månader efter dagen för olyckan eller det allvarliga tillbudet.

7. Om slutrapporten inte kan offentliggöras inom tolv månader, ska myndigheten för säkerhetsutredning lämna ett preliminärt utlåtande vid åtminstone varje årsdag efter olyckan eller det allvarliga tillbudet, i vilket utredningens fortskridande samt eventuella säkerhetsfrågor som uppkommit ska beskrivas.

...”

#### *Bestämmelser om händelser inom civil luftfart*

10 Direktiv 2003/42 har upphävts och ersatts av förordning nr 376/2014.

11 Skälen 6, 12, 16, 20, 32–34, 40 och 50 i förordning nr 376/2014 har följande lydelse:

”(6) För att förbättra flygsäkerheten bör relevant information om civil luftfart rapporteras, samlas in, lagras, skyddas, utbytas, spridas och analyseras, och lämpliga säkerhetsåtgärder bör vidtas på grundval av den information som samlas in. ...

...

(12) Myndigheterna för säkerhetsutredning och alla enheter som anförtrotts uppgiften att reglera säkerheten inom den civila luftfarten i unionen bör ha full tillgång till händelseinformation som insamlas och händelserapporter som lagras av de egna medlemsstaterna, så att de kan besluta vilka tillbud som kräver en säkerhetsutredning, samt för att identifiera fall där lärdomar kan dras som är av intresse för flygsäkerheten och för att uppfylla sina tillsynsskyldigheter.

...

(16) För att underlätta informationsutbyte bör händelserapporter lagras i databaser som bör vara kompatibelt med Europeiska samordningscentrumet för rapporteringssystem för luftfartsincidenter (Eccairs) (den programvara som används av alla medlemsstater och av det europeiska centrala upplaget för att lagra händelserapporter) ...

...

(20) Målet med utbytet av information om händelser bör vara att förebygga flygolyckor och flygtillbud. Det bör inte användas för fastställande av skuld- eller ansvarsfrågor eller för benchmarking för säkerheten.

...

(32) Allmänheten bör ha tillgång till allmän, aggregerad information om flygsäkerhetsnivån i medlemsstaterna och i unionen. Den information bör särskilt omfatta trender och analyser som är resultatet av medlemsstaternas genomförande av denna förordning, samt information i aggregerad form om innehållet i det europeiska centrala upplaget, och den får tillhandahållas genom offentliggörande av utförandeindikatorer för säkerhet.

(33) Säkerhetssystemet för civil luftfart är inrättat på grundval av återkoppling och lärdomar från olyckor och tillbud. Händelserapportering och användningen av händelseinformation för att förbättra säkerheten bygger på en förtroenderelation mellan uppgiftslämnaren och den enhet som ansvarar för insamling och utvärdering av informationen. Detta kräver strikt tillämpning av regler om konfidentialitet. Syftet med att skydda säkerhetsinformation mot olämplig användning, och med att ge tillträde till det europeiska centrala upplaget endast för berörda parter som deltar i arbetet med att förbättra säkerheten inom den civila luftfarten, är att säkerställa fortsatt tillgång till säkerhetsinformation så att lämpliga förebyggande åtgärder kan vidtas i god tid och så att flygsäkerheten kan förbättras. I detta sammanhang bör känslig säkerhetsinformation skyddas på lämpligt sätt, och insamlingen av informationen bör säkerställas genom att konfidentialiteten garanteras, källan skyddas och förtroendet hos den personal som arbetar med händelserapportering inom den civila luftfarten upprätthålls. Lämpliga åtgärder bör införas för att säkerställa att den information som samlas in genom system

för händelserapportering förblir konfidentiell, och att tillträdet till det europeiska centrala upplaget begränsas. Nationella regler om informationsfrihet bör ta hänsyn till den nödvändiga konfidentialiteten för sådan information. Den insamlade informationen bör på lämpligt sätt skyddas mot obehörigt utnyttjande eller utlämnande. Den bör uteslutande användas i syfte att upprätthålla eller förbättra flygsäkerheten och bör inte användas för att fastställa skuld- eller ansvarsfrågor.

- (34) För att säkerställa att personal och kontraktsanställda har förtroende för organisationens system för rapportering av händelser bör den information som händelserapporterna innehåller skyddas på lämpligt sätt och inte användas i andra syften än upprätthållande och förbättrande av flygsäkerheten. ...

...

- (40) För att öka enskilda personers förtroende för systemet bör behandlingen av händelserapporter organiseras på ett sådant sätt att konfidentialiteten när det gäller uppgiftslämnarens identitet och andra personer som omnämns i händelserapporten vederbörligen skyddas ...

...

- (50) Reglerna för databehandling och skydd för enskilda personer ... bör följas till fullo vid tillämpningen av denna förordning. ... Bestämmelserna om tillgång till uppgifter enligt [förordning nr 1049/2001] bör följas till fullo vid tillämpningen av den här förordningen, utom när det gäller spridning av data och information som finns i det europeiska centrala upplaget och som är skyddade genom strängare tillträdesbestämmelser som fastställs i denna förordning.”

12 Artikel 1, med rubriken ”Mål”, i förordning nr 376/2014 har följande lydelse:

”1. Denna förordning avser att förbättra flygsäkerheten genom att säkerställa att relevant information om säkerheten inom den civila luftfarten rapporteras, samlas in, lagras, skyddas, utbyts, sprids och analyseras.

Denna förordning säkerställer

- a) att säkerhetsåtgärder vid behov och i god tid vidtas efter en analys av den information som samlats in.
- b) fortsatt tillgång till säkerhetsinformation genom införande av regler om informationens konfidentialitet och lämplig användning av denna, och genom ett samordnat och förstärkt skydd av uppgiftslämnaren och de personer som omnämns i händelserapporter.
- c) att luftfartsrisker tas upp och behandlas på både unionsnivå och nationell nivå.

2. Det enda syftet med rapportering av händelser är att förebygga olyckor och tillbud, inte att fastställa skuld- eller ansvarsfrågor.”



13 I artikel 2 i förordningen föreskrivs följande:

”I denna förordning gäller följande definitioner:

...

3) *tillbud*: tillbud i den mening som avses i förordning ... nr 996/2010.

4) *allvarligt tillbud*: allvarligt tillbud i den mening som avses i förordning ... nr 996/2010.

5) *olycka*: olycka i den mening som avses i förordning ... nr 996/2010.

6) *avidentifierad information*: information som härrör från händelserapporter och där alla personuppgifter, såsom fysiska personers namn eller adresser, har avlägsnats.

7) *händelse*: varje säkerhetsrelaterad händelse som utgör en fara för eller, om den inte åtgärdas eller korrigeras, kan utgöra en fara för ett luftfartyg, för personer som befinner sig i ett luftfartyg eller för andra personer och som särskilt inbegriper olyckor eller allvarliga tillbud.

...

