



Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (dziewiąta izba)

z dnia 3 maja 2018 r. *

Dostęp do dokumentów – Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 – Dokumenty będące w posiadaniu Komisji – Dokumenty pochodzące od państwa członkowskiego – Dokumenty wymieniane w ramach systemu kontroli w celu zapewnienia przestrzegania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa – Artykuł 113 rozporządzenia (WE) nr 1224/2009 – Publiczny dostęp w następstwie wniosku złożonego przez organizację pozarządową – Skarga o stwierdzenie nieważności – Dopuszczalność – Obowiązek uzasadnienia – Lojalna współpraca – Wybór podstawy prawnej

W sprawie T-653/16

Republika Malty, reprezentowana przez A. Buhagiar, działającą w charakterze pełnomocnika,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej przez J. Baquera Cruza i F. Clotuche-Duvieusart, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot wniosek na podstawie art. 263 TFUE o stwierdzenie nieważności decyzji sekretarza generalnego Komisji z dnia 13 lipca 2016 r. w sprawie wniosku potwierdzającego Greenpeace'u o udzielenie dostępu do dokumentów dotyczących rzekomo niezgodnej z prawem wysyłki żywego tuńczyka błękitnopłetwego z Tunezji na farmę hodowli tuńczyka położoną na Malcie w zakresie, w jakim w decyzji tej udzielono Greenpeace'owi dostępu do dokumentów pochodzących od władz maltańskich,

SĄD (dziewiąta izba),

w składzie: S. Gervasoni, prezes, K. Kowalik-Bańczyk (sprawozdawca) i C. Mac Eochaidh, sędziowie,

sekretarz: E. Coulon,

wydaje następujący

* Język postępowania: angielski.

Wyrok

I. Okoliczności powstania sporu

- 1 W marcu 2010 r. organizacja ekologiczna Greenpeace przesłała Komisji Europejskiej informacje dotyczące rzekomo niezgodnej z prawem wysyłki żywego tuńczyka błękitnopłetwego z Tunezji na farmę hodowli tuńczyka położoną na Malcie.
- 2 Na podstawie powyższych informacji decyzją C(2010) 7791 wersja ostateczna z dnia 12 listopada 2010 r. Komisja poinformowała Republikę Malty o nieprawidłowościach stwierdzonych w zakresie kontroli działalności związanej z tuńczykiem błękitnopłetwym i wezwała to państwo do wszczęcia administracyjnego postępowania wyjaśniającego na podstawie art. 102 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1224/2009 z dnia 20 listopada 2009 r. ustanawiającego unijny system kontroli w celu zapewnienia przestrzegania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa, zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 847/96, (WE) nr 2371/2002, (WE) nr 811/2004, (WE) nr 768/2005, (WE) nr 2115/2005, (WE) nr 2166/2005, (WE) nr 388/2006, (WE) nr 509/2007, (WE) nr 676/2007, (WE) nr 1098/2007, (WE) nr 1300/2008, (WE) nr 1342/2008 i uchylającego rozporządzenia (EWG) nr 2847/93, (WE) nr 1627/94 oraz (WE) nr 1966/2006 (Dz.U. 2009, L 343, s. 1).
- 3 Po zakończeniu administracyjnego postępowania wyjaśniającego przeprowadzonego przez Republikę Malty (zwanego dalej „administracyjnym postępowaniem wyjaśniającym”) Komisja ustaliła z tym państwem członkowskim, w drodze decyzji C(2011) 6257 wersja ostateczna z dnia 12 września 2011 r. i na podstawie art. 102 ust. 4 rozporządzenia nr 1224/2009, plan działania w celu uzupełnienia luk w maltańskim systemie kontroli rybołówstwa (zwany dalej „planem działania”). Zdaniem Komisji Republika Malty wprowadziła w życie ten plan działania w sposób zadowalający w lutym 2013 r.
- 4 W międzyczasie pismem z dnia 14 kwietnia 2010 r. Greenpeace zwrócił się do Komisji, na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. 2001, L 145, s. 43 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 1, t. 3, s. 331), z wnioskiem o udzielenie mu dostępu do dokumentów dotyczących wysyłki tuńczyka błękitnopłetwego, o której mowa w pkt 1 powyżej, w tym do dokumentów wymienionych w tej kwestii między Republiką Malty a Komisją (zwanym dalej „wnioskiem z dnia 14 kwietnia 2010 r.”). Komisja odmówiła mu ostatecznie udzielenia tego dostępu w decyzji potwierdzającej z dnia 3 marca 2011 r. Greenpeace wystąpił wówczas do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich ze skargą, która została złożona w dniu 23 maja 2012 r.
- 5 Pismem z dnia 19 kwietnia 2012 r. Greenpeace zwrócił się do Komisji z wnioskiem o udzielenie mu dostępu do różnych dokumentów pochodzących z okresu po wniesieniu jego wniosku z dnia 14 kwietnia 2010 r., a w szczególności do korespondencji między Republiką Malty a Komisją sporządzonej lub otrzymanej przez tę instytucję po dniu 3 marca 2011 r. (zwanym dalej „wnioskiem z dnia 19 kwietnia 2012 r.”). Komisja odmówiła ostatecznie udzielenia Greenpeace’owi dostępu do tych dokumentów w decyzji potwierdzającej z dnia 25 września 2012 r. Greenpeace wystąpił wówczas do Rzecznika Praw Obywatelskich z nową skargą, która została złożona w dniu 26 kwietnia 2013 r.
- 6 W zaleceniu z dnia 29 czerwca 2015 r. Rzecznik Praw Obywatelskich doszedł do wniosku, że Komisja nie uzasadniła wystarczająco swojej odmowy udzielenia dostępu do dokumentów, o których mowa we wnioskach z dnia 14 kwietnia 2010 r. i z dnia 19 kwietnia 2012 r., oraz wezwał Komisję do udzielenia dostępu do spornych dokumentów albo do przedstawienia zasadnych powodów odmowy.

- 7 W piśmie z dnia 29 lipca 2015 r. (zwanym dalej „pierwotnym wnioskiem”) Greenpeace ponowił swoje wnioski z dnia 14 kwietnia 2010 r. i z dnia 19 kwietnia 2012 r., powołując się na zalecenia Rzecznika Praw Obywatelskich oraz domagając się ponownie dostępu do wszystkich dokumentów, o których mowa w tych dwóch wnioskach, jak również w dwóch skargach rozpatrzonych przez Rzecznika Praw Obywatelskich, to jest do:
- wszelkich dokumentów pisemnych dotyczących transferu tuńczyka błękitnopłetwego [...] z Tunezji na Maltę, jak również umieszczania w sadzach lub późniejszego uboju na Malcie w dniach 20, 21 i 22 marca [2010 r.], w tym przykładowo kopii deklaracji połowowych i deklaracji transferu, raportów obserwatorów itd.;
 - wszelkich treści wideo dokumentujących transport, umieszczanie w sadzach i w stosownym wypadku ubój tego tuńczyka [...];
 - wszelkich powiadomień pisemnych dotyczących wyżej wymienionych kwestii między Komisją a [rządem] maltańskim [...];
 - decyzji Komisji C(2010) 7791 [wersja ostateczna] z dnia 12 listopada 2010 r. [...], wraz z wszystkimi załącznikami do tej decyzji;
 - sprawozdania sporządzonego przez władze maltańskie w odpowiedzi na ten wniosek [zgodnie z] art. 102 ust. 3 rozporządzenia [nr 1224/2009];
 - wszelkich dokumentów dotyczących oceny Komisji w sprawie sprawozdania wymienionego w poprzednim [tiret];
 - planu działania [...], i
 - wszelkiej korespondencji między [Republiką] Malt[y] a Komisją [dotyczącej] nieprawidłowości stwierdzonych w zakresie kontroli działalności związanej z tuńczykiem błękitnopłetwym na Malcie sporządzonej lub otrzymanej po dniu 3 marca 2011 r.”.
- 8 W wiadomości elektronicznej z dnia 28 września 2015 r. Komisja podała do wiadomości Republiki Malty pierwotny wniosek i zwróciła się do niej z prośbą o przedstawienie opinii w terminie pięciu dni roboczych, czy sprzeciwia się ujawnieniu pochodzących od niej dokumentów, które zostały zidentyfikowane przez Komisję na tym etapie.
- 9 W dniu 30 września 2015 r. Republika Malty poprosiła o przedłużenie terminu na udzielenie odpowiedzi.
- 10 W dniu 5 listopada 2015 r. Komisja przedłużyła o piętnaście dni roboczych wyznaczony Republice Malty termin na udzielenie odpowiedzi. Przy tej okazji Komisja poinformowała ją, że postanowiła, po pierwsze, udzielić Greenpeace’owi dostępu do dokumentów pochodzących od Komisji, a po drugie, kontynuować toczące się konsultacje z Republiką Malty w przedmiocie dokumentów pochodzących od władz maltańskich.
- 11 Pismem z dnia 30 listopada 2015 r. Republika Malty przekazała swoje uwagi Komisji, przedstawiając powody, dla których uważa, że dokumenty pochodzące zarówno od niej samej, jak i od Komisji nie mogą zostać ujawnione.
- 12 W dniu 23 grudnia 2015 r. dyrektor generalny Dyrekcji Generalnej (DG) ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa Komisji odmówił Greenpeace’owi dostępu do zidentyfikowanych na tym etapie dokumentów pochodzących od Republiki Malty, uzasadniając to tym, że państwo to sprzeciwiło się ujawnieniu wszystkich dokumentów pochodzących od niego (dalej „pierwotna decyzja”).

