Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 18 juni 2026 *

”Begäran om förhandsavgörande – Tillnärmning av lagstiftning – Öppna data och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn – Direktiv (EU) 2019/1024 – Artikel 2 led 3 – Domstolens behörighet – Begreppet offentligt företag – Företag som ägs av flera offentliga myndigheter – Presumtion för ’bestämmande inflytande’ – Bedömningskriterier”

I mål C-575/24,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Městský soud v Praze (Stadsdomstolen i Prag, Tjeckien) genom beslut av den 23 juli 2024, som inkom till domstolen den 28 augusti 2024, i målet

Vodovody a kanalizace Přerov, a.s.

mot

Úřad pro ochranu osobních údajů,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M.L. Arastey Sahún, samt domarna J. Passer, E. Regan, D. Gratsias (referent) och B. Smulders,

generaladvokat: R. Norkus,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Vodovody a kanalizace Přerov, a.s., genom F. Korbel, advokát,

– Úřad pro ochranu osobních údajů, genom P. Jäger,

– Tjeckiens regering, genom M. Smolek, J. Vláčil och L. Halajová, samtliga i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: tjeckiska.

– Europeiska kommissionen, genom G. Meeßen och K. Walkerová, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 5 mars 2026 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 2 led 3 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1024 av den 20 juni 2019 om öppna data och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (EUT L 172, 2019, s. 56).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Vodovody a kanalizace Přerov, a.s (nedan kallat VaK Přerov) och Úřad pro ochranu osobních údajů (Myndigheten för skydd av personuppgifter, Tjeckien) (nedan kallad myndigheten). Målet rör en begäran om upplysningar som VaK Přerov mottagit, i syfte att få tillgång till protokoll från överläggningar i dess organ.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 2014/25/EU

3 Artikel 3.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG (EUT L 94, 2014, s. 243), vilken har rubriken ”Upphandlande myndigheter”, har följande lydelse:

”I detta direktiv avses med *upphandlande myndigheter* statliga, regionala eller lokala myndigheter och offentligrättsliga organ eller sammanslutningar av en eller flera sådana myndigheter eller ett eller flera sådana organ.”

4 I artikel 4.2 i direktivet, vilken har rubriken ”Upphandlande enheter”, föreskrivs följande:

”Med *offentligt företag* menas varje företag över vilket en upphandlande myndighet kan utöva ett direkt eller indirekt bestämmande inflytande till följd av ägarförhållande, finansiellt deltagande eller de regler som styr företaget.

De upphandlande myndigheterna ska anses utöva bestämmande inflytande i följande fall när dessa myndigheter, direkt eller indirekt

a) äger större delen av företagets tecknade kapital,

b) kontrollerar majoriteten av de rösträtter som är knutna till företagets emitterade aktier, eller

c) kan utse mer än halva antalet ledamöter i företagets administrativa, styrande eller övervakande organ.”

Direktiv 2019/1024

5 I skälen 1, 13, 20, 23–26 och 29 i direktiv 2019/1024 anges följande:

”(1) Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG [av den 17 november 2003 om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (EUT L 345, 2003, s. 90)] har ändrats på väsentliga punkter. Eftersom ytterligare ändringar ska göras, bör det direktivet av tydlighetsskäl omarbetas.

…

(13) Ett av huvudsyftena med inrättandet av en inre marknad är att skapa möjligheter att främja utveckling av tjänster och produkter i hela unionen och i medlemsstaterna. Information från den offentliga sektorn eller information som samlas in, framställs, reproduceras och sprids inom ramen för en offentlig verksamhet eller en tjänst av allmänt intresse, utgör ett betydelsefullt utgångsmaterial för produkter och tjänster med digitalt innehåll, och den kommer att bli en ännu viktigare innehållsresurs genom utvecklingen av avancerad digital teknik såsom artificiell intelligens, distribuerad databasteknik och sakernas internet. En omfattande gränsöverskridande geografisk täckning kommer också att vara av avgörande betydelse i det sammanhanget. Ökade möjligheter att vidareutnyttja sådan information förväntas bland annat göra det möjligt för alla företag i unionen, inbegripet mikroföretag och små och medelstora företag samt det civila samhället, att utnyttja dess potential och bidra till ekonomisk utveckling och skapande av arbetstillfällen och skydd av hög kvalitet, särskilt till förmån för lokalsamhällen, och för viktiga samhällsmål såsom ansvarighet och insyn.