9) *avidentifiering*: avlägsnande från händelserapporten av alla personuppgifter om uppgiftslämnaren och de personer som omnämns i händelserapporten, liksom eventuella detaljuppgifter, inklusive namnet på den eller de organisationer som är inblandade i händelsen, som kan avslöja uppgiftslämnarens eller tredje parts identitet eller leda till att den informationen framgår av händelserapporten.

...”

14 I artikel 3, med rubriken ”Syfte och tillämpningsområde”, i förordning nr 376/2014 föreskrivs följande i punkt 1:

”I denna förordning fastställs regler om

a) rapportering av händelser som utgör en fara för eller, om de inte åtgärdas eller korrigeras, skulle utgöra en fara för ett luftfartyg, för personer som befinner sig i ett luftfartyg eller för andra personer, annan utrustning eller andra anläggningar som påverkar driften av luftfartyg, och rapportering av annan relevant säkerhetsrelaterad information i detta avseende,

b) analyser och uppföljningar med avseende på rapporterade händelser och annan säkerhetsrelaterad information,

c) skydd av luftfartspersonal,

d) lämplig användning av säkerhetsinformation som samlats in,

e) införande av information i det europeiska centrala upplaget, och

...”

15 Artikel 4 i samma förordning, med rubriken ”Obligatorisk rapportering”, har följande lydelse:

”1. Händelser som kan utgöra en betydande risk för flygsäkerheten och som omfattas av följande kategorier ska rapporteras av de personer som anges i punkt 6 inom ramen för systemen för obligatorisk rapportering enligt denna artikel:

a) Händelser som rör driften av ett luftfartyg, såsom

...

iv) händelser under flygningen,

...

2. Varje organisation som är etablerad i en medlemsstat ska inrätta ett system för obligatorisk rapportering för att underlätta insamlingen av information om de händelser som avses i punkt 1.

3. Varje medlemsstat ska inrätta ett system för obligatorisk rapportering för att underlätta insamling av information om händelser, inbegripet insamling av händelseinformation som samlats in av organisationer i enlighet med punkt 2.

...

6. Följande fysiska personer ska rapportera de händelser som avses i punkt 1 via det system som inrättats i enlighet med punkt 2 av den organisation som har uppgiftslämnaren i sin tjänst, kontrakterar denne eller anlitar dennes tjänster eller, i annat fall, via det system som inrättats i enlighet med punkt 3 av den medlemsstat där organisationen är etablerad eller av den stat som utfärdade, validerade eller konverterade flygcertifikatet, eller via det system som inrättats av [Easa] i enlighet med punkt 4:

a) Befälhavaren eller, i fall där befälhavaren inte har möjlighet att rapportera händelsen, den besättningsmedlem som är närmast under befälhavaren på ett luftfartyg som är registrerat i en medlemsstat eller ett luftfartyg som är registrerat utanför unionen men som används av en operatör vars verksamhet står under tillsyn av en medlemsstat eller som används av en operatör som är etablerad i unionen.

b) En person som under tillsyn av en medlemsstat eller [Easa] konstruerar, tillverkar, upprätthåller luftvärdighet, underhåller eller modifierar luftfartyg, eller deras utrustning eller delar.

c) En person som under tillsyn av en medlemsstat eller [Easa] undertecknar ett granskningsbevis avseende luftvärdighet eller ett intyg om idrifttagande av ett luftfartyg eller dess utrustning eller delar.

d) En person som utövar en funktion för vilken det krävs ett godkännande från en medlemsstat som personal hos en leverantör av flygledningstjänster med ansvar för uppgifter relaterade till flygtrafiktjänster ...

e) En person som utövar en funktion med koppling till säkerhetsledning vid en flygplats ...

...

7. De personer som anges i punkt 6 ska rapportera en händelse inom 72 timmar efter det att de har fått kännedom om den, såvida inte detta förhindras av exceptionella omständigheter.

8. Varje organisation som är etablerad i en medlemsstat och som inte omfattas av punkt 9 ska så snart som möjligt, dock senast inom 72 timmar, efter att ha underrättats om en händelse till den behöriga myndigheten i den medlemsstaten, i enlighet med artikel 6.3, rapportera den händelseinformation som samlats in i enlighet med punkt 2 i den här artikeln.

...”

16 I artikel 5 i förordning nr 376/2014, med rubriken ”Frivillig rapportering”, föreskrivs i punkterna 1–3 att varje organisation som är etablerad i en medlemsstat, varje medlemsstat och Easa ska inrätta ett system för frivillig rapportering för att underlätta insamling av dels händelseinformation som eventuellt inte fångas upp av systemet för obligatorisk rapportering enligt artikel 4 i förordningen, dels annan säkerhetsrelaterad information som av uppgiftslämnaren uppfattas som en faktisk eller potentiell fara för flygsäkerheten. I artikel 5.7 i nämnda förordning föreskrivs att organisationerna, medlemsstaterna och Easa får inrätta andra system för insamling och behandling av säkerhetsinformation för att samla in händelseinformation som eventuellt inte fångas upp av de rapporteringssystem som avses i artikel 4 samt i artikel 5.1–5.3.

17 I artikel 6 i förordning nr 376/2014, med rubriken ”Insamling och lagring av information”, anges följande:

”...

3. Varje medlemsstat ska utse en eller flera behöriga myndigheter som ska inrätta ett system för oberoende insamling, utvärdering, bearbetning, analys och lagring av händelseinformation som rapporterats enligt artiklarna 4 och 5.

I syfte att främja en ’rättvissekultur’ ska rapporterna hanteras på sådant sätt att användning av information i annat syfte än säkerhetssyfte förhindras och så att konfidentialiteten när det gäller uppgiftslämnarens identitet och de personer som omnämns i händelserapporten vederbörligen skyddas.

...

6. De behöriga myndigheter som avses i punkt 3 ska lagra händelserapporter som har upprättats på grundval av händelseinformation som samlats in enligt artiklarna 4 och 5 i en nationell databas.

...”

18 Artikel 7 i förordningen har rubriken ”Händelserapporters kvalitet och innehåll”. I artikel 7.4 föreskrivs följande:

”De databaser som avses i artikel 6.5, 6.6 och 6.8 ska använda format som är

a) standardiserade för att underlätta informationsutbyte, och

b) kompatibla med Eccairs-programvaran ...

...”

19 I artikel 8 i förordningen, med rubriken ”Europeiskt centralt upplag”, föreskrivs bland annat, i punkterna 1 och 2, att kommissionen ska förvalta ett europeiskt centralt upplag för att lagra alla händelserapporter som samlats in i unionen och att varje medlemsstat ska uppdatera detta upplag genom att överföra all säkerhetsrelaterad information som lagrats i de nationella databaser som avses i artikel 6.6 i samma förordning.

20 Artikel 9 i förordning nr 376/2014 har rubriken ”Informationsutbyte”. I punkt 1 i denna artikel föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna och [Easa] ska delta i ett informationsutbyte genom att göra all säkerhetsrelaterad information som lagras i deras respektive rapportdatabaser tillgänglig för de behöriga myndigheterna i de övriga medlemsstaterna, för [Easa] och för kommissionen via det europeiska centrala upplaget.