- 13 W dniu 20 stycznia 2016 r. Greenpeace złożył wniosek potwierdzający (zwany dalej „wnioskiem potwierdzającym”).
- 14 Pismem z dnia 13 kwietnia 2016 r. Komisja poinformowała Republikę Malty o złożeniu wniosku potwierdzającego. W tym samym piśmie Komisja uściśliła, że w wyniku ponownego zbadania zakresu pierwotnego wniosku zidentyfikowała inne dokumenty pochodzące zarówno od jej służb, jak i od władz maltańskich, które to dokumenty były objęte tym wnioskiem. W związku z tym także w tym samym piśmie Komisja zwróciła się do Republiki Malty z prośbą o przedstawienie opinii w terminie pięciu dni roboczych, czy nadal sprzeciwia się ona całkowitemu lub częściowemu ujawnieniu pochodzących od tego państwa dokumentów, w tym nowo zidentyfikowanych dokumentów.
- 15 W dniu 18 kwietnia 2016 r. Republika Malty poprosiła o przedłużenie terminu na udzielenie odpowiedzi.
- 16 W dniu 27 kwietnia 2016 r. Komisja przedłużyła o dziesięć dni roboczych wyznaczony Republice Malty termin na udzielenie odpowiedzi.
- 17 W dniu 3 maja 2016 r. Republika Malty poinformowała Komisję, że sprzeciwia się ujawnieniu wszystkich dokumentów pochodzących od władz maltańskich, w tym dokumentów zidentyfikowanych na etapie badania wniosku potwierdzającego.
- 18 W dniu 19 maja 2016 r. Komisja wezwała Republikę Malty do sprecyzowania w terminie dziesięciu dni roboczych powodów i zakresu jej sprzeciwu wobec ujawnienia dokumentów, o których mowa.
- 19 Republika Malty odpowiedziała w dniu 27 maja 2016 r., to jest podtrzymała w całości stanowisko, które wyraziła – w jej przekonaniu w sposób wystarczająco dokładny – w piśmie z dnia 3 maja 2016 r.
- 20 W dniu 13 lipca 2016 r. sekretarz generalny Komisji wydał decyzję w przedmiocie wniosku potwierdzającego Greenpeace’u (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”). Pismem opatrzonym tą samą datą Komisja poinformowała Republikę Malty o wydaniu zaskarżonej decyzji.
- 21 W zaskarżonej decyzji Komisja w szczególności udzieliła Greenpeace’owi dostępu – w postaci niezawierającej danych osobowych – do różnych dokumentów pochodzących zarówno od jej służb, jak i od władz maltańskich. Jeżeli chodzi o dokumenty pochodzące od Komisji, dokumenty, które postanowiono ujawnić, odpowiadały bądź dokumentom zidentyfikowanym na etapie badania pierwotnego wniosku, lecz przez omyłkę nieprzekazanym następnie Greenpeace’owi (dokumentom wyliczonym w załączniku F do zaskarżonej decyzji), bądź dokumentom zidentyfikowanym dopiero na etapie badania wniosku potwierdzającego (dokumentom wyliczonym w załączniku D do zaskarżonej decyzji). Jeżeli chodzi o dokumenty pochodzące od Republiki Malty, dokumenty, które postanowiono ujawnić, obejmowały zarówno dokumenty zidentyfikowane na etapie badania pierwotnego wniosku (dokumenty wyliczone w załączniku B do zaskarżonej decyzji pod numerami 112–230, zwane dalej „dokumentami nr. 112–230”), jak i dokumenty zidentyfikowane na etapie badania wniosku potwierdzającego (dokumenty wyliczone w załączniku B do zaskarżonej decyzji pod numerami 1–111 i 231–240, zwane dalej „dokumentami nr. 1–111 i 231–240”).

II. Przebieg postępowania i żądania stron

- 22 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 19 września 2016 r. Republika Malty wniosła skargę będącą przedmiotem niniejszego postępowania.

- 23 W odrębnych pismach, złożonych w sekretariacie Sądu w tym samym dniu, Republika Malty złożyła, po pierwsze, wniosek o zastosowanie środka tymczasowego w celu uzyskania zawieszenia wykonania zaskarżonej decyzji i po drugie, wniosek o zachowanie wobec opinii publicznej poufności pewnych danych zawartych w skardze i we wniosku o zastosowanie środka tymczasowego, jak również w załącznikach do tych dokumentów.
- 24 Komisja złożyła odpowiedź na skargę w dniu 12 grudnia 2016 r.
- 25 Skarżąca złożyła replikę w dniu 30 marca 2017 r., a Komisja – duplikę w dniu 19 maja 2017 r.
- 26 Postanowieniem z dnia 25 sierpnia 2017 r., Malta/Komisja (T-653/16 R, niepublikowanym, EU:T:2017:583), prezes Sądu uwzględnił wniosek o zastosowanie środka tymczasowego i orzekł, że rozstrzygnięcie w przedmiocie kosztów postępowania nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.
- 27 Republika Malty wnosi do Sądu o:
- stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim w decyzji tej przyznano dostęp do dokumentów pochodzących od władz maltańskich;
 - obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 28 Komisja wnosi do Sądu o:
- oddalenie skargi;
 - obciążenie Republiki Malty kosztami postępowania.

III. Co do prawa

- 29 Na poparcie swojej skargi Republika Malty podnosi cztery zarzuty oparte, odpowiednio, na: pierwszy – przekroczeniu terminów proceduralnych przewidzianych w rozporządzeniu nr 1049/2001 i na naruszeniu obowiązku lojalnej współpracy, drugi – nieprawidłowym ustaleniu zakresu pierwotnego wniosku i na błędnym potraktowaniu go jako nowego wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów, trzeci – bezprawnym rozszerzeniu zakresu wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów na etapie badania wniosku potwierdzającego i na naruszeniu zasady dobrej administracji oraz czwarty – naruszeniu art. 113 rozporządzenia nr 1224/2009. Ponadto Republika Malty podnosi w replice zarzut piąty oparty na naruszeniu obowiązku uzasadnienia.

A. W przedmiocie dopuszczalności

- 30 Komisja utrzymuje, że żądania Republiki Malty, a w każdym razie wszystkie zarzuty podniesione przez nią na poparcie żądań są niedopuszczalne.

1. W przedmiocie dopuszczalności żądań Republiki Malty i czterech pierwszych zarzutów podniesionych na poparcie tych żądań

- 31 Komisja twierdzi głównie, że skarga Republiki Malty jest niedopuszczalna, ponieważ zmierza do stwierdzenia nieważności „decyzji potwierdzającej w szerokim znaczeniu”, a nie „odrębnej decyzji” Komisji w sprawie przyznania dostępu do dokumentów pochodzących od władz maltańskich, mimo sprzeciwu zgłoszonego przez te władze na podstawie art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001. Pośilkowo Komisja utrzymuje, że cztery pierwsze zarzuty podniesione przez Republikę Malty na

poparcie jej skargi są niedopuszczalne, gdyż zarzuty te „nie są [...] oparte na wyjątkach przedmiotowych [od publicznego dostępu do dostępu do dokumentów] przewidzianych w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia [...] nr 1049/2001”.

32 Republika Malty podważa ten zarzut niedopuszczalności.

33 Należy przypomnieć, że Unia Europejska jest unią prawa, w której akty instytucji podlegają kontroli pod względem zgodności między innymi z traktatami i ogólnymi zasadami prawa (zob. wyrok z dnia 6 października 2015 r., Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, pkt 60 i przytoczone tam orzecznictwo). W traktatach został bowiem ustanowiony kompletny system środków odwoławczych i procedur w celu powierzenia Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej kontroli zgodności z prawem aktów instytucji (wyrok z dnia 23 kwietnia 1986 r., Les Verts/Parlament, 294/83, EU:C:1986:166, pkt 23).

34 Zasada ta znajduje w szczególności wyraz w art. 263 TFUE, na podstawie którego Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej kontroluje legalność aktów Komisji innych niż zalecenia i opinie, i w tym celu jest właściwy do orzekania w zakresie skarg podnoszących zarzut braku kompetencji, naruszenia istotnych wymogów proceduralnych, naruszenia traktatów lub jakiegokolwiek reguły prawnej związanej z ich stosowaniem lub nadużycia władzy.

35 Wynika stąd, że państwa członkowskie mogą w drodze skargi o stwierdzenie nieważności podważyć każdy akt decyzyjny Komisji o charakterze regulacyjnym lub indywidualnym oraz podnieść przy tej okazji na poparcie swoich żądań każdy zarzut oparty między innymi na naruszeniu istotnych wymogów proceduralnych lub naruszeniu przepisów prawa przyjętych w celu stosowania traktatów (zob. podobnie wyrok z dnia 20 marca 1985 r., Włochy/Komisja, 41/83, EU:C:1985:120, pkt 30).

36 Po pierwsze, z powyższego wynika, że państwo członkowskie jest uprawnione do podważenia – w drodze skargi o stwierdzenie nieważności – decyzji Komisji wydanej na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001, zezwalającej osobie fizycznej lub prawnej na dostęp do dokumentów będących w posiadaniu tej instytucji i pochodzących od tego państwa członkowskiego, przy czym nie ma potrzeby zidentyfikowania odrębnej decyzji Komisji, która sama podlegałaby zaskarżeniu, o nieuwzględnieniu sprzeciwu wspomnianego państwa członkowskiego wobec ujawnienia odnośnych dokumentów.

37 Po drugie, państwo członkowskie jest uprawnione do podniesienia, na poparcie swojej skargi na decyzję Komisji zezwalającą osobie trzeciej na dostęp do dokumentów, wszelkich zarzutów związanych z jednym z czterech przypadków, w których można wnieść skargę o stwierdzenie nieważności, przewidzianych w art. 263 TFUE, a w szczególności wszelkich zarzutów opartych na naruszeniu przepisu proceduralnego lub materialnego, który państwo to uznało za właściwy, bez uszczerbku dla skutecznego bądź nieskutecznego charakteru tego zarzutu. A zatem, jeśli chodzi o dopuszczalność zarzutu podniesionego wobec takiej decyzji, nie należy wprowadzać rozróżnienia w zależności od tego, czy przepis, którego naruszenie jest zarzucane, został przewidziany w rozporządzeniu nr 1049/2001 czy też w innym instrumencie prawnym.

38 Powyższych rozważań nie może podważyć argumentacja Komisji oparta zasadniczo na okoliczności, że w opinii tej instytucji art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 określa ramy i ogranicza prawo państw członkowskich do sprzeciwienia się ujawnieniu dokumentów, które przekazały one instytucji.

39 W powyższym względzie należy przypomnieć, że art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 stanowi, iż „państwo członkowskie może zażądać od instytucji nieujawniania dokumentu pochodzącego od tego państwa członkowskiego bez jego uprzedniej zgody”.

40 Zgadza się, że art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 został zinterpretowany w ten sposób, że upoważnia dane państwo członkowskie do sprzeciwienia się ujawnieniu wydanych przez nie dokumentów jedynie na podstawie wyjątków przedmiotowych określonych w art. 4 ust. 1–3 tego

rozporządzenia i przy odpowiednim uzasadnieniu jego stanowiska w tym względzie (wyroki: z dnia 18 grudnia 2007 r., Szwecja/Komisja, C-64/05 P, EU:C:2007:802, pkt 99; z dnia 21 czerwca 2012 r., IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Komisja, C-135/11 P, EU:C:2012:376, pkt 59).