…

(20) … Offentliga myndigheter samlar in, framställer, reproducerar och sprider handlingar för att bedriva sin offentliga verksamhet. Offentliga företag samlar in, framställer, reproducerar och sprider handlingar för att tillhandahålla tjänster av allmänt intresse. Att utnyttja sådana handlingar av andra skäl utgör vidareutnyttjande. Medlemsstaterna kan i sin politik gå längre än de miniminormer som fastställs i detta direktiv och följaktligen tillåta mer omfattande vidareutnyttjande. …

…

(23) … Detta direktiv bör föreskriva en skyldighet för medlemsstaterna att göra alla befintliga handlingar tillgängliga för vidareutnyttjande, utom om tillgången omfattas av restriktioner eller handlingarna är undantagna från tillgång enligt nationella bestämmelser om tillgång till handlingar eller omfattas av de andra undantag som fastställs i detta direktiv. Direktivet bygger på medlemsstaternas befintliga bestämmelser om tillgång och ändrar inte de nationella reglerna om tillgång till handlingar. Direktivet är inte tillämpligt på sådana fall då medborgare eller rättsliga enheter enligt de relevanta bestämmelserna om tillgång kan få tillgång till en handling endast om de kan visa att de har ett särskilt intresse. … Offentliga myndigheter bör uppmuntras att göra alla handlingar som de innehar tillgängliga för vidareutnyttjande. …

(24) Medlemsstaterna ger ofta enheter utanför den offentliga sektorn i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt intresse samtidigt som de upprätthåller en hög nivå av kontroll över dessa enheter. Samtidigt gäller direktiv 2003/98/EG endast handlingar som innehas av offentliga myndigheter, medan offentliga företag undantas från dess tillämpningsområde. Detta leder till dålig tillgång för vidareutnyttjande på handlingar som framställs i samband med utförandet av tjänster av allmänt intresse på ett antal områden, särskilt inom de allmännyttiga sektorerna. Det begränsar dessutom i hög grad möjligheterna att skapa gränsöverskridande tjänster som bygger på handlingar som innehas av offentliga företag som tillhandahåller tjänster av allmänt intresse.

(25) Direktiv 2003/98/EG bör därför ändras så att det säkerställs att det kan tillämpas på vidareutnyttjande av befintliga handlingar som framställs i samband med utförandet av tjänster av allmänt intresse av offentliga företag som bedriver någon av de verksamheter som avses i artiklarna 8–14 i direktiv 2014/25/EU, offentliga företag som fungerar som kollektivtrafikföretag i enlighet med artikel 2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 [av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70 (EUT L 315, 2007, s. 1)], offentliga företag som fungerar som lufttrafikföretag som har allmän trafikplikt i enlighet med artikel 16 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 [av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen (EUT L 293, 2008, s. 3)] och offentliga företag som fungerar som rederier inom gemenskapen som uppfyller förpliktelser vid allmän trafik i enlighet med artikel 4 i rådets förordning (EEG) nr 3577/92 [av den 7 december 1992 om tillämpning av principen om frihet att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet inom medlemsstaterna (cabotage) (EGT L 364, 1992, s. 7)].

(26) Detta direktiv innehåller inte någon allmän skyldighet att tillåta vidareutnyttjande av handlingar som framställs av offentliga företag. Beslutet om huruvida vidareutnyttjande ska tillåtas eller ej bör fortfarande fattas av det berörda offentliga företaget, om inte annat föreskrivs i detta direktiv eller i unionsrätten eller nationell rätt. Först efter det att det offentliga företaget har gjort en handling tillgänglig för vidareutnyttjande bör det uppfylla de relevanta skyldigheter som fastställs i kapitlen III och IV i detta direktiv, i synnerhet när det gäller format, avgifter, öppenhet, licenser, icke-diskriminering och förbud mot exklusiva avtal. Å andra sidan behöver offentliga företag inte uppfylla kraven i kapitel II, såsom reglerna för behandling av ansökningar. Om vidareutnyttjande av handlingar tillåts bör särskild uppmärksamhet ägnas åt att känslig information om skydd av kritisk infrastruktur, som definieras i rådets direktiv 2008/114/EG [av den 8 december 2008 om identifiering av, och klassificering som, europeisk kritisk infrastruktur och bedömning av behovet att stärka skyddet av denna (EUT L 345, 2008, s. 75)], och samhällsviktiga tjänster i den mening som avses i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/1148 [av den 6 juli 2016 om åtgärder för en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem i hela unionen (EUT L 194, 2016, s. 1)].