Händelserapporter ska överföras till det europeiska centrala upplaget senast 30 dagar efter det att de har förts in i den nationella databasen.

Händelserapporter ska närhelst det är nödvändigt uppdateras med ytterligare säkerhetsrelaterad information.

...”

21 Artikel 10 i nämnda direktiv har rubriken ”Spridning av information som lagrats i det europeiska centrala upplaget”. I artikel 10.1 anges följande:

”En enhet som anförtrotts uppgiften att reglera säkerheten inom den civila luftfarten eller en myndighet för säkerhetsutredning inom unionen ska ha säker och fullständig online-tillgång till händelseinformation som finns i det europeiska centrala upplaget.

Informationen ska användas i enlighet med artiklarna 15 och 16.”

22 Artikel 13 i förordningen, med rubriken ”Händelseanalys och uppföljning på nationell nivå”, har följande lydelse:

”...

9. Information som rör analysen och uppföljningen av enskilda händelser eller grupper av händelser som erhållits enligt denna artikel ska med erforderlig skyndsamhet, dock senast två månader efter det att den har lagrats i den nationella databasen, registreras i det europeiska centrala upplaget i enlighet med artikel 8.2 och 8.3.

10. Medlemsstaterna ska använda uppgifter som erhållits från analysen av händelserapporter för att bidra till att fastställa eventuella korrigerande åtgärder som ska vidtas inom myndighetens flygsäkerhetsprogram.

11. I syfte att informera allmänheten om nivån på säkerheten inom den civila luftfarten ska varje medlemsstat minst en gång per år offentliggöra en säkerhetsöversyn. Säkerhetsöversynen ska

- a) innehålla aggregerad och avidentifierad information om de typer av händelser och annan säkerhetsrelaterad information som rapporterats genom dess nationella system för obligatorisk och frivillig rapportering,
- b) identifiera trender,
- c) identifiera de åtgärder som den har vidtagit.

12. Medlemsstaterna får också offentliggöra avidentifierade händelserapporter och riskanalysresultat.”

- 23 Artikel 15 i förordningen, med rubriken ”Konfidentialitet och lämplig användning av information”, har följande lydelse:

”1. Medlemsstater och organisationer, i enlighet med nationell rätt, och [Easa] ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa lämplig konfidentialitet för den händelseinformation som de erhåller enligt artiklarna 4, 5 och 10.

Varje medlemsstat, varje organisation som är etablerad i en medlemsstat eller [Easa] byrån ska behandla personuppgifter endast i den utsträckning som krävs för tillämpningen av denna förordning och utan att det påverkar tillämpningen av den nationella lagstiftning som genomför [Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (EGT L 281, 1995, s. 31)].

2. Utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna om skydd av säkerhetsinformation enligt artiklarna 12, 14 och 15 i förordning ... nr 996/2010 får den information som härrör från händelserapporten endast användas för det syfte för vilket den har samlats in.

Medlemsstater, [Easa] och organisationer får inte lämna ut eller använda händelseinformationen

- a) för att fastställa skuld- eller ansvarsfrågan, eller
- b) för några andra syften än att bibehålla eller förbättra flygsäkerheten.

...”

- 24 Artikel 16 i förordning nr 376/2014 har rubriken ”Skydd av informationskällan”. Följande föreskrivs i artikel 16.3:

”Varje medlemsstat ska säkerställa att inga personuppgifter registreras i den nationella databas som avses i artikel 6.6. Sådan avidentifierad information ska göras tillgänglig för alla relevanta parter, till exempel för att de ska kunna fullgöra sina skyldigheter när det gäller förbättring av flygsäkerheten.”

- 25 Artikel 20 i förordningen har rubriken ”Tillgång till handlingar och skydd för personuppgifter”. Artikel 20.1 har följande lydelse:

”Med undantag för artiklarna 10 och 11, som fastställer strängare regler för tillgång till de data och den information som finns i det europeiska centrala upplaget, ska denna förordning tillämpas utan att det påverkar tillämpningen av förordning ... nr 1049/2001.”

## *Nederländsk rätt*

### *Lagen om offentlighet i förvaltningen*

26 Allmänhetens rätt att få tillgång till administrativa handlingar reglerades, såvitt avser det nationella målet, av Wet houdende regelen betreffende de openbaarheid van bestuur (lag om offentlighet i förvaltningen) av den 31 oktober 1991 (Stb. 1991, nr 703) (nedan kallad lagen om offentlighet i förvaltningen).

27 I artikel 2.1 i lagen om offentlighet i förvaltningen föreskrevs följande:

”Vid utförandet av sina uppgifter ska ett förvaltningsorgan, utan att det påverkar tillämpningen av andra lagstadgade bestämmelser, lämna ut information i enlighet med denna lag och i det hänseendet följa det allmänna intresset av öppen tillgång till information.”

28 I artikel 3 i denna lag angavs följande:

”1. Var och en kan vända sig till ett förvaltningsorgan eller en institution, en avdelning eller ett företag som verkar under ett förvaltningsorgans överinseende för att ansöka om tillgång till information som finns i handlingar rörande ett förvaltningsärende.

2. I ansökan ska den sökande ange det förvaltningsärende, eller den handling som hänför sig till detta, som den sökande vill få information om.

3. Den sökande behöver inte ange något intresse när ansökan lämnas in.

...

5. En ansökan om tillgång till information ska beviljas med förbehåll för bestämmelserna i artiklarna 10 och 11.”

29 I artikel 10.2 i nämnda lag föreskrevs följande:

”Tillhandahållande av information i enlighet med denna lag ska inte heller ske när intresset av ett sådant tillhandahållande inte väger tyngre än följande intressen:

a) Konungariket Nederländernas förbindelser med andra stater och internationella organisationer,

...

d) de administrativa myndigheternas inspektion, kontroll och tillsyn,

e) skydd för privatlivet,

...”

### *Luftfartslagen*

- 30 I artikel 7.1.1 i Wet houdende algemene regeling met betrekking tot het luchtverkeer (lag om allmänna bestämmelser för luftfart), av den 18 juni 1992 (Stb. 1992, nr 368), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad luftfartslagen) föreskrevs följande:

”Infrastruktur- och miljöministern ska underrättas om händelser.”

- 31 I artikel 7.2 i luftfartslagen angavs följande:

”Uppgifter som har erhållits genom en rapport enligt artikel 7.1.1 eller som har mottagits från en medlemsstat i Europeiska unionen som svar på en liknande rapport i den medlemsstaten ska inte vara offentliga.”