- 41 Niemniej owo ujęcie w ramy prawa uczestniczenia w decyzji Unii przyznanego danemu państwu członkowskiemu w art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 nie może zakazać temu państwu członkowskiemu domagania się stwierdzenia nieważności decyzji Komisji przyznającej dostęp do spornych dokumentów i powołania się w tym celu na inne niezgodności z prawem niż te wynikające z naruszenia art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001. Przeciwna wykładnia proponowana przez Komisję prowadziłaby bowiem do pozwolenia prawodawcy Unii na ograniczenie zakresu prawa do wniesienia skargi przyznanego państwom członkowskim w art. 263 TFUE i naruszenie w ten sposób kompletnego systemu środków odwoławczych i procedur ustanowionego w traktatach i powierzającego Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej kontrolę legalności aktów instytucji.
- 42 Należy dodać, że co prawda art. 42 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i art. 15 ust. 3 TFUE, które to artykuły zostały wymienione przez Komisję, ustanawiają na rzecz każdego obywatela Unii, jak również każdej osoby fizycznej lub prawnej mającej miejsce zamieszkania lub siedzibę statutową w państwie członkowskim prawo dostępu do dokumentów instytucji. Jednak fakt, że państwo członkowskie może wnieść skargę o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji w sprawie przyznania dostępu do dokumentów i podnieść w tym celu wszelkie zarzuty podważające zgodność z prawem tej decyzji, nie skutkuje niesłusznym ograniczeniem prawa dostępu do dokumentów, lecz jedynie pozwala sądowi Unii na skontrolowanie legalności decyzji w świetle wszystkich przepisów proceduralnych i materialnych, które mogą znaleźć zastosowanie i zagwarantować tym samym prawo danego państwa członkowskiego do skutecznego środka prawnego.
- 43 Wynika stąd, że żądania Republiki Malty zmierzające do stwierdzenia częściowej nieważności zaskarżonej decyzji oraz cztery pierwsze zarzuty powołane na poparcie tych żądań są dopuszczalne.
- 44 Wobec powyższego należy oddalić zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Komisję wobec żądań Republiki Malty oraz wobec czterech pierwszych zarzutów przedstawionych na poparcie tych żądań.

2. W przedmiocie dopuszczalności zarzutu piątego, dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia

- 45 Komisja utrzymuje, że zarzut piąty, dotyczący niewystarczającego uzasadnienia zaskarżonej decyzji, został podniesiony po raz pierwszy w replice i że w związku z tym jest niedopuszczalny na podstawie art. 84 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem.
- 46 W powyższym względzie należy co prawda przypomnieć, że zgodnie z art. 84 § 1 regulaminu postępowania nie można podnosić nowych zarzutów w toku postępowania, chyba że opierają się one na okolicznościach prawnych lub faktycznych ujawnionych dopiero po jego wszczęciu.
- 47 Niemniej zgodnie z utrwalonym orzecznictwem brak lub niewystarczające uzasadnienie stanowi naruszenie istotnych wymogów proceduralnych w rozumieniu art. 263 TFUE i stanowi bezwzględną przeszkodę procesową, którą sąd Unii może, a nawet powinien podnieść z urzędu (wyrok z dnia 20 marca 1959 r., Nold/Wysoka Władza, 18/57, EU:C:1959:6, s. 115; zob. także wyrok z dnia 2 grudnia 2009 r., Komisja/Irlandia i in., C-89/08 P, EU:C:2009:742, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 48 W takich okolicznościach Sąd może rozpatrzyć zarzut skarżących dotyczący naruszenia obowiązku uzasadnienia bez konieczności badania, czy zarzut ten, podniesiony po raz pierwszy w replice, czyni zadość wymogom art. 84 § 1 regulaminu postępowania (zob. podobnie wyrok z dnia 20 lipca 2017 r., Badica i Kardiam/Rada, T-619/15 EU:T:2017:532, pkt 43).

49 Zasadność zarzutu piątego zostanie zatem zbadana w pkt 51–65 poniżej.

B. Co do istoty sprawy

50 Sąd uznał, że należy zbadać najpierw zarzut piąty, dotyczący niewystarczającego uzasadnienia zaskarżonej decyzji, a następnie łącznie trzy pierwsze zarzuty odnoszące się do procedury wydania tej decyzji, oraz wreszcie zarzut czwarty oparty na naruszeniu art. 113 rozporządzenia nr 1224/2009.

1. W przedmiocie zarzutu piątego, dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia

51 Republika Malty utrzymuje, że Komisja nie wyjaśniła wystarczająco w zaskarżonej decyzji bądź choćby w piśmie z dnia 13 lipca 2016 r. informującym władze maltańskie o wydaniu tej decyzji, powodów, dla których postanowiła odejść od swojej wcześniejszej praktyki dotyczącej, po pierwsze, wymogu precyzjności wniosków o udzielenie dostępu do dokumentów, po drugie, niedopuszczalności wniosków potwierdzających wykraczających poza zakres pierwotnych wniosków i po trzecie, nieujawniania dokumentów, które nie zostały konkretnie wskazane we wniosku o udzielenie dostępu, zwłaszcza gdy pochodzą one od osób trzecich. Republika Malty zarzuca także Komisji, że nie przedstawiła żadnego wyjaśnienia co do powodów, dla których uznała, iż liczne dokumenty pochodzące od władz maltańskich są objęte zakresem wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów i powinny zatem zostać ujawnione, mimo że Republika Malty wielokrotnie zadawała Komisji pytania w tej kwestii w fazie konsultacji.

52 Komisja podważa argumentację Republiki Malty.

53 Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uzasadnienie, jakiego wymaga art. 296 TFUE, powinno być dostosowane do charakteru aktu i powinno przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała akt, pozwalając zainteresowanym poznać podstawy podjętej decyzji, a właściwemu sądowi dokonać jej kontroli. Wymóg uzasadnienia należy oceniać w odniesieniu do konkretnej sytuacji, w szczególności do treści aktu, charakteru powołanych zarzutów, a także interesu, jaki w uzyskaniu informacji mogą mieć adresaci aktu lub inne osoby, których dotyczy on bezpośrednio i indywidualnie. Nie ma wymogu, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi art. 296 TFUE, winna opierać się nie tylko na jego brzmieniu, ale także uwzględniać okoliczności jego wydania, jak również całość przepisów prawa regulującego daną dziedzinę (wyrok z dnia 2 kwietnia 1998 r., Komisja/Sytraval i Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, pkt 63; zob. także wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., Chronopost i La Poste/UFEX i in., C-341/06 P i C-342/06 P, EU:C:2008:375, pkt 88 i przytoczone tam orzecznictwo).

54 Ponadto z orzecznictwa wynika, że w przypadku gdy Komisja idzie znacznie dalej niż wcześniejsze decyzje i odchodzi od utrwalonej praktyki decyzyjnej, ma ona obowiązek dokładnego przedstawienia swojego toku rozumowania (wyroki: z dnia 26 listopada 1975 r., Groupement des fabricants de papiers peints de Belgique i in./Komisja, 73/74, EU:C:1975:160, pkt 31; z dnia 29 września 2011 r., Elf Aquitaine/Komisja, C-521/09 P, EU:C:2011:620, pkt 155).

55 W niniejszej sprawie tytułem wstępu należy stwierdzić, że Republika Malty nie kwestionuje istnienia i wystarczającego charakteru uzasadnienia zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim zbadano w niej, czy zidentyfikowane przez Komisję dokumenty pochodzące od władz maltańskich są objęte wyjątkami przewidzianymi w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1049/2001 i czy mogą one zatem zostać ujawnione na podstawie tego rozporządzenia. Co więcej, Republika Malty nie podważa okoliczności, że Komisja wyjaśniła zresztą w zaskarżonej decyzji w szczegółowy sposób powody, dla których jej zdaniem art. 113 rozporządzenia nr 1224/2009 nie stoi na przeszkodzie stosowaniu przepisów rozporządzenia

nr 1049/2001. Wreszcie Republika Malty nie kwestionuje, że umożliwiono jej zapoznanie się z podstawami podjęcia zaskarżonej decyzji i podważenie uzasadnienia tej decyzji w ramach rozpatrywanej tu skargi.

- 56 Natomiast Republika Malty zarzuca zasadniczo Komisji, po pierwsze, że bez szczególnego uzasadnienia odeszła od swojej wcześniejszej praktyki decyzyjnej w zakresie rozpatrywania nieprecyzyjnych wniosków o udzielenie dostępu, identyfikowania dokumentów objętych wnioskiem o udzielenie dostępu i rozpatrywania wniosków potwierdzających, wykraczających poza zakres pierwotnych wniosków.
- 57 Należy jednak zauważyć, że Republika Malty, w celu wykazania istnienia takiej praktyki decyzyjnej, ogranicza się do odesłania do wyroku z dnia 2 lipca 2015 r., Typke/Komisja (T-214/13, EU:T:2015:448, pkt 13), w którym wskazano przypadek, gdy sekretarz generalny Komisji oddalił wniosek potwierdzający, ponieważ dotyczył on aspektu nieobjętego odpowiadającym mu pierwotnym wnioskiem. Otóż powołanie się na ten jeden jedyny wyrok nie jest równoznaczne z istnieniem utrwalonej praktyki decyzyjnej dotyczącej rozpatrywania nieprecyzyjnych wniosków o udzielenie dostępu, identyfikowania dokumentów objętych wnioskiem o udzielenie dostępu czy też rozpatrywania wniosków potwierdzających wykraczających poza zakres pierwotnych wniosków. Wobec tego, w związku z brakiem potwierdzonej utrwalonej wcześniejszej praktyki, od której miałyby odejść Komisja, Republika Malty nie może zarzucać tej instytucji, że nie przedstawiła powodów swojej domniemanej zmiany w podejściu (zob. podobnie wyroki: z dnia 28 kwietnia 2010 r., Amann & Söhne i Cousin Filterie/Komisja, T-446/05, EU:T:2010:165, pkt 118, 158; z dnia 20 września 2012 r., Polska/Komisja, T-333/09, niepublikowany, EU:T:2012:449, pkt 92).
- 58 Republika Malty zarzuca także Komisji, po drugie, że nie uzasadniła wystarczająco w zaskarżonej decyzji lub przed jej wydaniem powiązania niektórych dokumentów z wnioskiem o udzielenie dostępu do dokumentów, mimo jej wniosków o udzielenie wyjaśnień w tym względzie w fazie konsultacji, zawartych między innymi w jej pismach z dnia 30 września 2015 r., 30 listopada 2015 r. i 27 maja 2016 r.
- 59 W powyższych względach *prima facie* nie ulega co prawda wątpliwości, że w piśmie z dnia 30 września 2015 r. Republika Malty zapytała Komisję o powody, dla których zmieniła ona swoje wyrażone wcześniej stanowisko i powiązała z pierwotnym wnioskiem wymienione między nimi dokumenty, w szczególności wiadomości elektroniczne i protokoły spotkań. Następnie należy stwierdzić, że w piśmie z dnia 30 listopada 2015 r. Republika Malty wskazała, iż jej zdaniem liczne dokumenty, które zostały uznane przez Komisję za właściwe, nie są objęte wnioskiem o udzielenie dostępu. Wreszcie bezsporne jest, że w piśmie z dnia 27 maja 2016 r. Republika Malty wyraziła sprzeciw wobec zidentyfikowania przez Komisję nowych dokumentów na etapie wniosku potwierdzającego, gdyż praktyka ta stanowi zdaniem Republiki Malty rozszerzenie wniosku, co nie jest dozwolone w świetle art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001.
- 60 Niemniej, po pierwsze, należy zwrócić uwagę, że choć w piśmie z dnia 30 września 2015 r. Komisja została wyraźnie poproszona o udzielenie wyjaśnień, pismo to jednak było wcześniejsze od pierwotnej decyzji, w której instytucja ta uwzględniła sprzeciw Republiki Malty i odmówiła Greenpeace'owi dostępu do dokumentów nr. 112–230. W tych okolicznościach Republika Malty nie może zarzucać Komisji, że w pierwotnej decyzji instytucja ta nie ustosunkowała się do jej wniosku o udzielenie wyjaśnień, a także – z uwagi na okoliczność, że następnie Republika Malty nie ponowiła owego wniosku o udzielenie wyjaśnień – nie może się ona skarżyć, iż Komisja nie ustosunkowała się do niego w zaskarżonej decyzji.
- 61 Po drugie, należy zauważyć, że pismo z dnia 30 listopada 2015 r., także wcześniejsze od pierwotnej decyzji, nie zawierało żadnych dokładnych danych pozwalających zidentyfikować dokumenty, do których się ono odnosiło, oraz zrozumieć powody, dla których sporne dokumenty nie miałyby być