…

(29) Definitionen av offentlig myndighet är baserad på definitionen i artikel 2.1 led 1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU [av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (EUT L 94, 2014, s. 65)]. Definitionen av offentligrättsligt organ som anges i det direktivet och definitionen av offentligt företag som anges i direktiv 2014/25/EU bör vara tillämpliga på detta direktiv.”

6 I artikel 1 i direktiv 2019/1024, som har rubriken ”Syfte och tillämpningsområde”, föreskrivs följande:

”1. För att främja användningen av öppna data och stimulera innovation inom produkter och tjänster fastställs i detta direktiv en uppsättning minimiregler för vidareutnyttjande, samt praktiska arrangemang för att underlätta vidareutnyttjandet, av:

a) Befintliga handlingar som innehas av medlemsstaternas offentliga myndigheter.

b) Befintliga handlingar som innehas av offentliga företag som
   i) är verksamma inom de områden som definieras i direktiv 2014/25/EU,
   ii) fungerar som kollektivtrafikföretag i enlighet med artikel 2 i förordning (EG) nr 1370/2007,
   iii) fungerar som lufttrafikföretag som har allmän trafikplikt i enlighet med artikel 16 i förordning (EG) nr 1008/2008, eller
   iv) fungerar som rederier inom gemenskapen som uppfyller förpliktelser vid allmän trafik i enlighet med artikel 4 i förordning (EEG) nr 3577/92.

…

2. Detta direktiv ska inte tillämpas på

…

b) handlingar som innehas av offentliga företag
   i) och som framställs utanför ramen för tillhandahållandet av tjänster av allmänt intresse enligt definitionen i lagstiftning eller andra bindande regler i medlemsstaten,
   ii) med anknytning till verksamheter som är direkt konkurrensutsatta och som därför, i enlighet med artikel 34 i direktiv 2014/25/EU inte omfattas av upphandlingsreglerna,

…

d) handlingar, såsom känsliga uppgifter, som är undantagna från tillgång enligt medlemsstaternas bestämmelser om tillgång, bland annat med hänsyn till
   i) skydd av den nationella säkerheten (det vill säga statens säkerhet), försvaret eller den allmänna säkerheten,
   ii) insynsskydd för statistiska uppgifter,
   iii) insynsskydd för kommersiella uppgifter (inklusive affärs-, yrkes- eller företagshemligheter),

…

f) handlingar för vilka tillgången omfattas av restriktioner enligt medlemsstaternas bestämmelser om tillgång, bland annat i sådana fall då medborgare eller rättsliga enheter måste visa att de har ett särskilt intresse av att få tillgång till handlingarna,

…

3. Detta direktiv bygger på och påverkar inte unionens och nationella bestämmelser om tillgång.

…

7. Det är direktivet reglerar vidareutnyttjande av befintliga handlingar som innehas av offentliga myndigheter och offentliga företag i medlemsstaterna …”

7 I artikel 2 i direktiv 2019/1024, med rubriken ”Definitioner”, föreskrivs följande:

”I detta direktiv avses med

1) offentliga myndigheter: statliga, regionala eller lokala myndigheter och offentligrättsliga organ eller sammanslutningar av en eller flera sådana myndigheter eller av ett eller flera sådana offentligrättsliga organ.

2) offentligrättsliga organ: organ som har samtliga följande egenskaper:
   a) De har särskilt inrättats för att tillgodose behov av allmänt intresse, som inte är av industriell eller kommersiell karaktär.
   b) De är juridiska personer.
   c) De finansieras till största delen av statliga, regionala eller lokala myndigheter, eller av andra offentligrättsliga organ, eller som står under administrativ tillsyn av sådana myndigheter eller organ; eller de är ett förvaltningsorgan, styrelseorgan eller tillsynsorgan mer än hälften av ledamöterna utses av statliga, regionala eller lokala myndigheter eller av andra offentligrättsliga organ.