### **Bakgrund till tvisten och tolkningsfrågorna**

- 32 Genom skrivelse av den 10 januari 2018 begärde RTL-bolagen att minister van Justitie en Veiligheid (justitie- och säkerhetsministern, Nederländerna), i enlighet med lagen om offentlighet i förvaltningen, skulle lämna ut uppgifter om förstörelsen av ett luftfartyg som hyrts in av bolaget Malaysia Airlines och som användes för en flygning med IATA-koden (International Air Transport Association) MH17 mellan Amsterdam (Nederländerna) och Kuala Lumpur (Malaysia) (nedan kallad MH17). Förstörelsen ägde rum den 17 juli 2014 då MH17 flög genom den del av Ukrainas luftrum som låg ovanför Donetsk-regionen i östra Ukraina. Genom sin ansökan, som bland annat avsåg en kategori av handlingar som identifierades som ”de rapporter som registrerats i Eccairs [under] år 2014 [och] avseende Ukraina” (nedan kallade Eccairs-rapporterna), försökte RTL-bolagen få information om vad de nederländska myndigheterna kände till angående denna händelse.
- 33 Justitie- och säkerhetsministern överlämnade den del av ansökan som avsåg Eccairs-rapporterna till ministern för infrastruktur och vattenförvaltning. Efter att ha gjort en sökning i den nederländska databasen konstaterade den sistnämnde att den behöriga nederländska myndigheten hade lagrat tre rapporter om händelser i det ukrainska luftrummet under år 2014. Nämnda minister undersökte däremot inte om de behöriga myndigheterna i de andra medlemsstaterna hade lagrat andra rapporter om detta i sina respektive nationella databaser och i det europeiska centrala upplaget.
- 34 Genom beslut av den 17 april 2018 avskog ministern för infrastruktur och vattenförvaltning ansökan i den del den avsåg Eccairs-rapporterna. Som skäl för detta beslut hänvisade ministern i huvudsak till förekomsten av ett särskilt förbud mot utlämnande som följer av förordning nr 376/2014 och som är det enda som är tillämpligt på de aktuella uppgifterna, med undantag för den allmänna ordning för allmänhetens tillgång till administrativa handlingar som införts genom lagen om offentlighet i förvaltningen. Enligt samma minister medför detta särskilda förbud att den information som lagras i de nationella databaserna dels endast kan lämnas ut till berörda personer, såsom dessa definieras i bilaga II till denna förordning, dels endast får användas för att bibehålla eller förbättra flygsäkerheten.
- 35 RTL-bolagen överklagade detta beslut.

- 36 Genom beslut av den 17 oktober 2018 fastställde ministern för infrastruktur och vattenförvaltning sitt beslut av den 17 april 2018 och lade till ett skäl avseende artikel 7.2 i luftfartslagen, som syftade till att säkerställa en korrekt tillämpning i nationell rätt av förordning nr 376/2014 och som således även det utgjorde hinder för att lämna ut information om förstörelsen av MH17 under flygningen till en juridisk person såsom RTL-bolagen.
- 37 RTL-bolagen överklagade beslutet till Rechtbank Midden-Nederland (Domstolen för centrala Nederländerna, Nederländerna).
- 38 Nämnda domstol ogillade överklagandet genom dom av den 7 november 2019.
- 39 RTL-bolagen har, inom ramen för sitt överklagande till Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna), bland annat gjort gällande att förordning nr 376/2014 och artikel 7.2 i luftfartslagen inte kan tolkas så, att de inrättar en särskild ordning i fråga om konfidentialitet eller förbud mot utlämnande av uppgifter som medför att RTL-bolagen på ett fullständigt och absolut sätt fråntas möjligheten att, enligt den allmänna ordning för allmänhetens tillgång till administrativa handlingar som föreskrivs i lagen om offentlighet i förvaltningen, erhålla information om förstörelsen av MH17 under flygning. En analys av ordalydelsen i artikel 15 i denna förordning, det sammanhang i vilket denna artikel ingår och de mål som eftersträvas med den visar visserligen att unionslagstiftaren hade för avsikt att införa en särskild ordning i fråga om konfidentialitet på flygsäkerhetsområdet. Denna ordning i fråga om konfidentialitet innebär emellertid inte något fullständigt och absolut förbud mot att lämna ut uppgifter som omfattas av dessa bestämmelser.
- 40 RTL-bolagen anser i andra hand att även om det antas att nämnda ordning i fråga om konfidentialitet är tillämplig med uteslutande av alla andra regler, ska den likväl tolkas med iakttagande av rätten till yttrande- och informationsfrihet enligt artikel 10 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen). Det är således fortfarande möjligt för företag som är verksamma inom sektorn för nyhetsmedier att få tillgång till viss information som äventyrar ett viktigt allmänintresse, såsom är fallet med den katastrofala händelse som förstörelsen av MH17 under flygning utgjorde.
- 41 För det första vill den hänskjutande domstolen i detta sammanhang få klarhet i räckvidden av den ordning i fråga om konfidentialitet som införts genom artikel 15 i förordning nr 376/2014, huruvida den särskilda ordning för förbud mot utlämnande av handlingar som införts genom luftfartslagen är förenlig med denna ordning och sambandet mellan dessa båda ordningar och den allmänna ordning för allmänhetens tillgång till administrativa handlingar som föreskrivs i nationell rätt i lagen om offentlighet i förvaltningen.
- 42 Den hänskjutande domstolen anser bland annat att en analys av direktiv 2003/42 och förordning nr 376/2014 inte gör det möjligt att avgöra huruvida dessa rättsakter kräver, möjliggör eller tvärtom utesluter ett fullständigt och absolut förbud mot utlämnande av information som omfattas av de olika ordningar för konfidentialitet som införs genom rättsakterna. I bestämmelserna och skälen i dessa rättsakter som kan klargöra rättsakternas räckvidd anges nämligen i den nederländska språkversionen att det är nödvändigt att säkerställa en ”lämplig” eller ”ändamålsenlig” konfidentiell behandling av dessa uppgifter. Dessutom hänvisar de ibland till ”information” som de behöriga nationella myndigheterna har mottagit, ibland till ”känslig



information” som dessa myndigheter innehar och ibland till ”händelseinformation” som kan utgöra en risk för flygsäkerheten, utan att det uttryckligen anges vad dessa olika begrepp omfattar eller hur de förhåller sig till varandra.