objęte wnioskiem o udzielenie dostępu. Ponadto w piśmie tym nie wnoszono o udzielenie jakichkolwiek wyjaśnień przez Komisję, w związku z czym nie wymagało ono udzielenia odpowiedzi przez tę instytucję.

- 62 Po trzecie, należy stwierdzić, że w piśmie z dnia 27 maja 2016 r. Republika Malty nie zakwestionowała konkretnego powiązania z wnioskiem o udzielenie dostępu któregośkolwiek z dokumentów zidentyfikowanych przez Komisję na etapie badania wniosku potwierdzającego ani nie zwróciła się do Komisji o udzielenie wyjaśnień w tej kwestii. W piśmie z dnia 27 maja 2016 r. Republika Malty ograniczyła się bowiem do zakwestionowania samej zasady powiązania z wnioskiem o udzielenie dostępu – na etapie badania wniosku potwierdzającego – dokumentów, które nie zostały zidentyfikowane na etapie badania pierwotnego wniosku.
- 63 Tymczasem Komisja przypomniła w tym względzie w zaskarżonej decyzji, że w wyniku ponownego zbadania wniosku o udzielenie dostępu zidentyfikowała inne dokumenty wchodzące w zakres tego wniosku (dokumenty nr. 1–111 i 231–240). Prawdą jest, że w decyzji tej Komisja nie wyjaśniła, dlaczego uznała, że ma prawo powiązać dokumenty z wnioskiem o udzielenie dostępu na etapie badania wniosku potwierdzającego, mimo że nie rozstrzygnęła ona w przedmiocie ujawnienia tych dokumentów na etapie badania pierwotnego wniosku. Należy jednak zauważyć, że w piśmie z dnia 27 kwietnia 2016 r. Komisja wyjaśniła już Republice Malty, iż zadanie sekretarza generalnego Komisji polegało na ponownym zbadaniu, w sposób niezależny, pierwotnej decyzji podjętej przez dyrektora generalnego DG ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa oraz że w ramach tego ponownego badania sekretarz generalny był zobowiązany do sprawdzenia, czy wszystkie dokumenty objęte zakresem wniosku zostały zidentyfikowane na etapie pierwotnej decyzji, w szczególności w przypadku gdy – jak w niniejszej sprawie – autor wniosku o udzielenie dostępu kwestionował kompletność wykazu dokumentów zidentyfikowanych na etapie pierwotnej decyzji. W tych okolicznościach nie było niezbędne, by Komisja przedstawiła na nowo w zaskarżonej decyzji powody, dla których była uprawniona do powiązania z wnioskiem o udzielenie dostępu nowych dokumentów zidentyfikowanych po raz pierwszy na etapie badania wniosku potwierdzającego.
- 64 Z powyższego wynika, że zaskarżona decyzja nie jest obarczona brakiem uzasadnienia zarzucanym przez Republikę Malty.
- 65 Należy zatem oddalić jako bezzasadny zarzut piąty, zbadany przez Sąd na podstawie przysługującego mu uprawnienia do podniesienia z urzędu zarzutów dotyczących bezwzględnych przeszkód procesowych.

2. W przedmiocie trzech pierwszych zarzutów, dotyczących procedury wydania zaskarżonej decyzji

- 66 W zarzucie pierwszym Republika Malty utrzymuje zasadniczo, że Komisja nie rozpatrzyła pierwotnego wniosku, jak również wniosku potwierdzającego w terminach przewidzianych w art. 7 i 8 rozporządzenia nr 1049/2001 oraz że przy tej okazji naruszyła ciężący na niej obowiązek lojalnej współpracy z władzami maltańskimi. W świetle argumentacji Republiki Malty zarzut ten można podzielić na trzy zastrzeżenia oparte, odpowiednio, na: pierwsze – spóźnionym przekazaniu władzom maltańskim pierwotnego wniosku i wniosku potwierdzającego w celu konsultacji, drugie – wyznaczeniu władzom maltańskim zbyt krótkich terminów na udzielenie odpowiedzi oraz trzecie – spóźnionym charakterze pierwotnej decyzji i zaskarżonej decyzji, ponieważ decyzje te zostały wydane po upływie terminów przewidzianych w rozporządzeniu nr 1049/2001, zaś zaskarżona decyzja została ponadto wydana po tym, jak zapadła dorozumiana decyzja oddalająca wniosek potwierdzający.
- 67 W zarzucie drugim Republika Malty utrzymuje zasadniczo, że Komisja nieprawidłowo ustaliła zakres pierwotnego wniosku, rozpatrując go jako nowy wniosek o udzielenie dostępu, obejmujący liczne dokumenty bez związku z dwoma wcześniejszymi wnioskami lub dokumenty niewskazane konkretnie przez Greenpeace. W ramach tego zarzutu Republika Malty zarzuca w szczególności Komisji, że

włączyła do zakresu wniosku o udzielenie dostępu dokumenty, co do zasady późniejsze, które, po pierwsze, nie były wyraźnie objęte wnioskami z dnia 14 kwietnia 2010 r. i z dnia 19 kwietnia 2012 r. oraz po drugie, nie były – z uwagi na ich treść – związane z nieprawidłowościami ujawnionymi przez Greenpeace w 2010 r. lub z administracyjnym postępowaniem wyjaśniającym.

- 68 W zarzucie trzecim Republika Malty utrzymuje zasadniczo, że Komisja niezgodnie z prawem rozszerzyła zakres wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów i naruszyła zasadę dobrej administracji, identyfikując, na etapie badania wniosku potwierdzającego i na podstawie niewystarczająco dokładnego wniosku, nowe dokumenty, które nie zostały do tej pory zidentyfikowane jako dokumenty wchodzące w zakres tego wniosku. W ramach tego zarzutu Republika Malty zarzuca w szczególności Komisji, po pierwsze, że nie wezwała Greenpeace’u do wyjaśnienia jego wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów na podstawie art. 6 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001, po drugie, że nie dokonała dogłębnego badania pierwotnego wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów, po trzecie, że zbadała niektóre dokumenty dopiero na etapie badania wniosku potwierdzającego z naruszeniem art. 7 i 8 rozporządzenia nr 1049/2001, dzieląc na dwa etapy postępowanie w sprawie badania wniosków o udzielenie dostępu do dokumentów oraz po czwarte, że popełniła oczywisty błąd w ocenie co do ustalenia przedmiotu i zakresu wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów.
- 69 Z argumentów przedstawionych przez Republikę Malty na poparcie trzech pierwszych zarzutów wynika, że zarzuca Komisji, iż naruszyła różne reguły proceduralne ustanowione w art. 4 i 6–8 rozporządzenia nr 1049/2001, w tym niektóre wynikające także z obowiązku lojalnej współpracy.
- 70 W celu ewentualnego badania zasadności trzech pierwszych zarzutów należy najpierw ustalić, czy i w jakim zakresie zarzuty te są skuteczne.

a) W przedmiocie skutecznego charakteru trzech pierwszych zarzutów

- 71 W celu dokonania oceny, czy i w jakim stopniu trzy pierwsze zarzuty są skuteczne, Sąd uznaje za konieczne przedstawić, tytułem wstępu, zasady i cele procedury rozpatrywania wniosków o udzielenie dostępu do dokumentów. W tym względzie należy odróżnić z jednej strony przepisy proceduralne przewidziane w art. 6–8 rozporządzenia nr 1049/2001, a z drugiej strony przepisy proceduralne przewidziane w art. 4 ust. 4 i 5 tego samego rozporządzenia lub wynikające z obowiązku lojalnej współpracy.

1) Przepisy proceduralne przewidziane w art. 6–8 rozporządzenia nr 1049/2001

- 72 Przepisy proceduralne przewidziane w art. 6–8 rozporządzenia nr 1049/2001 można streścić w następujący sposób.
- 73 Po pierwsze, wnioski o udzielenie dostępu muszą być wystarczająco precyzyjne, by pozwolić instytucji na zidentyfikowanie wnioskowanego dokumentu (art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001). Jeśli wniosek nie jest wystarczająco precyzyjny, instytucja zwraca się do wnioskodawcy o doprecyzowanie jego wniosku i udziela mu w tym celu pomocy, na przykład dostarczając mu informacji o korzystaniu z publicznych rejestrów dokumentów (art. 6 ust. 2 tego samego rozporządzenia). W przypadku wniosku odnoszącego się do bardzo długiego dokumentu lub bardzo dużej liczby dokumentów dana instytucja może także porozumieć się nieformalnie z wnioskodawcą w celu znalezienia optymalnego rozwiązania (art. 6 ust. 3 wspomnianego rozporządzenia). Mówiąc ogólniej, instytucje zapewniają obywatelom pomoc i informują ich o zasadach dostępu do dokumentów (art. 6 ust. 4 rozporządzenia nr 1049/2001).