3) offentligt företag: varje företag verksamt inom de områden som anges i artikel 1.1 b, över vilket de offentliga myndigheterna har ett direkt eller indirekt bestämmande inflytande till följd av ägarförhållande, finansiellt deltagande eller gällande regler. Offentliga myndigheter ska anses utöva bestämmande inflytande när dessa myndigheter, direkt eller indirekt
   a) äger majoriteten av företagets tecknade kapital, eller
   b) kontrollerar majoriteten av de rösträtter som är knutna till företagets emitterade aktier, eller
   c) kan utse mer än hälften av ledamöterna i företagets administrativa, styrande eller övervakande organ.

…

11) vidareutnyttjande: personers eller rättssubjekts användning av handlingar som innehas av
   a) offentliga myndigheter för andra kommersiella eller icke-kommersiella ändamål än det ursprungliga ändamål för vilket handlingarna framställdes inom den offentliga verksamheten, med undantag för utbyte av handlingar mellan offentliga myndigheter som enbart sker i samband med deras offentliga verksamhet, eller
   b) offentliga företag för andra kommersiella eller icke-kommersiella ändamål än det ursprungliga ändamålet att tillhandahålla tjänster av allmänt intresse för vilket handlingarna framställdes, med undantag för utbyte av handlingar mellan offentliga företag och offentliga myndigheter som enbart sker i samband med offentliga myndigheters offentliga verksamhet.

…”

Tjeckisk rätt

8 Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (lag nr 106/1999 om fri tillgång till information) ändrades genom zákon č. 241/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací), ve znění pozdějších předpisů (lag nr 241/2022 om ändring av lag nr 106/1999 om fri tillgång till information, i dess ändrade lydelse, lag nr 123/1998 om rätten till miljöinformation, i dess ändrade lydelse, och lag nr 130/2002 om främjande av forskning, experimentell utveckling och innovation med offentliga medel och om ändring av vissa därmed sammanhängande lagar (lagen om främjande av forskning, experimentell utveckling och innovation) (nedan kallad lagen om införlivande av direktiv 2019/1024).

9 I 2 § punkt 1 i lag nr 106/1999 om fri tillgång till information, i dess lydelse enligt lagen om införlivande av direktiv 2019/1024 (nedan kallad lagen om fri tillgång till information), föreskrivs följande:

”I denna lag avses med informationsskyldiga organ, vilka är skyldiga att lämna ut information om sin verksamhet, statliga myndigheter, regionala eller lokala myndigheter och organ som lyder under en sådan myndighet samt offentliga institutioner.”

10 I 2a § i samma lag anges följande:

”1. Informationsskyldig är även ett offentligt företag som enligt denna lag är en juridisk person som inte är ett informationsskyldigt organ enligt 2 § punkt 1, och

a) som
   1 bedriver sådan verksamhet som avses i lagen om offentlig upphandling,
   2 fungerar som kollektivtrafikföretag i enlighet med artikel 2 [i förordning (EG) nr 1370/2007],
   3 fungerar som lufttrafikföretag som har allmän trafikplikt i enlighet med artikel 16 [i förordning (EG) nr 1008/2008, eller
   4 fungerar som rederier inom gemenskapen som uppfyller förpliktelser vid allmän trafik i enlighet med artikel 4 [i förordning (EEG) nr 3577/92], och

b) över vilket det informationsskyldiga organ som avses i 2 § punkt 1 har ett direkt eller indirekt bestämmande inflytande till följd av sitt delägande i den juridiska personen eller enligt gällande regler.

2. Villkoret om bestämmande inflytande ska anses vara uppfyllt om det informationsskyldiga organet enligt 2 § punkt 1 direkt eller indirekt

a) äger majoriteten av det offentliga företagets tecknade kapital,

b) kontrollerar majoriteten av röstetalet på grund av aktieägande eller motsvarande, eller

c) kan utse mer än halva antalet ledamöter i företagets administrativa, styrande eller övervakande organ.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

11 VaK Přerov är ett aktiebolag bildat enligt tjeckisk rätt som är verksamt inom sektorn för vattenförsörjning och vattenrening. Det ägs till nästan 100 procent av tjeckiska städer och kommuner, utan majoritetsaktieägare.