- 43 Den hänskjutande domstolen anser dessutom att dessa olika ordningar ska tolkas mot bakgrund av dels den rätt till yttrande- och informationsfrihet som artikel 11 i stadgan och artikel 10 i Europakonventionen allmänt garanterar var och en, dels de rättigheter och den särskilda roll som ”vakthundar” som enligt den sistnämnda artikeln tillerkänns pressorgan, vilket Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har erinrat om bland annat i sin dom av den 8 november 2016, Magyar Helsinki Bizottság mot Ungern (CE:ECHR:2016:1108JUD001803011).
- 44 För det andra vill den hänskjutande domstolen få klarhet i vilka slutsatser som ska dras av den omständigheten att luftfartslagen eventuellt är oförenlig med förordning nr 376/2014, tolkad mot bakgrund av artikel 11 i stadgan. Den hänskjutande domstolen anser i detta avseende att om den särskilda ordning med förbud mot utlämnande av information som föreskrivs i denna lag skulle anses oförenlig med förordning nr 376/2014 och följaktligen inte vara tillämplig, ska lagenligheten av det beslut genom vilket ministern för infrastruktur och vattenförvaltning avslöjade RTL-bolagens ansökan bedömas mot bakgrund av lagen om offentlighet i förvaltningen. Även om denna lag inte syftar till att säkerställa införlivandet eller tillämpningen av bestämmelser i unionens sekundärrätt, och även om unionens sekundärrätt inte innebär en generell harmonisering av allmänhetens rätt att få tillgång till administrativa handlingar i medlemsstaterna, ska den likväl i möjligaste mån tolkas med beaktande av den ordning i fråga om konfidentialitet som införts genom förordning nr 376/2014, vilket det för övrigt erinras om i skäl 33 i förordningen.
- 45 Mot denna bakgrund beslutade Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:
- ”1) Vad är innebörden av uttrycken ’händelseinformation’ och ’lämplig konfidentialitet’ i den mening som avses i artikel 15.1 i förordning nr 376/2014 mot bakgrund av rätten till yttrande- och informationsfrihet enligt artikel 11 i stadgan och artikel 10 i Europakonventionen?
  - 2) Ska artikel 15.1 i förordning nr 376/2014, mot bakgrund av rätten till yttrande- och informationsfrihet enligt artikel 11 i stadgan och artikel 10 i Europakonventionen, tolkas så, att den utgör hinder för en sådan nationell bestämmelse som den som är i fråga i det nationella målet enligt vilken inga uppgifter i den händelseinformation som erhållits får lämnas ut?
  - 3) För det fall fråga 2 ska besvaras nekande, får behörig nationell domstol tillämpa ett allmänt nationellt system för utlämnande av information, enligt vilket information inte lämnas ut såvitt utlämnandet inte väger tyngre än intressen som exempelvis förbindelser med andra stater och internationella organisationer, administrativa myndigheters inspektion, kontroll och tillsyn, skyddet för privatlivet och förhindrande av oproportionerligt gynnande och missgynnande av fysiska och juridiska personer?
  - 4) Gör det vid tillämpningen av det nationella systemet för utlämnande av information någon skillnad om det rör sig om information i den nationella databasen eller information eller rapporter som ingår i andra handlingar, exempelvis riktlinjer?”

## Prövning av tolkningsfrågorna

### *Den första och den andra tolkningsfrågan*

- 46 Den hänskjutande domstolen har ställt den första och den andra frågan, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 15 i förordning nr 376/2014, mot bakgrund av rätten till yttrande- och informationsfrihet enligt artikel 11 i stadgan, ska tolkas så, att information som innehåller av behöriga nationella myndigheter avseende en "händelse" som rör flygsäkerhet, i den mening som avses i artikel 2 led 7 i denna förordning, omfattas av en ordning i fråga om konfidentialitet som innebär att varken allmänheten eller ens ett medieföretag har rätt att få tillgång till informationen.
- 47 Domstolen erinrar inledningsvis om att det följer såväl av kravet på en enhetlig tillämpning av unionsrätten som av likhetsprincipen att ordalydelsen i en unionsbestämmelse som inte innehåller någon uttrycklig hänvisning till medlemsstaternas rättsordningar för fastställandet av bestämmelsens innebörd och tillämpningsområde, i regel ska ges en självständig och enhetlig tolkning inom hela unionen. Denna tolkning ska göras med beaktande av det sammanhang i vilket bestämmelsen förekommer och det mål som eftersträvas med den aktuella lagstiftningen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 januari 1984, Ekro, 327/82, EU:C:1984:11, punkt 11, och dom av den 15 november 2022, Senatsverwaltung für Inneres und Sport, C-646/20, EU:C:2022:879, punkt 40).
- 48 Vidare följer av fast rättspraxis att unionsrättsakter så långt det är möjligt ska tolkas på ett sätt som inte påverkar deras giltighet och i överensstämmelse med primärrätten i dess helhet, särskilt bestämmelserna i stadgan. När lydelsen i en bestämmelse i unionens sekundärrätt kan tolkas på mer än ett sätt, ska företrädare således ges åt den tolkning som medför att bestämmelsen överensstämmer med primärrätten snarare än åt den tolkning som leder till att bestämmelsen anses vara oförenlig med primärrätten (dom av den 14 maj 2019, M m.fl. (Återkallande av flyktingstatus), C-391/16, C-77/17 och C-78/17, EU:C:2019:403, punkt 77 och dom av den 26 april 2022, Polen/parlamentet och rådet, C-401/19, EU:C:2022:297, punkt 70).
- 49 För det första, vad gäller lydelsen av artikel 15 i förordning nr 376/2014, ska det påpekas att punkt 1 i denna artikel bland annat ålägger medlemsstaterna att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa lämplig konfidentialitet för den händelseinformation som de erhåller enligt artiklarna 4, 5 och 10 i den förordningen.
- 50 Såsom framgår av artikel 4.1–4.3 och 4.6–4.8 i förordning nr 376/2014 samt av artikel 5.1–5.3 och 5.7 i denna förordning, jämförda med definitionerna i artikel 2.3–2.5 och 2.7 i förordningen, omfattar "information", i den mening som avses i samma förordning, all "information" som samlas in, oavsett i vilken form, av de behöriga nationella myndigheterna, genom de rapporteringssystem som föreskrivs i de två förstnämnda artiklarna avseende händelser som utsätter eller kan utsätta ett luftfartyg, dess passagerare eller någon annan person för fara, oavsett om det rör sig om tillbud, allvarliga tillbud eller olyckor. Såsom framgår av artikel 10.1 första stycket i förordning nr 376/2014 omfattar denna information även, mer allmänt, all "händelseinformation" som lagrats, oavsett i vilken form, i det europeiska centrala upplaget och i de nationella databaser som avses i artikel 8 respektive artikel 6.6 i förordningen. Detta gäller särskilt information om den "utvärdering", "analys" och "uppföljning" som det ankommer på de behöriga nationella myndigheterna att utföra enligt artikel 6.3 första stycket och artikel 13.9 i nämnda förordning, samt de uppgifter som avser de "korrigerande åtgärder" som ska vidtas enligt artikel 13.10 i samma förordning.