- 74 Po drugie, zarówno pierwotne wnioski, jak i wnioski potwierdzające są rozpatrywane bezzwłocznie, gdyż instytucja jest obowiązana rozstrzygnąć w przedmiocie tych wniosków w terminie piętnastu dni roboczych, zaś w przypadku odmowy – podać wnioskodawcy przyczyny tej odmowy (zob. odpowiednio art. 7 ust. 1 i art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001). W wyjątkowych przypadkach, na przykład w wypadku gdy pierwotny wniosek lub wniosek potwierdzający odnosi się do bardzo długiego dokumentu lub bardzo dużej liczby dokumentów, termin ten może zostać przedłużony o piętnaście dni roboczych (zob. odpowiednio art. 7 ust. 3 i art. 8 ust. 2 tego samego rozporządzenia). W braku odpowiedzi ze strony instytucji w wymaganym terminie na pierwotny wniosek wnioskodawca jest uprawniony do złożenia wniosku potwierdzającego, w którym zwróci się do instytucji o ponowne rozpatrzenie jej stanowiska (art. 7 ust. 4 wspomnianego rozporządzenia). W braku odpowiedzi ze strony instytucji w wymaganym terminie na wniosek potwierdzający wnioskodawca jest uprawniony do powołania się na istnienie odpowiedzi odmownej i do wszczęcia postępowania sądowego wobec instytucji (art. 8 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001).
- 75 Z art. 6–8 rozporządzenia nr 1049/2001, a mówiąc ogólniej, z całości przepisów tego rozporządzenia można wyciągnąć wiele wniosków.
- 76 Przede wszystkim z przepisów art. 6–8 rozporządzenia nr 1049/2001 wynika, że regulują one zasady składania wniosków o udzielenie dostępu do dokumentów i organizują rozpatrywanie tych wniosków przez daną instytucję. Wobec tego przepisy te dotyczą wyłącznie stosunków między wnioskodawcą a daną instytucją, z wyłączeniem stosunków między instytucją a osobami trzecimi, takimi jak państwa członkowskie, od których pochodzą pewne dokumenty.
- 77 Następnie procedura przewidziana w art. 6–8 rozporządzenia nr 1049/2001 ma głównie na celu umożliwienie szybkiego i łatwego rozpatrywania wniosków o udzielenie dostępu do tych dokumentów oraz pośilkowo uniknięcie – zgodnie z zasadą dobrej administracji – obciążania instytucji nieproporcjonalnym nakładem pracy (zob. podobnie wyrok z dnia 2 października 2014 r., Strack/Komisja, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, pkt 25, 27, 28). Wynika stąd, że procedura ta została ustanowiona w interesie osób ubiegających się o dostęp do dokumentów, z jednoczesnym uwzględnieniem ograniczeń wiążących instytucje. Natomiast sama ta procedura nie ma na celu ochrony interesu osób trzecich, w szczególności interesu państw członkowskich, w sprzeciwieniu się ujawnieniu pewnych pochodzących od nich dokumentów ani nie uwzględnia ograniczeń wiążących osoby trzecie i państwa członkowskie, w wypadku gdy są one proszone o wyrażenie opinii w kwestii ewentualnego ujawnienia tych dokumentów.
- 78 Powyższe stwierdzenie znajduje potwierdzenie w okoliczności, że na podstawie art. 1 lit. a) celem rozporządzenia nr 1049/2001 jest „zapewnienie możliwie najszerzego dostępu do dokumentów” i opiera się ono na zasadzie wyrażonej w motywie 11 tego rozporządzenia, że „wszelkie dokumenty instytucji powinny być publicznie dostępne”. To właśnie dlatego rozporządzenie to, a zwłaszcza jego przepisy proceduralne, zmierza do możliwie największego ułatwienia korzystania z prawa do dostępu do dokumentów (zob. podobnie wyrok z dnia 29 czerwca 2010 r., Komisja/Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, pkt 49), a nie do utrudniania korzystania z tego prawa w szczególności poprzez poddanie go formalnym ograniczeniom, które nie są niezbędne.
- 79 Wreszcie złożenie wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów nie stanowi jedynego sposobu dostępu do dokumentów. Na podstawie art. 2 ust. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 dokumenty będące w posiadaniu instytucji zostają bowiem udostępnione opinii publicznej bądź po otrzymaniu pisemnego wniosku, bądź bezpośrednio w formie elektronicznej lub poprzez rejes. Z tego właśnie powodu – poza art. 6–10 dotyczącymi rozpatrywania wniosków o udzielenie dostępu do dokumentów i zasad dostępu w związku ze złożonym wnioskiem – rozporządzenie nr 1049/2001 zawiera przepisy dotyczące prowadzenia rejestrów dokumentów (art. 11 tego rozporządzenia), bezpośredniego dostępu do dokumentów w formie elektronicznej lub poprzez rejestr (art. 12 tegoż rozporządzenia) i publikacji w Dzienniku Urzędowym określonych dokumentów (art. 13 wspomnianego rozporządzenia).

- 80 Z powyższego wynika, że nic nie zabrania instytucji upubliczniania dokumentów, nawet jeśli nie wpłynął do niej żaden wniosek w tym celu, lub – w trosce o przejrzystość lub kompletność – przekazania osobie, która złożyła wniosek na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001, dokumentów, których osoba ta wyraźnie nie zidentyfikowała i nie wskazała w swoim wniosku.
- 81 W takich okolicznościach naruszenie reguł badania wniosków o udzielenie dostępu przewidzianych w art. 6–8 rozporządzenia nr 1049/2001, mimo że w pewnych wypadkach może ono wpłynąć na zgodność z prawem decyzji odmawiającej dostępu do dokumentów, nie może wpłynąć na zgodność z prawem decyzji przyznającej dostęp do dokumentów.
- 82 W szczególności, po pierwsze, w odniesieniu do art. 6 rozporządzenia nr 1049/2001 należy uściślić, że o ile instytucja nie może odrzucić wniosku jako niewystarczająco precyzyjnego bez uprzedniego wezwania wnioskodawcy do wyjaśnienia jego wniosku (zob. podobnie wyroki: z dnia 26 października 2011 r., Dufour/EBC, T-436/09, EU:T:2011:634, pkt 31; z dnia 22 maja 2012 r., Internationaler Hilfsfonds/Komisja, T-300/10, EU:T:2012:247, pkt 84–87), o tyle nie można skutecznie zarzucić instytucji, że przyznała dostęp do dokumentów na podstawie jakoby nieprecyzyjnego wniosku bez uprzedniego wezwania wnioskodawcy do wyjaśnienia jego wniosku.
- 83 W przypadku bowiem gdy wnioskodawca nie został wezwany do wyjaśnienia swojego wniosku, ani instytucja, ani a fortiori osoba trzecia nie mogą powoływać się skutecznie na jakoby niejasny charakter wniosku skarżącego (zob. podobnie wyrok z dnia 19 listopada 2014 r., Ntouvass/ECDC, T-223/12, niepublikowany, EU:T:2014:975, pkt 46). Wobec tego, w przypadku gdy instytucja uważa, że jest w stanie sama zidentyfikować, bez nieproporcjonalnego nakładu pracy, wszystkie dokumenty mogące się wiązać z wnioskiem, choćby sformułowanym w sposób ogólny i dotyczącym licznych dokumentów, instytucja ta może rozstrzygnąć w przedmiocie tego wniosku bez uprzedniego wezwania wnioskodawcy do jego wyjaśnienia, a następnie, w stosownym wypadku, udzielić dostępu do wszystkich zidentyfikowanych dokumentów, z zastrzeżeniem, że dokumenty te nie są objęte wyjątkami przewidzianymi między innymi w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001.
- 84 Ponadto, jako że instytucja ma obowiązek dokonania pełnej analizy wszystkich dokumentów objętych wnioskiem o ujawnienie (zob. podobnie wyrok z dnia 22 maja 2012 r., Internationaler Hilfsfonds/Komisja, T-300/10, EU:T:2012:247, pkt 69), może ona zidentyfikować w dowolnej chwili, w tym po raz pierwszy na etapie badania wniosku potwierdzającego, nowe dokumenty, mogące zostać powiązane z wnioskiem.
- 85 Po drugie, w odniesieniu do art. 7 i 8 rozporządzenia nr 1049/2001 należy zauważyć, że jedynym celem przewidzianych w nich terminów jest umożliwienie szybkiego rozpatrywania wniosków o udzielenie dostępu do dokumentów i przyspieszenia ujawnienia wnioskowanych dokumentów, gdy ujawnienie to jest możliwe.
- 86 Należy także przypomnieć, że przekroczenie terminów przewidzianych w art. 7 i 8 rozporządzenia nr 1049/2001 nie skutkuje pozbawieniem instytucji uprawnienia do wydania decyzji i nie może ono samo w sobie prowadzić do niezgodności z prawem decyzji w sprawie odmowy udzielenia dostępu do dokumentów, która to niezgodność uzasadniałaby stwierdzenie nieważności tej decyzji (zob. podobnie wyroki: z dnia 28 czerwca 2012 r., Komisja/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, pkt 89; z dnia 14 lipca 2016 r., Sea Handling/Komisja, C-271/15 P, niepublikowany, EU:C:2016:557, pkt 78, 79, 84; z dnia 19 stycznia 2010 r., Co-Frutta/Komisja, T-355/04 i T-446/04, EU:T:2010:15, pkt 59, 71).
- 87 Tym bardziej przekroczenie wymienionych wyżej terminów nie ma wpływu na decyzję przyznającą dostęp do dokumentów, w zakresie, w jakim w takiej sytuacji sprawa wnioskodawcy została pozytywnie rozpatrzona mimo przekroczenia tych terminów, które zostały ustalone wyłącznie na jego rzecz.

- 88 W świetle powyższych rozważań państwo członkowskie nie może się skutecznie powoływać wobec decyzji instytucji przyznającej dostęp do dokumentów na zarzuty oparte na naruszeniu art. 6–8 rozporządzenia nr 1049/2001.
- 89 Otóż w niniejszym przypadku w świetle argumentów podniesionych przez Republikę Malty na poparcie trzech pierwszych zarzutów streszczonych w pkt 66–68 powyżej, należy stwierdzić, że w ramach tych trzech zarzutów Republika Malty powołuje się na nieprawidłowości dotyczące procedury przewidzianej w art. 6–8 rozporządzenia nr 1049/2001, takie jak w szczególności ujawnienie dokumentów niewskazanych konkretnie we wnioskach pierwotnym i potwierdzającym, zidentyfikowanie dokumentów na etapie badania wniosku potwierdzającego bądź też nieprzestrzeganie terminów do rozpatrzenia wniosków pierwotnego i potwierdzającego.
- 90 Z powodów przedstawionych w pkt 72–88 powyżej zarzuty oparte na takich nieprawidłowościach są zatem nieskuteczne w stosunku do zaskarżonej decyzji.