12 Bolaget mottog, med stöd av lagen om fri tillgång till information, en begäran om att få ta del av protokollen från dess organs överläggningar. Bolaget ansåg att det inte var informationsskyldigt i den mening som avses i denna lag och att det därför inte var skyldigt att lämna sådana uppgifter. Bolaget avslog därför denna begäran.

13 Ett klagomål mot detta beslut ingavs till myndigheten, som genom beslut av den 7 mars 2023 ålade VaK Přerov att handlägga begäran om information i enlighet med lagen om fri tillgång till information. VaK Přerov väckte talan mot sistnämnda beslut vid Městský soud v Praze (Stadsdomstolen i Prag, Tjeckien), som är den hänskjutande domstolen. Till stöd för sin talan gjorde bolaget gällande att det inte är informationsskyldigt i den mening som avses i denna lag.

14 Den hänskjutande domstolen anser att det, för att avgöra det mål som är anhängigt vid den, ska fastställas huruvida VaK Přerov utgör ett ”offentligt företag” i den mening som avses i 2 § stycke 1 i nämnda lag, vilket är en kategori som infördes i samma lag genom lagen om införlivande av direktiv 2019/1024.

15 Enligt den hänskjutande domstolen gäller tvisten bland annat frågan huruvida det, för att ett företag ska kvalificeras som ett ”offentligt företag” i den mening som avses i artikel 2.3 i direktiv 2019/1024, och därmed i den mening som avses i 2a § stycke 1 i lagen om fri tillgång till information, krävs att det bestämmande inflytandet över detta företag i den mening som avses i den förstnämnda bestämmelsen utövas av ett enda organ inom den offentliga sektorn eller, i förekommande fall, gemensamt av flera organ inom denna sektor. Sistnämnda ståndpunkt har försvarats av myndigheten i målet vid den nationella domstolen.

16 VaK Přerov anser däremot att en sådan tolkning inte följer av direktiv 2019/1024 och att det i förevarande fall endast kan föreligga ett ”bestämmande inflytande”, i den mening som avses i detta direktiv, om en av de lokala myndigheter som är aktieägare ensam ägde en majoritetsandel eller om det inte rådde något tvivel om att olika aktieägare agerade i samförstånd.

17 Mot denna bakgrund beslutade Městský soud v Praze (Stadsdomstolen i Prag) att vilandeförklara målet och hänskjuta följande frågor till domstolen:

”1) Ska artikel 2 led 3 i [direktiv 2019/1024] tolkas så, att även ett företag över vilket flera offentliga myndigheter tillsammans har ett bestämmande inflytande till följd av ägarförhållanden, finansiellt deltagande i nämnda företag eller gällande regler, utgör ett offentligt företag?

2) Om den första frågan besvaras jakande, ska det då presumeras att det föreligger ett bestämmande inflytande enligt den angivna bestämmelsen i direktiv 2019/1024 även när flera offentliga myndigheter tillsammans äger majoriteten av företagets tecknade kapital, kontrollerar majoriteten av de rösträtter som är knutna till företagets emitterade aktier eller kan utse mer än hälften av ledamöterna i företagets administrativa, styrande eller övervakande organ, eller ska det även undersökas om dessa offentliga myndigheter faktiskt handlar i samförstånd och har gemensamma intressen?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Domstolens behörighet

18 Det ankommer på EU-domstolen att, i syfte att pröva sin egen behörighet att besvara tolkningsfrågorna, undersöka de omständigheter som har föranlett den nationella domstolen att begära ett förhandsavgörande (dom av den 10 december 2020, J & S Service, C-620/19, EU:C:2020:1011, punkt 32 och där angiven rättspraxis).

19 Europeiska kommissionen har i detta avseende gjort gällande att det nationella målet inte avser vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga sektorn, som regleras av direktiv 2019/1024, utan en ansökan om tillgång till handlingar som inte omfattas av direktivets tillämpningsområde. En sådan begäran regleras nämligen, såsom framgår av artikel 1.3 i direktiv 2019/1024, jämförd med skäl 23 i samma direktiv, av medlemsstaternas lagstiftning eller eventuellt av sektorsspecifika europeiska bestämmelser om tillgång till information.