- 51 De skyldigheter i fråga om konfidentialitet som föreskrivs i artikel 15.1 i förordning nr 376/2014 är följaktligen, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 30 i sitt förslag till avgörande, tillämpliga på all händelseinformation som innehåller av de behöriga nationella myndigheterna eller Easa enligt artiklarna 4, 5 eller 10 i förordningen. Sådan information ska omfatta både information som samlats in av de nationella behöriga myndigheterna efter anmälan av en händelse som utsätter eller kan utsätta ett luftfartyg, dess passagerare eller andra personer för fara och annan information som lagrats i nationella databaser och i det europeiska centrala upplaget, särskilt information som finns i rapporter, andra handlingar eller underlag som upprättats eller utarbetats av dessa myndigheter till följd av en sådan anmälan.
- 52 Vidare preciseras den rättsliga räckvidden av de skyldigheter i fråga om konfidentialitet som anges i artikel 15.1 i förordning nr 376/2014 i punkt 2 i denna artikel, där dess materiella tillämpningsområde definieras. I artikel 15.2 första stycket föreskrivs således att utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna om skydd av säkerhetsinformation enligt artiklarna 12, 14 och 15 i förordning nr 996/2010 får den information som härrör från händelserapporten endast användas för det syfte för vilket den har samlats in. Enligt andra stycket i nämnda artikel 15.2 får medlemsstaterna dessutom inte lämna ut eller använda händelseinformation för att fastställa skuld- eller ansvarsfrågan, eller för några andra syften än att bibehålla eller förbättra flygsäkerheten.
- 53 Även om det i första stycket i artikel 15.2 i förordning nr 376/2014 allmänt hänvisas till ”det syfte för vilket [sådan information] har samlats in”, framgår det av en analys av förordningen i dess helhet att detta syfte i själva verket avser bibehållande och förbättring av flygsäkerheten, vilka avses i andra stycket i denna bestämmelse. Närmare bestämt framgår det av artikel 3.1, artikel 6.3 andra stycket och artikel 13.10 i nämnda förordning på ett klart och konsekvent sätt att sådan information endast får lämnas ut och användas för ändamål som på något sätt omfattas av sådant bibehållande eller förbättring av flygsäkerheten, till exempel för att upptäcka risker som kan påverka flygsäkerheten, göra en uppföljning av dessa risker, vidta åtgärder för att avhjälpa riskerna eller för att skydda yrkesverksamma inom den civila luftfarten. Dessutom framgår det av de tre sistnämnda bestämmelserna i förordning nr 376/2014 och av artikel 9.1 i densamma att samtliga mekanismer som har införts för att reglera de olika aspekterna av behandlingen av sådan information, såsom rapportering, lagring, utvärdering och analys eller utbyte av dem, alla är avsedda att bidra till att bibehålla och förbättra säkerheten inom den civila luftfartssektorn.
- 54 För det andra, vad gäller det sammanhang i vilket artikel 15 i förordning nr 376/2014 ingår och de mål som eftersträvas med denna förordning, ska det påpekas att denna förordning, enligt dess artikel 1.1, syftar till att förbättra flygsäkerheten i unionen genom att säkerställa att relevant information om säkerheten inom den civila luftfarten rapporteras, samlas in, lagras, skyddas, utbyts, sprids och analyseras.
- 55 Vidare bekräftas i artikel 1.1 b och 1.2 i förordning nr 376/2014 samt i skälen 6, 12, 20, 33, 34 och 40 i denna förordning att de skyldigheter i fråga om konfidentialitet som föreskrivs i artikel 15 i förordningen utgör en både central och nödvändig del av det system för tillsyn och kontroll som inrättats genom förordningen för att förbättra flygsäkerheten. Nämnda skyldigheter i fråga om konfidentialitet är av strikt karaktär och gäller för all information som de behöriga nationella myndigheterna samlar in eller upprättar för detta ändamål. Denna skyldighet innebär ett förbud mot att lämna ut eller använda sådan information för andra ändamål, oavsett vilka de är.

- 56 Vidare är det uppenbart att andra bestämmelser i förordning nr 376/2014, även om de inte direkt rör utlämnande och användning av den aktuella informationen, har till syfte och leder till att säkerställa att de skyldigheter i fråga om konfidentialitet som föreskrivs i artikel 15 i förordningen genomförs, genom att skärpa det därav följande förbudet att lämna ut eller använda denna information för andra ändamål än dem som uttryckligen anges i artikel 15 i förordningen.
- 57 I synnerhet framgår det tydligt av artikel 20 i förordning nr 376/2014, jämförd med skäl 50 i samma förordning, att allmänhetens rätt till tillgång till handlingar, såsom den föreskrivs i förordning nr 1049/2001, inte är tillämplig på den informationen. Sådan information omfattas nämligen uteslutande av de strängare reglerna i artiklarna 10 och 11 i förordning nr 376/2014.
- 58 Vidare följer det även av en analys av andra förordningar som är tillämpliga på flygsäkerhetsområdet, till vilka det hänvisas flera gånger i förordning nr 376/2014, att de skyldigheter i fråga om konfidentialitet som föreskrivs i artikel 15 i denna förordning är både allmänna och strikta.
- 59 I artikel 72.1 och 72.5 i förordning 2018/1139, som enligt dess artikel 1.1 syftar till att fastställa och upprätthålla en hög och enhetlig säkerhetsnivå inom den civila luftfarten i unionen, föreskrivs att all information som kan samlas in, analyseras och utbytas av kommissionen, Easa och de behöriga nationella myndigheterna i samband med tillämpningen av denna förordning ska spridas och användas endast i den mån det är "absolut nödvändigt" för att uppnå detta mål. I artikel 72.6 i nämnda förordning föreskrivs dessutom att dessa olika enheter ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa lämplig konfidentialitet för sådan information, utan att det påverkar eventuella "strängare" krav på konfidentialitet som bland annat föreskrivs i förordning nr 376/2014. I artikel 119 i förordning 2018/1139 erinras slutligen om att allmänhetens rätt till tillgång till handlingar enligt förordning nr 1049/2001 inte är tillämplig på information som samlas in eller upprättas enligt förordning nr 376/2014.
- 60 I enlighet härmed föreskrivs i förordning nr 996/2010, av vars artikel 5.1 och 5.2 följer att den förordningen ska tillämpas parallellt med förordning nr 376/2014 vid olyckor eller allvarliga tillbud där ett luftfartyg är föremål för en säkerhetsutredning, att känslig information som samlas in om sådana olyckor eller allvarliga tillbud inom ramen för den säkerhetsutredning som de ger upphov till enligt artikel 14.1 och 14.2 i förordningen ska åtnjuta ett "skydd" som är jämförbart med den "konfidentialitet" som föreskrivs i förordning nr 376/2014 i den meningen att den inte får lämnas ut eller användas för andra ändamål än de som har samband med denna utredning eller, i vissa fall, för att förbättra flygsäkerheten. Det framgår även av artikel 15.3 i förordning nr 996/2010 att när den ansvariga myndigheten för säkerhetsutredningen lämnar ut viss känslig information till Easa eller de nationella civila luftfartsmyndigheterna, i syfte att förbättra flygsäkerheten, ska informationen förbli skyddad mot utlämnande eller användning för andra ändamål.
- 61 Det framgår således av ordalydelsen i artikel 15 i förordning nr 376/2014, det sammanhang i vilket den ingår och de mål som eftersträvas med de föreskrifter i vilka den ingår att denna bestämmelse ska tolkas så, att all information som de behöriga nationella myndigheterna innehar om en "händelse" avseende flygsäkerheten, såsom den definieras i förordning nr 376/2014, omfattas av en ordning för konfidentialitet som innebär att allmänheten inte har rätt att få tillgång till informationen i någon form.