2) Przepisy proceduralne przewidziane w art. 4 ust. 4 i 5 rozporządzenia nr 1049/2001 lub wynikające z obowiązku lojalnej współpracy

- 91 Przepisy proceduralne przewidziane w art. 4 ust. 4 i 5 rozporządzenia nr 1049/2001 lub wynikające z obowiązku lojalnej współpracy można przedstawić następująco.
- 92 Po pierwsze, art. 4 ust. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 przewiduje, że w wypadku dokumentu pochodzącego od osoby trzeciej instytucja konsultuje się z osobą trzecią w celu ustalenia, czy zastosowanie znajduje wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 1 lub 2 tego rozporządzenia, chyba że jednoznacznie wynika, iż dany dokument podlega lub nie podlega ujawnieniu.
- 93 W powyższym względzie orzeczono już, że prawo państwa członkowskiego do przedstawienia swej opinii przed ujawnieniem pochodzących od niego dokumentów będących w posiadaniu instytucji jest już szeroko uznane na podstawie art. 4 ust. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 (wyrok z dnia 18 grudnia 2007 r., Szwecja/Komisja, C-64/05 P, EU:C:2007:802, pkt 46).
- 94 Po drugie, art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 przewiduje – jak już wskazano w pkt 39 powyżej – że państwo członkowskie może zażądać od instytucji, by nie ujawniała pochodzącego od niego dokumentu bez jego uprzedniej zgody.
- 95 W powyższym względzie należy uściślić, że art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 ma charakter proceduralny, ponieważ przepis ten ogranicza się do ustanowienia wymogu uzyskania uprzedniej zgody danego państwa członkowskiego, jeśli państwo to złożyło wcześniej konkretny wniosek w tym zakresie (wyroki: z dnia 18 grudnia 2007 r., Szwecja/Komisja, C-64/05 P, EU:C:2007:802, pkt 78, 81; z dnia 21 czerwca 2012 r., IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Komisja, C-135/11 P, EU:C:2012:376, pkt 53, 54).
- 96 Po trzecie, instytucja, która zamierza udostępnić publicznie dokumenty, i państwo członkowskie, od którego pochodzą te dokumenty, są zobowiązane – zgodnie z obowiązkiem lojalnej współpracy wyrażonym w art. 4 ust. 3 TUE – do działania i współpracowania ze sobą w taki sposób, by przepisy rozporządzenia nr 1049/2001 mogły zostać skutecznie zastosowane (wyrok z dnia 18 grudnia 2007 r., Szwecja/Komisja, C-64/05 P, EU:C:2007:802, pkt 85).
- 97 W szczególności instytucja, do której wpłynął wniosek o udzielenie dostępu do dokumentu pochodzącego od państwa członkowskiego, oraz to państwo powinny, z chwilą gdy ów wniosek został doręczony temu państwu członkowskiemu przez instytucję, niezwłocznie podjąć lojalny dialog na temat ewentualnego zastosowania wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1049/2001, mając zwłaszcza na uwadze potrzebę umożliwienia danej instytucji zajęcia stanowiska

w terminach, których w trybie art. 7 i 8 tego rozporządzenia musi ona dochować, gdy stanowi w przedmiocie owego wniosku o udzielenie dostępu (wyrok z dnia 18 grudnia 2007 r., Szwecja/Komisja, C-64/05 P, EU:C:2007:802, pkt 86).

- 98 Z przepisów art. 4 ust. 4 i 5 rozporządzenia nr 1049/2001, interpretowanych zgodnie z obowiązkiem lojalnej współpracy, wynika zatem, że ustępy te określają zasady konsultowania się przez instytucję z osobami trzecimi, od których pochodzą dokumenty, jak i zasady udziału państw członkowskich, od których pochodzą dokumenty, w procesie przyjmowania decyzji instytucji dotyczącej dostępu do dokumentów.
- 99 Wobec powyższego w odróżnieniu od przepisów art. 6–8 rozporządzenia nr 1049/2001 przepisy art. 4 ust. 4 i 5 tego samego rozporządzenia regulują stosunki między instytucją a osobami trzecimi, w szczególności państwami członkowskimi, jeśli chodzi o dokumenty pochodzące od tych ostatnich, oraz mają na celu ochronę interesu wspomnianych osób trzecich i państw członkowskich w sprzeciwieniu się ujawnieniu owych dokumentów.
- 100 W takich okolicznościach naruszenie przepisów art. 4 ust. 4 i 5 rozporządzenia nr 1049/2001 oraz obowiązku lojalnej współpracy ciążącego na instytucji wobec państwa członkowskiego może wpłynąć na zgodność z prawem decyzji przyznającej dostęp do dokumentów pochodzących od tego państwa członkowskiego.
- 101 W świetle powyższych rozważań państwo członkowskie może skutecznie podnosić, w odniesieniu do decyzji instytucji przyznającej dostęp do pochodzących od niego dokumentów, zarzuty oparte na naruszeniu art. 4 ust. 4 i 5 rozporządzenia nr 1049/2001, jak również na niedochowaniu obowiązku lojalnej współpracy przy stosowaniu procedury przewidzianej w tym artykule.
- 102 Otóż w niniejszej sprawie należy stwierdzić, że Republika Malty utrzymuje także – w ramach zastrzeżeń pierwszego i drugiego zarzutu pierwszego – że gdy Komisja skonsultowała się z nią na podstawie art. 4 ust. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, aby państwo to poinformowało, czy sprzeciwia się ujawnieniu spornych dokumentów, instytucja ta nie współpracowała z nim w pełni, gdyż po tym, jak przekazała mu zbyt późno wnioski pierwotny i potwierdzający Greenpeace’u, wyznaczyła mu zbyt krótkie terminy na udzielenie odpowiedzi. Za pomocą tej argumentacji Republika Malty powołuje się w rzeczywistości na nieprawidłowość obarczającą procedurę przewidzianą w art. 4 ust. 4 i 5 rozporządzenia nr 1049/2001, jak i na naruszenie obowiązku lojalnej współpracy w ramach tej procedury.
- 103 Z powodów wymienionych w pkt 91–101 powyżej taka argumentacja jest zatem skuteczna w stosunku do zaskarżonej decyzji.
- 104 Należy zatem zbadać zasadność samych zastrzeżeń opartych na wyznaczeniu niewystarczających terminów na udzielenie odpowiedzi oraz na niedochowaniu obowiązku lojalnej współpracy.

b) Badanie zasadności zastrzeżeń opartych na wyznaczeniu niewystarczających terminów na udzielenie odpowiedzi i na niedochowaniu obowiązku lojalnej współpracy

- 105 W niniejszej sprawie Republika Malty zarzuca Komisji nie tylko to, że instytucja ta przekazała jej pierwotny wniosek, jak i wniosek potwierdzający kilka miesięcy po ich otrzymaniu, ale także, i przede wszystkim to, że następnie wyznaczyła jej tylko termin pięciu dni na przeanalizowanie, czy sporne dokumenty są tego rodzaju, że mogą zostać przekazane w świetle wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1049/2001, i na zdecydowanie, czy skorzysta ona czy też nie z przewidzianego w art. 4 ust. 5 tego samego rozporządzenia uprawnienia do zażądania, by dokumenty te nie zostały ujawnione.

- 106 W powyższym względzie należy najpierw przypomnieć, że o ile art. 7 i 8 rozporządzenia nr 1049/2001 nakładają na instytucje obowiązek udzielenia odpowiedzi na pierwotne i potwierdzające wnioski o udzielenie dostępu do dokumentów w określonych terminach, o tyle żaden przepis tego rozporządzenia nie określa terminu, w jakim instytucja powinna poinformować państwo członkowskie o złożeniu wniosku o udzielenie dostępu do pochodzących od niego dokumentów oraz przekazać mu ten wniosek. W szczególności w rozporządzeniu nr 1049/2001 nie zostało uściślone, jaki termin na udzielenie odpowiedzi powinien zatem zostać wyznaczony przez instytucję temu państwu członkowskiemu, aby mogło ono powiadomić daną instytucję o swoim ewentualnym sprzeciwie wobec ujawnienia odnośnych dokumentów.
- 107 Niemniej w świetle orzecznictwa wymienionego w pkt 96 i 97 powyżej z obowiązku lojalnej współpracy wynika, że Komisja jest zobowiązana działać z zachowaniem staranności w swoich stosunkach z danym państwem członkowskim tak, aby ona sama mogła rozstrzygnąć w terminach, które zostały jej wyznaczone w art. 7 i 8 rozporządzenia nr 1049/2001.
- 108 W niniejszej sprawie, z jednej strony, należy stwierdzić, że Komisja przekazała Republice Malty pierwotny wniosek opatrzony datą 29 lipca 2015 r. dopiero w dniu 28 września 2015 r., czyli niemal dwa miesiące po jego otrzymaniu, oraz że przy tej okazji zwróciła się do tego państwa członkowskiego z prośbą, by w terminie pięciu dni roboczych powiadomiło ją, czy sprzeciwia się ono ujawnieniu zidentyfikowanych na tym etapie dokumentów pochodzących od władz maltańskich (dokumenty nr. 112–230).
- 109 Z drugiej strony bezsporne jest, że Komisja przekazała Republice Malty wniosek potwierdzający, złożony w dniu 20 stycznia 2016 r., dopiero w dniu 13 kwietnia 2016 r., czyli niemal trzy miesiące po jego otrzymaniu, oraz że przy tej okazji ponownie wyznaczyła ona temu państwu członkowskiemu termin pięciu dni roboczych na powiadomienie o ewentualnym sprzeciwie wobec ujawnienia wszystkich dokumentów pochodzących od władz maltańskich, w tym siłą rzeczy dokumentów zidentyfikowanych po raz pierwszy na etapie badania wniosku potwierdzającego (dokumenty nr. 1–111 i 231–240).
- 110 Należy jednak również zauważyć, po pierwsze, że na wniosek Republiki Malty Komisja przedłużyła o piętnaście dni roboczych termin wyznaczony pierwotnie temu państwu członkowskiemu w związku z przekazaniem pierwotnego wniosku (zob. pkt 10 powyżej). De facto Republika Malty sprzeciwiała się ujawnieniu dokumentów nr. 112–230 w dniu 30 listopada 2015 r., mimo że pierwotny wniosek Greenpeace’u został jej przekazany już w dniu 28 września 2015 r., czyli ponad dwa miesiące wcześniej.
- 111 Po drugie, na wniosek Republiki Malty Komisja przedłużyła o dziesięć dni roboczych termin wyznaczony pierwotnie temu państwu członkowskiemu w związku z przekazaniem wniosku potwierdzającego (zob. pkt 16 powyżej). De facto Republika Malty sprzeciwiała się ujawnieniu wszystkich spornych dokumentów w dniu 3 maja 2016 r., mimo że wniosek potwierdzający Greenpeace’u został jej przekazany w dniu 13 kwietnia 2016 r., czyli niemal trzy tygodnie wcześniej. Ponadto, otrzymawszy odpowiedź Republiki Malty opatrzoną datą 3 maja 2016 r., Komisja w dniu 19 maja 2016 r. wezwała to państwo członkowskie do uściślenia w terminie dziesięciu dni roboczych konkretnych powodów, dla których wyjątki przewidziane w rozporządzeniu nr 1049/2001 miałyby znaleźć zastosowanie, oraz części dokumentów, które miałyby być objęte tymi wyjątkami (zob. pkt 18 powyżej). Tymczasem w dniu 27 maja 2016 r. Republika Malty ograniczyła się do powtórzenia swojego sprzeciwu i wskazała, że analiza zawarta w jej piśmie z dnia 3 maja 2016 r. jest wystarczająca do zidentyfikowania wyjątków, do których odnosi się to pismo (zob. pkt 19 powyżej).
- 112 A zatem okazuje się, że Republika Malty miała w praktyce do dyspozycji kilka tygodni na przeanalizowanie dokumentów zidentyfikowanych przez Komisję na etapie badania pierwotnego wniosku, a następnie na etapie badania wniosku potwierdzającego. Co więcej, mimo liczności dokumentów, o których mowa, Republika Malty była w stanie przeanalizować te dokumenty i powołać

się w odniesieniu do każdego z nich, i to zanim Komisja rozstrzygnęła w przedmiocie wniosków pierwotnego i potwierdzającego, na niektóre z wyjątków przewidzianych w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 oraz w art. 113 rozporządzenia nr 1224/2009.