20 I det föreliggande fallet har tvisten sitt ursprung i en begäran om tillgång till information som lämnats in på grundval av lagen om fri tillgång till information. Såsom den hänskjutande domstolen har angett i sitt svar på EU-domstolens begäran om klarläggande, kräver denna lag inte att den som framställt en sådan begäran uttryckligen ska ange sin avsikt att vidareutnyttja den begärda informationen, i den mening som avses i artikel 2 led 11 i direktiv 2019/1024.

21 Det framgår av redogörelsen för skälen till det förslag som ledde till antagandet av lagen om införlivande av direktiv 2019/1024, såsom denna redogörelse presenterades av den hänskjutande domstolen i detta svar, att den tjeckiska lagstiftaren sedan införlivandet av direktiv 2003/98 konsekvent har valt ett system som säkerställer vidareutnyttjande av information genom utövandet av rätten till information.

22 Det ska i detta hänseende erinras om att domstolen vid ett flertal tillfällen har förklarat sig behörig att meddela förhandsavgörande beträffande unionsbestämmelser även när de faktiska omständigheterna i det nationella målet inte direkt omfattas av unionsrättens tillämpningsområde, men då unionsbestämmelserna har gjorts tillämpliga genom en hänvisning till dem i nationell lagstiftning. I sådana situationer föreligger nämligen ett klart unionsintresse av att unionsbestämmelserna tolkas på ett enhetligt sätt, för att undvika olika tolkningar i framtiden (se dom av den 18 oktober 1990, Dzodzi, C-297/88 och C-197/89, EU:C:1990:360, punkt 37, dom av den 21 november 2019, Deutsche Post m.fl., C-203/18 och C-374/18, EU:C:2019:999, punkt 36, och dom av den 10 december 2020, J & S Service, C-620/19, EU:C:2020:1011, punkt 34 och där angiven rättspraxis).

23 Det är således motiverat att EU-domstolen tolkar unionsbestämmelser i situationer som inte omfattas av dessa bestämmelser när de har gjorts tillämpliga på sådana situationer på ett direkt och ovillkorligt sätt genom nationell rätt, i syfte att säkerställa att de behandlas på samma sätt som de situationer som omfattas av dessa bestämmelser (dom av den 21 november 2019, Deutsche Post m.fl., C-203/18 och C-374/18, EU:C:2019:999, punkt 37 och där angiven rättspraxis).

24 I förevarande fall har den hänskjutande domstolen gjort gällande att den nationella lagstiftaren, genom att år 2022 anta lagen om införlivande av direktiv 2019/1024, har utvidgat kretsen av enheter som omfattas av skyldigheten att lämna information till de enheter som enligt detta direktiv omfattas av de skyldigheter som föreskrivs i direktivet. Den nationella lagstiftaren har

således medvetet beslutat att anpassa den personkrets som omfattas av tillämpningsområdet för lagen om fri tillgång till information till den personkrets som omfattas av direktivets tillämpningsområde.

25 Under dessa omständigheter finner domstolen att den nationella lagstiftaren har gjort artikel 2 led 3 i direktiv 2019/1024, som innehåller en definition av begreppet offentligt företag, direkt och ovillkorligt tillämplig, i den mening som avses i den rättspraxis som det hänvisas till i punkt 23 ovan, på situationer som inte nödvändigtvis omfattas av direktivets tillämpningsområde, men som regleras av nämnda lag.

26 Visserligen framgår det av artikel 1.2 och 1.3 i direktiv 2019/1024 att, såsom domstolen redan har haft tillfälle att fastställa, ”vidareutnyttjande” av en handling i den mening som avses i detta direktiv förutsätter tillgång till denna handling, vilket understryker det nära sambandet mellan dessa två åtgärder. Dessa åtgärder är dock uppenbart åtskilda. Direktivet föreskriver nämligen inte någon rätt till tillgång till handlingar från den offentliga sektorn, utan förutsätter att det finns en sådan rättighet i medlemsstaternas rättsordningar eller i unionsrätten, vilket innebär att villkoren för att få tillgång till dessa handlingar inte omfattas av direktivets tillämpningsområde (dom av den 21 november 2024, HP – Hrvatska pošta, C-336/23, EU:C:2024:979, punkterna 28 och 31 och där angiven rättspraxis).