- 62 Vad gäller den hänskjutande domstolens överväganden om unionslagstiftarens användning av begreppet "lämplig", bland annat i skälen 6, 33, 34 och 40 i förordning nr 376/2014, samt i vissa av dess bestämmelser, bland annat i artikel 1.1, artikel 3.1 och artikel 6.3 i denna förordning, ska det tilläggas att detta ord inte hänvisar till den "konfidentialitet" som föreskrivs i förordningen som sådan, utan till "skydd" av konfidentialiteten, till de "åtgärder" som ska vidtas för att säkerställa detta skydd samt till "användning" av den berörda informationen. Nämda ord ska således inte förstås så, att konfidentialiteten endast är relativ, såsom den hänskjutande domstolen uppfattar det, utan att konfidentialiteten ska säkerställas med alla medel som garanterar att informationen i fråga endast används för de ändamål för vilka de har samlats in eller upprättats.
- 63 Artikel 15 i förordning nr 376/2014 utgör således inte hinder för en nationell lagstiftning i vilken det föreskrivs att information som innehas av behöriga nationella myndigheter med avseende på en sådan händelse omfattas av en ordning om fullständig och absolut konfidentialitet som innebär att allmänheten inte har rätt att få tillgång till informationen i någon form.
- 64 Härav följer att de skyldigheter i fråga om konfidentialitet som föreskrivs i artikel 15.1 i förordning nr 376/2014 bland annat är tillämpliga på all information som en behörig nationell myndighet har samlat in, oavsett i vilken form, med avseende på en sådan händelse som den som är aktuell i det nationella målet, det vill säga en "olycka" i den mening som avses i artikel 2 led 5 i förordning nr 376/2014 och i förordning nr 996/2010, till vilken denna bestämmelse hänvisar, samt all information som, oavsett form, finns i en handling eller underlag som har upprättats eller utarbetats efter anmälan av händelsen och som finns i den motsvarande nationella databasen samt i det europeiska centrala upplaget. En sådan händelse ingår nämligen bland dem som ska vara föremål för obligatorisk rapportering enligt artikel 4.1 a iv i förordning nr 376/2014, eftersom det rör sig om en händelse under det berörda luftfartygets flygning och som utgör en betydande risk för flygsäkerheten. Skyldigheterna i fråga ska följaktligen iakttas bland annat med avseende på "Eccairs-rapporter", såsom de som nämns i punkterna 32–34 ovan. Det ska härvidlag påpekas att Eccairs i praktiken är den programvara som används för de nationella databaserna och för det europeiska centrala upplag som enligt förordning nr 376/2014 ska inrättas, såsom framgår av artikel 7.4 i denna förordning, jämförd med skäl 16 i samma förordning.
- 65 För det tredje ska följande preciseras, mot bakgrund av den hänskjutande domstolens frågor om de rättsliga följderna av en sådan tolkning av artikel 15 i förordning nr 376/2014 för rätten till yttrande- och informationsfrihet, vilken stadfästs i artikel 11 i stadgan, i det specifika fall då den person som begär tillgång till information som omfattas av ordningen för konfidentialitet i denna artikel är ett medieföretag.
- 66 Domstolen har redan erinrat om att rättsakter eller bestämmelser i unionens sekundärrätt som kan ha en negativ inverkan på utövandet av den i artikel 11 i stadgan stadfästa rätten till yttrande- och informationsfrihet och således kan begränsa utövandet av denna rättighet, ska tolkas med beaktande av denna rättighet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 april 2022, Polen/parlamentet och rådet, C-401/19, EU:C:2022:297, punkterna 47 och 70).
- 67 I förevarande fall har Europeiska unionens råd, kommissionen och den nederländska regeringen i sina skriftliga yttranden alla tre gett uttryck för uppfattningen att artikel 15 i förordning nr 376/2014, samtidigt som den innebär en begränsning i utövandet av rätten till yttrande- och informationsfrihet enligt artikel 11 i stadgan, uppfyller de villkor som uppställs i artikel 52.1 i stadgan för att en sådan begränsning ska vara tillåten.

- 68 Det ska framhållas att det enligt artikel 52.1 i stadgan är tillåtet att begränsa utövandet av sådana rättigheter och friheter som erkänns i stadgan, under förutsättning att begränsningarna föreskrivs i lag, att de är förenliga med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter och att de, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast görs om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.
- 69 Vad gäller kravet på att en sådan begränsning ska vara föreskriven i lag, framgår det av domstolens praxis att detta krav bland annat innebär att dess rättsliga grund på ett klart och precist sätt ska definiera begränsningens omfattning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 december 2015, *WebMindLicenses*, C-419/14, EU:C:2015:832, punkt 81, och dom av den 6 oktober 2020, *État luxembourgeois* (Rätt att överklaga en begäran om upplysningar i skattefrågor), C-245/19 och C-246/19, EU:C:2020:795, punkt 76).
- 70 Så är fallet med artikel 15 i förordning nr 376/2014, vilket särskilt framgår av punkterna 51 och 61 ovan.
- 71 Vad vidare gäller kravet på att begränsningen ska vara förenlig med det väsentliga innehållet i den aktuella rättigheten, erinrar domstolen inledningsvis om att artikel 15 i förordning nr 376/2014 föreskriver en allmän och strikt ordning för konfidentialitet för den information som samlas in eller innehas, med stöd av denna förordning, av de myndigheter som är behöriga i fråga om flygsäkerhet. Denna artikel 15 kan därför påverka rätten till yttrande- och informationsfrihet som stadfästs i artikel 11 i stadgan, eftersom det enligt den artikeln allmänt är tillåtet för var och en, i punkt 1, och närmare bestämt för medierna, i punkt 2, att erhålla information.
- 72 Artikel 15 i förordning nr 376/2014 hindrar nämligen var och en från att få fri tillgång till de upplysningar och den information som avses i denna bestämmelse och följaktligen från att få kännedom om deras innehåll, oavsett vilken händelse som informationen avser och således oavsett vilket intresse informationen eventuellt skulle kunna ha för allmänheten.
- 73 Den hindrar dessutom mer specifikt medieföretag från att få tillgång till nämnda information för journalistiska ändamål inom ramen för förberedande forsknings- och utredningsarbete samt insamling av uppgifter som ingår i mediefriheten och det yttersta syftet med journalistisk verksamhet, nämligen att sprida information till allmänheten och att bidra till den offentliga debatten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 mars 2022, *Autorité des marchés financiers*, C-302/20, EU:C:2022:190, punkterna 68 och 69 och där angiven rättspraxis).
- 74 Artikel 15 i förordning nr 376/2014 är emellertid endast tillämplig på information om olyckor, allvarliga tillbud eller andra händelser som kan utgöra en betydande risk för flygsäkerheten som samlas in eller innehas av de behöriga offentliga myndigheterna enligt denna förordning. Den hindrar således inte allmänheten och medieföretagen från att söka inhämta upplysningar från andra källor eller på annat sätt.
- 75 Artikel 15 inkräktar inte heller i sig på åsikts- och yttrandefriheten.
- 76 Under dessa omständigheter ska nämnda artikel 15 inte anses åsidosätta det väsentliga innehållet i den rättighet som stadfästs i artikel 11 i stadgan.