- 113 Ponadto w świetle orzecznictwa przytoczonego w pkt 97 powyżej należy uwzględnić okoliczność, że na podstawie art. 7 ust. 1 i 3 oraz art. 8 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1049/2001 sama Komisja była zobowiązana odpowiedzieć na pierwotny wniosek, a następnie na wniosek potwierdzający Greenpeace'u w terminie, który maksymalnie nie mógł przekroczyć 30 dni.
- 114 W takich okolicznościach Republika Malty nie ma podstaw, by utrzymywać, że Komisja, przekazując jej zbyt późno wnioski pierwotny i potwierdzający oraz wyznaczając jej w związku z nimi zbyt krótkie terminy na udzielenie odpowiedzi, naruszyła obowiązek lojalnej współpracy.
- 115 Wobec powyższego trzy pierwsze zarzuty należy oddalić jako częściowo nieskuteczne i częściowo bezzasadne.

3. W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia art. 113 rozporządzenia nr 1224/2009

- 116 W zarzucie czwartym Republika Malty utrzymuje zasadniczo, że Komisja, przyznając Greenpeace'owi dostęp do dokumentów nr. 112–230, naruszyła przepisy art. 113 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1224/2009. Zdaniem Republiki Malty przepisy te zakazywały – w braku wyraźnej zgody władz maltańskich – publicznego ujawnienia dokumentów przekazanych przez te władze Komisji w ramach rozporządzenia nr 1224/2009. Republika Malty uważa bowiem, że w niniejszym przypadku w rachubę wchodzi przepisy szczególne stanowiące odstępstwo – w dziedzinie kontroli przestrzegania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa – od przepisów ogólnych dotyczących publicznego dostępu do dokumentów przewidzianych w rozporządzeniu nr 1049/2001, w szczególności w art. 4 tego rozporządzenia.
- 117 Komisja podważa argumentację Republiki Malty. Instytucja ta twierdzi między innymi, że przepisy art. 113 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1224/2009 należy połączyć i pogodzić z przepisami rozporządzenia nr 1049/2001, a w szczególności z przepisami art. 4 ust. 5 tego ostatniego rozporządzenia, które zezwala państwu członkowskiemu na sprzeciwienie się ujawnieniu pochodzących od niego dokumentów jedynie na podstawie wyjątków przedmiotowych przewidzianych w art. 4 ust. 1–3 tego samego rozporządzenia.
- 118 W świetle argumentacji stron należy ustalić, czy i w jakim stopniu przepisy art. 113 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1224/2009, ewentualnie w związku z przepisami art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, stały na przeszkodzie zezwoleniu Greenpeace'owi na dostęp do dokumentów nr. 112–230 w braku zgody Republiki Malty, od której pochodziły te dokumenty.
- 119 W tym celu należy najpierw przedstawić w ich kontekście właściwe przepisy art. 113 rozporządzenia nr 1224/2009, a następnie zbadać, w jaki sposób przepisy te wiążą się z przepisami rozporządzenia nr 1049/2001.

a) Przedstawienie art. 113 rozporządzenia nr 1224/2009 i jego kontekstu

- 120 Na wstępie należy zauważyć, że w ramach tytułu XII zatytułowanego „Dane i informacje” rozporządzenie nr 1224/2009 zawiera rozdział II dotyczący „[p]oufności danych”. Rozdział ten składa się tylko z dwóch artykułów, to jest art. 112 i 113 dotyczących, odpowiednio, „[o]chrony danych osobowych” i „[p]oufności tajemnicy zawodowej i handlowej”.

- 121 Należy także zauważyć, że art. 112 i 113 rozporządzenia nr 1224/2009 zastąpiły art. 37 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2847/93 z dnia 12 października 1993 r. ustanawiającego system kontroli mający zastosowanie do wspólnej polityki rybołówstwa (Dz.U. 1993, L 261, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 4, t. 2, s. 70). W związku z tym, że w dniu wydania rozporządzenia nr 2847/93 nie istniały ogólne uregulowania Unii dotyczące ochrony danych osobowych przez instytucje i państwa członkowskie, art. 37 wspomnianego rozporządzenia odnosił się zarówno – w jego ust. 2 i 7–10 – do ochrony danych imiennych, jak i – w jego ust. 1 i 3–6 – do poufności danych zgromadzonych i wymienionych w ramach owego rozporządzenia z tytułu tajemnicy zawodowej i handlowej.
- 122 Wydając rozporządzenie nr 1224/2009, prawodawca Unii uwzględnił przyjęcie rozporządzenia (WE) nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2000 r. o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych (Dz.U. 2001, L 8, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 13, t. 26, s. 102) oraz dyrektywy 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dz.U. 1995, L 281, s. 31 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 13, t. 15, s. 355).
- 123 W konsekwencji art. 112 rozporządzenia nr 1224/2009 reguluje obecnie w sposób odrębny ochronę danych osobowych, odsyłając w zasadniczych kwestiach do rozporządzenia nr 45/2001 oraz do krajowych przepisów prawnych transponujących dyrektywę 95/46.
- 124 Z kolei przepisy art. 113 rozporządzenia nr 1224/2009 obejmują w znacznym zakresie pozostałe przepisy art. 37 rozporządzenia nr 2847/93, które nie regulowały ochrony danych osobowych.
- 125 Przede wszystkim art. 113 rozporządzenia nr 1224/2009 obejmuje przepisy zapewniające poufność danych objętych tajemnicą zawodową i handlową. W szczególności przewiduje, że państwa członkowskie i Komisja podejmują wszelkie niezbędne kroki w celu zadbania o to, by dane zebrane i otrzymane w ramach rozporządzenia nr 1224/2009 były traktowane zgodnie z obowiązującymi przepisami dotyczącymi tajemnicy zawodowej i handlowej w odniesieniu do danych (art. 113 ust. 1 rozporządzenia nr 1224/2009). I tak, dane przekazane w ramach wspomnianego rozporządzenia podlegają obowiązującym przepisom dotyczącym poufności, w sytuacji gdy ich ujawnienie przyniosłoby szkodę pewnym interesom, takim jak: prywatność i integralność jednostki, i to zgodnie z prawodawstwem Unii dotyczącym ochrony danych osobowych; interesy handlowe osoby fizycznej lub prawnej; postępowania sądowe i porady prawne bądź inspekcje lub postępowania wyjaśniające. Informacje związane z tymi danymi mogą jednak zawsze zostać ujawnione, gdy okaże się to konieczne do zaprzestania lub zakazania naruszania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa (art. 113 ust. 4 rozporządzenia nr 1224/2009).
- 126 Ponadto art. 113 rozporządzenia nr 1224/2009 zawiera przepisy, które w sposób szczególny regulują kwestię danych pochodzących od państw członkowskich i na które z tego właśnie względu powołuje się Republika Malty w ramach niniejszego sporu. W tym względzie należy przypomnieć przepisy art. 113 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1224/2009, które są niemalże identyczne z przepisami art. 37 ust. 3 i 5 rozporządzenia nr 2847/93 i stanowią, co następuje:
- „2. Dane wymieniane pomiędzy państwami członkowskimi i Komisją [w ramach niniejszego rozporządzenia] nie są przekazywane osobom innym niż te osoby pracujące w instytucjach państw członkowskich lub Unii, które z uwagi na pełnione funkcje muszą mieć dostęp do takich danych, chyba że państwa członkowskie przekazujące dane udzieliły na to wyraźnej zgody.
3. Dane [zebrane i otrzymane w ramach niniejszego rozporządzenia] nie są wykorzystywane w żadnym innym celu niż cel przewidziany w niniejszym rozporządzeniu, chyba że organy przekazujące dane udzielą wyraźnej zgody na wykorzystanie danych do innych celów i pod warunkiem że przepisy obowiązujące w państwie członkowskim organu otrzymującego dane nie zabraniają takiego wykorzystania”.