27 Mot bakgrund av den rättspraxis som det erinrats om i punkterna 22 och 23 ovan framstår emellertid en sådan åtskillnad i förevarande fall inte som relevant för att avgöra huruvida domstolen är behörig att besvara de frågor som ställts i förevarande mål. Av de handlingar som domstolen har tillgång till framgår nämligen att 2a § lagen om fri tillgång till information, i enlighet med unionsrätten om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn, utvidgar den personkrets som omfattas av tillämpningsområdet för denna lag till att omfatta offentliga företag som innehar sådan information. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 59 i sitt förslag till avgörande har den nationella lagstiftaren inte endast hämtat inspiration från direktiv 2019/1024, utan har utvidgat lagens verkningar till situationer som regleras av nationell rätt utan att göra förbehåll i detta avseende och utan att ändra innehållet i begreppet ”offentligt företag”, såsom det definieras i artikel 2.3 i direktivet. Det ska i detta hänseende påpekas att 2a § i nämnda lag nästan exakt återger de kategorier av offentliga företag som avses i artikel 1.1 b i nämnda direktiv.

28 Domstolen finner således att nämnda bestämmelse som sådan har gjorts tillämplig genom nationell rätt (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 10 december 2020, J & S Service, C-620/19, EU:C:2020:1011, punkterna 50 och 51 och där angiven rättspraxis).

29 Under dessa omständigheter finns det ett uppenbart intresse av att EU-domstolen tolkar artikel 2.3 i direktiv 2019/1024 för att säkerställa en enhetlig tolkning av denna bestämmelse, vilket innebär att EU-domstolen enligt artikel 267 FEUF är behörig att besvara den hänskjutande domstolens frågor i detta avseende.

Prövning i sak

30 Den hänskjutande domstolen har ställt sina tolkningsfrågor, som ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 2 led 3 i direktiv 2019/1024 ska tolkas så, att begreppet offentligt företag, i den mening som avses i denna bestämmelse, omfattar ett företag över vilket flera offentliga

myndigheter gemensamt kan utöva ett bestämmande inflytande och, om så är fallet, huruvida det för att presumera ett sådant inflytande är nödvändigt att pröva huruvida dessa myndigheter agerar tillsammans och har gemensamma intressen.

31 I detta sammanhang bör det erinras om att enligt fast rättspraxis ska vid tolkningen av en unionsbestämmelse inte bara lydelsen beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i (dom av den 17 november 1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, punkt 12, och dom av den 5 februari 2026, Hauptzollamt Düsseldorf (Fordon med ursprung i Ryssland), C-619/24, EU:C:2026:73, punkt 18 och där angiven rättspraxis).

32 Vad för det första gäller de uttryck som används där, avser artikel 2 led 3 i direktiv 2019/1024 uttryckligen ”varje företag” över vilket ”de offentliga myndigheterna” i plural ”har ett direkt eller indirekt bestämmande inflytande till följd av ägarförhållande, finansiellt deltagande eller gällande regler”.

33 Vad för det andra gäller det sammanhang i vilket denna bestämmelse ingår, framgår det av skäl 29 i direktiv 2019/1024 att unionslagstiftaren inom ramen för detta direktiv har valt att använda den definition av begreppet offentligt företag som återfinns i artikel 4.2 i direktiv 2014/25. Denna bestämmelse avser ”varje företag” över vilket ”en upphandlande myndighet kan utöva ett direkt eller indirekt bestämmande inflytande till följd av ägarförhållande, finansiellt deltagande eller de regler som styr företaget”.

34 Av det ovan anförda följer att unionslagstiftaren uttryckligen har beslutat att begreppet ”offentligt företag”, i den mening som avses i artikel 2 led 3 i direktiv 2019/1024, inte bara omfattar företag över vilka en enda offentlig myndighet kan utöva ett bestämmande inflytande, utan även företag över vilka flera offentliga myndigheter kan utöva ett sådant inflytande.

35 För det tredje bekräftas en sådan tolkning av artikel 2 led 3 i direktiv 2019/1024 av de syften som eftersträvas med direktivet. Såsom anges i skäl 13 i direktivet syftar det till att fullt ut utnyttja potentialen, för den europeiska ekonomin och det europeiska civilsamhället, hos information från den offentliga sektorn och information som samlats in, framställts, mångfaldigats och spridits i samband med fullgörandet av ett allmännyttigt uppdrag eller en tjänst av allmänt intresse.