- 77 Vad vidare gäller kravet att varje begränsning ska vara nödvändig för att uppnå ett mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen och stå i proportion till detta mål, ska det erinras om att domstolen redan har slagit fast att målen att garantera flygsäkerheten och, mer allmänt, säkerställa en enhetlig och hög säkerhetsnivå inom den civila luftfarten i Europa, utgör mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 juli 2017, Fries, C-190/16, EU:C:2017:513, punkterna 42 och 43, och dom av den 2 juni 2022, Skeyes, C-353/20, EU:C:2022:423, punkt 67).
- 78 Det kan dessutom utgöra ett sådant mål av allmänt samhällsintresse att unionslagstiftaren, inom en sektor som kännetecknas av en särskild situation, inrättar ett system för tillsyn och kontroll som grundar sig på system för rapportering av information från berörda fysiska eller juridiska personer, för gemensam analys av de behöriga nationella myndigheterna och unionens behöriga myndigheter samt för skydd av denna information genom skyldigheter i fråga om konfidentialitet. Domstolen har särskilt slagit fast att sådana skyldigheter kan vara nödvändiga för att bevara de berörda personernas förtroende och skydda dem mot risken för att den information som de ska överlämna till de behöriga myndigheterna lämnas ut (se, vad gäller sektorn för finansiell tillsyn, dom av den 19 juni 2018, Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, punkterna 31–33 och 46, och, vad gäller området för offentlig upphandling, dom av den 7 september 2021, Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras, C-927/19, EU:C:2021:700, punkt 115 och där angiven rättspraxis).
- 79 I förevarande fall är det, såsom framgår av punkterna 54 och 55 ovan, dessa mål som ligger till grund för förordning nr 376/2014 i dess helhet och, närmare bestämt, den ordning för tillsyn och kontroll som införs genom denna förordning samt de skyldigheter i fråga om konfidentialitet som föreskrivs i artikel 15 i nämnda förordning, vilka utgör en central och nödvändig del av denna ordning.
- 80 Såsom rådet och kommissionen har påpekat i sina skriftliga och muntliga yttranden till domstolen, är det viktigt att påpeka att samtidigt som de allmänt och strikt utesluter varje rätt för allmänheten eller till och med ett medie företag att få tillgång till den berörda informationen, påverkar inte de skyldigheter i fråga om konfidentialitet som föreskrivs i artikel 15 i förordning nr 376/2014 möjligheten för behöriga nationella myndigheter eller domstolar att i vissa bestämda situationer och på strikta villkor ex officio besluta att offentliggöra viss information.
- 81 Enligt artikel 13.11 och 13.12 i förordning nr 376/2014, som ska läsas mot bakgrund av skäl 32 i förordningen, får medlemsstaterna inte bara offentliggöra rapporter som är avsedda att informera allmänheten om den allmänna säkerhetsnivån inom den civila luftfarten, bland annat genom aggregerad och avidentifierad information, utan även händelserapporter, förutsatt att dessa är avidentifierade.
- 82 Vidare påverkar artikel 15 i förordning nr 376/2014, såsom framgår av dess ordalydelse, inte den möjlighet som artikel 14.3 och 14.4 i förordning nr 996/2010 ger rättsväsendet eller den behöriga nationella myndigheten att besluta att lämna ut viss information om en olycka eller ett allvarligt tillbud som inbegriper ett luftfartyg som har varit föremål för en säkerhetsutredning, i den mån det är absolut nödvändigt för ett ändamål som är tillåtet enligt lag och med iakttagande av de villkor som fastställs i dessa bestämmelser och i tillämplig nationell lagstiftning.
- 83 Slutligen, och på samma sätt, påverkar inte artikel 15 i förordning nr 376/2014 möjligheten för den myndighet som ansvarar för säkerhetsutredningen att, i enlighet med artikel 15.4 och 15.5 i förordning nr 996/2010, besluta att informera offren för olyckan eller det allvarliga tillbudet och

deras anhöriga eller deras sammanslutningar, och offentliggöra all information om utredningsförfarandet och eventuella preliminära rapporter, slutsatser eller rekommendationer som detta förfarande ger upphov till. Myndigheten är dessutom, enligt artikel 16 i samma förordning, skyldig att offentliggöra den slutrapport som förfarandet ger upphov till.

- 84 Med beaktande av samtliga bestämmelser som nämns i punkterna 81–83 ovan, enligt vilka allmänheten, och närmare bestämt medieföretag, ges vissa möjligheter att få allmän flygsäkerhetsinformation i unionen och information om vissa specifika händelser i de fall där behöriga nationella myndigheter eller domstolar anser att det är motiverat att offentliggöra eller sprida sådan information på ett riktat sätt, ska de skyldigheter i fråga om konfidentialitet som föreskrivs i artikel 15 i förordning nr 376/2014 anses stå i proportion till det mål som eftersträvas. Oberoende av att dessa skyldigheter inte hindrar allmänheten och medieföretagen från att försöka inhämta upplysningar från andra källor eller på annat sätt, såsom framgår av punkt 74 ovan, utesluter den inte varje möjlighet att lämna ut den aktuella informationen på initiativ av och under överinseende av dessa myndigheter eller domstolar. Det framgår således att unionslagstiftaren, genom att anta förordning nr 376/2014, försökte göra, och faktiskt gjorde, en skälig avvägning mellan de mål som eftersträvas med denna förordning, å ena sidan, och de olika offentliga och privata rättigheter och intressen som föreligger, å andra sidan.
- 85 Av det anförda följer att den första och den andra frågan ska besvaras enligt följande. Artikel 15 i förordning nr 376/2014, mot bakgrund av rätten till yttrande- och informationsfrihet enligt artikel 11 i stadgan, ska tolkas så, att information som innehas av behöriga nationella myndigheter avseende en ”händelse” som rör flygsäkerhet, i den mening som avses i artikel 2 led 7 i denna förordning, omfattas av en ordning för konfidentialitet som innebär att varken allmänheten eller ens ett medieföretag har rätt att få tillgång till informationen oavsett form.

### ***Den tredje och den fjärde frågan***

- 86 Med hänsyn till svaret på den första och den andra frågan saknas anledning att besvara den tredje och den fjärde frågan.

### **Rättegångskostnader**

- 87 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

**Artikel 15 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 376/2014 av den 3 april 2014 om rapportering, analys och uppföljning av händelser inom civil luftfart, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 996/2010 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/42/EG, kommissionens förordningar (EG) nr 1321/2007 och (EG) nr 1330/2007, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1139 av den 4 juli 2018, mot bakgrund av rätten till yttrande- och informationsfrihet enligt artikel 11 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna,**



**ska tolkas så,**

**att information som innehas av behöriga nationella myndigheter avseende en ”händelse” som rör flygsäkerhet, i den mening som avses i artikel 2 led 7 i förordning nr 376/2014 i ändrad lydelse, omfattas av en ordning för konfidentialitet som innebär att varken allmänheten eller ens ett medieföretag har rätt att få tillgång till informationen oavsett form.**

Underskrifter