36 Vidare framgår det av skälen 24 och 25 i direktivet att unionslagstiftarens avsikt med att anta direktivet var att utvidga det aktuella regelverket tillämpningsområde till att omfatta handlingar som framställts i samband med tillhandahållande av tjänster av allmänt intresse av offentliga företag som avses i direktiv 2014/25, och detta för att på bästa sätt tjäna syftet med direktiv 2019/1024.

37 Mot bakgrund av de syften med direktiv 2019/1024 som det erinrats om i punkterna 35 och 36 ovan, ska det således konstateras att de bestämmelser som definierar den personkrets som omfattas av direktivets tillämpningsområde, och särskilt de bestämmelser som definierar begreppet ”offentligt företag”, ska ges en vid tolkning.

38 Det ska i detta hänseende påpekas att såväl företag i vilka endast en offentlig myndighet utövar ett bestämmande inflytande som företag i vilka flera sådana myndigheter gemensamt utövar ett sådant inflytande kan fullgöra ett allmännyttigt uppdrag eller tillhandahålla en tjänst av allmänt intresse. Om artikel 2 led 3 i direktivet skulle tolkas så, att den endast är tillämplig på de

förstnämnda, kan denna bestämmelse följaktligen inte göra det möjligt att fullt ut uppnå de mål som eftersträvas med direktivet, det vill säga att utnyttja den fulla potentialen hos information från den offentliga sektorn och utvidga tillämpningsområdet för det aktuella regelverket.

39 Artikel 2 led 3 i direktiv 2019/1024 ska således tolkas så, att begreppet ”offentligt företag”, i den mening som avses i denna bestämmelse, omfattar ett företag i vilket flera offentliga myndigheter gemensamt kan utöva ett bestämmande inflytande.

40 I den mån den hänskjutande domstolen har bett EU-domstolen att precisera huruvida dessa myndigheter i ett sådant fall måste agera tillsammans och ha gemensamma intressen för att detta inflytande ska presumeras vara bestämmande, i den mening som avses i artikel 2 led 3 i direktiv 2019/1024, konstaterar domstolen inledningsvis att ett sådant krav varken framgår av ordalydelsen i denna bestämmelse eller av det sammanhang i vilket den ingår. Unionslagstiftaren har nämligen i nämnda bestämmelse begränsat sig till att ange att ett bestämmande inflytande i den mening som avses i bestämmelsen presumeras föreligga när dessa myndigheter, direkt eller indirekt, innehar majoriteten av det tecknade kapitalet i företaget, innehar majoriteten av de röster som är knutna till företagets emitterade andelar eller kan utse mer än hälften av ledamöterna i företagets administrativa, styrande eller övervakande organ.

41 Dessa alternativa kriterier återspeglar objektiva situationer utan att hänsyn tas till sådana omständigheter som samordning och intressegemenskap mellan de berörda offentliga myndigheterna. Dessa omständigheter kan för övrigt förändras under ett företags livstid, bland annat beroende på de utmaningar som dess beslutande organ står inför och de beslut som de ska fatta i detta avseende. Att beakta omständigheter som ingår i sådana komplicerade bedömningar av de faktiska omständigheterna skulle strida mot de mål som eftersträvas med direktivet, såsom dessa har angetts i punkterna 35 och 36 ovan.

42 Mot bakgrund av ovanstående ska tolkningsfrågorna besvaras enligt följande. Artikel 2 led 3 i direktiv 2019/1024 ska tolkas så, att begreppet offentligt företag, i den mening som avses i denna bestämmelse, omfattar ett företag över vilket flera offentliga myndigheter gemensamt kan utöva ett bestämmande inflytande, utan att det, för att ett sådant inflytande ska presumeras föreligga, är nödvändigt att pröva huruvida dessa myndigheter agerar tillsammans och har gemensamma intressen.

Rättegångskostnader

43 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 (femte avdelningen) följande:

Artikel 2 led 3 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1024 av den 20 juni 2019 om öppna data och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn

ska tolkas så,

att begreppet offentligt företag, i den mening som avses i denna bestämmelse, omfattar ett företag över vilket flera offentliga myndigheter gemensamt kan utöva ett bestämmande inflytande, utan att det, för att ett sådant inflytande ska presumeras föreligga, är nödvändigt att pröva huruvida dessa myndigheter agerar tillsammans och har gemensamma intressen.

Underskrifter