- 127 Wreszcie art. 113 rozporządzenia nr 1224/2009 zawiera bardziej ogólne przepisy. W szczególności artykuł ten przewiduje, że nie może być on traktowany jako przeszkoda w wykorzystywaniu danych uzyskanych na mocy owego rozporządzenia w ramach działań i postępowań prawnych podjętych wskutek nieprzestrzegania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa. Właściwe organy państwa członkowskiego przekazującego dane są informowane o wszelkich przypadkach wykorzystywania tych danych do tych celów (art. 113 ust. 6 rozporządzenia nr 1224/2009).
- 128 Na tym etapie można wyciągnąć kilka wniosków z przepisów rozporządzenia nr 1224/2009 wymienionych w pkt 120–127 powyżej.
- 129 Po pierwsze, przepisy art. 112 i 113 rozporządzenia nr 1224/2009 jako takie nie znajdują zastosowania do dokumentów, lecz jedynie do danych zebranych w ramach tego rozporządzenia.
- 130 W powyższym względzie należy stwierdzić, że w rozporządzeniu nr 1224/2009 nie zdefiniowano ogólnego pojęcia „danych”, lecz jedynie bardziej szczegółowe pojęcie „danych z systemu monitorowania statków” (art. 4 pkt 12 rozporządzenia nr 1224/2009).
- 131 Z całości przepisów tego rozporządzenia, a w szczególności z jego art. 12, 33, 34, 63, 78, 93, 101, 109 i 116 wynika jednak, że danymi, o których w nim mowa, są zwłaszcza dane zapisane przez państwa członkowskie w różnych komputerowych bazach danych utworzonych przez te państwa i udostępnionych w bezpiecznej części urzędowej strony internetowej ograniczonej liczbie użytkowników upoważnionych do tego celu przez państwa członkowskie i Komisję. A zatem rozporządzenie to odnosi się w szczególności do danych z systemu monitorowania statków, danych dotyczących działalności połowowej, zwłaszcza danych zawartych w dzienniku połowowym, deklaracji wyładunkowych, deklaracji przeładunkowych i uprzedniego powiadomienia, danych pochodzących z deklaracji przejęcia, dokumentów przewozowych i dokumentów sprzedaży, danych zawartych w licencjach połowowych i upoważnieniach do połowów, danych dotyczących wyczerpania uprawnień do połowów, danych wynikających ze sprawozdań z inspekcji i z nadzoru, danych na temat mocy silnika, danych z systemu wykrywania statków, danych dotyczących obserwacji, danych związanych z międzynarodowymi porozumieniami w sprawie połowów, danych dotyczących wejść na obszary połowowe, na obszary morskie, na obszary regulowane przez określone regionalne organizacje i na wody państwa trzeciego oraz danych dotyczących wyjść z tych obszarów i wód, jak również danych zawartych w krajowych rejestrach naruszeń przepisów.
- 132 Po drugie, z art. 112 i 113 rozporządzenia nr 1224/2009 wynika, że przewidują one trzy rodzaje ochrony danych zebranych w ramach tego rozporządzenia, mające zastosowanie: pierwszy – do danych osobowych [art. 112 i art. 113 ust. 4 lit. a) tego rozporządzenia], drugi – do danych poufnych objętych tajemnicą zawodową i handlową [art. 113 ust. 1 i art. 113 ust. 4 lit. b) tegoż rozporządzenia] i trzeci – do danych przekazanych przez państwo członkowskie (art. 113 ust. 2 i 3 owego rozporządzenia). W niniejszej sprawie przedmiotem sporu jest ten trzeci i ostatni rodzaj ochrony.
- 133 Po trzecie, z samego brzmienia art. 113 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1224/2009 wynika, że dane zebrane i przekazane przez państwo członkowskie Komisji w ramach tego rozporządzenia nie mogą co do zasady być przekazywane osobom innym niż te osoby, które z uwagi na pełnione funkcje muszą mieć dostęp do takich danych lub być wykorzystywane w innych celach niż cele przewidziane w tym rozporządzeniu, chyba że państwa członkowskie, które przekazały te dane, udzielią na to wyraźnej zgody.
- 134 Jedynie przepisy art. 113 ust. 4 i 6 rozporządzenia nr 1224/2009 mogłyby ewentualnie być interpretowane w ten sposób, że zezwalają one – w drodze wyjątku i w szczególnych przypadkach – na ujawnienie danych pochodzących od państwa członkowskiego bez jego zgody. Z jednej strony przepisy te, przypomniane w pkt 125 i 127 powyżej, zdają się zezwalać w każdym wypadku na ujawnienie lub wykorzystanie pewnych danych w celu spowodowania zaprzestania lub ukarania

naruszenia przepisów wspólnej polityki rybołówstwa. Z drugiej strony art. 113 ust. 6 rozporządzenia nr 1224/2009 przewiduje, że państwo członkowskie, które przekazuje dane, jest tylko informowane o wykorzystaniu owych danych w ramach postępowań sądowych lub administracyjnych.

- 135 Pozostaje jeszcze zbadać związek między przepisami art. 113 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1224/2009 i przepisami rozporządzenia nr 1049/2001.

b) Związek między art. 113 rozporządzenia nr 1224/2009 i rozporządzeniem nr 1049/2001

- 136 W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że rozporządzenia nr 1049/2001 i 1224/2009 mają różne cele. Pierwsze z tych rozporządzeń ma na celu zapewnienie możliwie największej przejrzystości procesu podejmowania decyzji przez władze publiczne oraz informacji, na których oparte są ich decyzje. Zmierza ono zatem do jak największego ułatwienia korzystania z prawa do dostępu do dokumentów, a także promowania dobrych praktyk administracyjnych (zob. analogicznie wyrok z dnia 29 czerwca 2010 r., Komisja/Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, pkt 49). Zgodnie z art. 1 drugiego rozporządzenia ma ono na celu ustanowienie systemu kontroli, inspekcji i egzekwowania w celu zapewnienia przestrzegania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa.
- 137 W niniejszym przypadku rozporządzenia nr 1049/2001 i 1224/2009 nie zawierają przepisów wskazujących wprost na pierwszeństwo jednego z rozporządzeń przed drugim. Wobec tego należy zapewnić takie stosowanie każdego z tych rozporządzeń, które jest zgodne ze stosowaniem drugiego z nich, i umożliwić w ten sposób spójne stosowanie (zob. analogicznie wyroki: z dnia 29 czerwca 2010 r., Komisja/Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, pkt 56; z dnia 28 czerwca 2012 r., Komisja/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, pkt 110).
- 138 W drugiej kolejności, mając na uwadze to, co zostało wskazane w pkt 129 powyżej, należy stwierdzić, że przedmiotem samych przepisów art. 113 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1224/2009 nie jest uregulowanie warunków publicznego dostępu do dokumentów przekazanych przez państwo członkowskie Komisji w ramach tego rozporządzenia. Przepisy te mają bowiem jedynie na celu doprecyzowanie warunków, w których mogą zostać przekazane i wykorzystane dane zebrane i przekazane przez państwo członkowskie w ramach owego rozporządzenia.
- 139 Wynika stąd, że przepisy art. 113 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1224/2009 nie stanowią jako takie szczególnych przepisów prawnych ustanawiających odstępstwo od przepisów ogólnych dotyczących publicznego dostępu do dokumentów przewidzianych w rozporządzeniu nr 1049/2001, lecz są raczej zbliżone do przepisów szczególnych zapewniających wzmocnioną ochronę pewnych danych osobowych lub nieosobowych, i to niezależnie od ich stopnia poufności, z uwagi na sam fakt, że zostały one przekazane przez państwo członkowskie. Wyjaśnia to, dlaczego w rozporządzeniu nr 1224/2009, które nie zawiera żadnego przepisu dotyczącego publicznego dostępu do dokumentów, nie uczyniono odesłania do rozporządzenia nr 1049/2001, podczas gdy z uwagi na okoliczność, że zawiera ono przepisy dotyczące ochrony danych, w szczególności danych osobowych, wymieniono w nim, zwłaszcza w jego art. 112, rozporządzenie nr 45/2001.
- 140 Nie zmienia to jednak faktu, że – jak wskazano w pkt 137 powyżej – należy stosować w spójny sposób zarówno rozporządzenie nr 1049/2001, jak i rozporządzenie nr 1224/2009.
- 141 I tak zasady dostępu do dokumentów, które figurują między innymi w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, nie mogą – w sytuacji gdy, tak jak w niniejszej sprawie, dokumenty objęte wnioskiem o udzielenie dostępu należą do szczególnej dziedziny prawa Unii, w rozpatrywanym przypadku do systemu kontroli w celu zapewnienia przestrzegania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa – być stosowane i interpretowane z pominięciem szczególnych zasad regulujących przekazywanie i wykorzystywanie danych zawartych w tych dokumentach, które to zasady są w niniejszym przypadku

przewidziane w art. 113 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1224/2009 (zob. analogicznie wyroki: z dnia 27 lutego 2014 r., Komisja/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, pkt 83; z dnia 26 kwietnia 2016 r., Strack/Komisja, T-221/08, EU:T:2016:242, niepublikowany, pkt 154).

¹⁴² W związku z powyższym, jeżeli wniosek złożony na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 ma na celu uzyskanie dostępu do dokumentów zawierających dane w rozumieniu rozporządzenia nr 1224/2009, przepisy art. 113 ust. 2 i 3 tego ostatniego rozporządzenia znajdują w pełni zastosowanie (zob. analogicznie wyroki: z dnia 29 czerwca 2010 r., Komisja/Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, pkt 63; z dnia 2 października 2014 r., Strack/Komisja, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, pkt 70).

¹⁴³ W trzeciej kolejności, mając na uwadze to, co zostało wskazane w pkt 133 i 134 powyżej, należy stwierdzić, że jedynie z zastrzeżeniem wyjątków ewentualnie przewidzianych w przepisach art. 113 ust. 4 i 6 rozporządzenia nr 1224/2009 przepisy art. 113 ust. 2 i 3 tego samego rozporządzenia, mające zastosowanie do danych zawartych w dokumencie przekazanym przez państwo członkowskie Komisji w ramach owego rozporządzenia, uzależniają każde nieprzewidziane we wspomnianym rozporządzeniu przekazanie lub wykorzystanie owych danych od wyraźnej zgody tego państwa członkowskiego.

¹⁴⁴ W powyższym względzie należy zauważyć, po pierwsze, że przypomniana w pkt 126 powyżej treść art. 113 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1224/2009 różni się wyraźnie od treści art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 przypomnianej w pkt 39 i 94 powyżej. Przepisy art. 113 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1224/2009 zakazują bowiem co do zasady niektórych form przekazywania lub wykorzystywania danych przekazanych przez państwo członkowskie, chyba że państwo to udzieli na to wyraźnej zgody. Przeciwnie, jak wynika też z art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001, dokumenty instytucji, w tym dokumenty pochodzące od państw członkowskich, mogą co do zasady zostać upublicznione, gdyż przepisy art. 4 ust. 5 tego samego rozporządzenia ograniczają się do przewidzenia, że państwo członkowskie może zażądać, by pochodzący od niego dokument nie został ujawniony bez jego uprzedniej zgody.

¹⁴⁵ Natomiast art. 113 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1224/2009 jest sformułowany analogicznie do art. 9 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001, zgodnie z którym „[d]okumenty sensytywne [wrażliwe] zostaną [...] ujawnione wyłącznie za zgodą instytucji, która je stworzyła”. Otóż z art. 9 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001 wynika, że instytucja będąca autorem dokumentu wrażliwego jest uprawniona do sprzeciwienia się ujawnieniu treści owego dokumentu (wyrok z dnia 1 lutego 2007 r., Sison/Rada, C-266/05 P, EU:C:2007:75, pkt 101).

¹⁴⁶ Wynika stąd, że art. 113 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1224/2009 nie ogranicza się – tak jak art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 – do wskazania, że w sytuacji gdy państwo członkowskie złożyło konkretny wniosek w tym kierunku, pochodzący od niego dokument nie może już następnie zostać ujawniony bez jego uprzedniej zgody, lecz – na wzór art. 9 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001 – ustanawia uprzednią i wyraźną zgodę państwa członkowskiego jako bezwzględną przesłankę przekazania i wykorzystania w określonych formach danych przekazanych przez to państwo członkowskie (zob. podobnie wyrok z dnia 18 grudnia 2007 r., Szwecja/Komisja, C-64/05 P, EU:C:2007:802, pkt 47, 78).

¹⁴⁷ Po drugie, jeśli chodzi o dane przekazane przez państwo członkowskie w ramach rozporządzenia nr 1224/2009, prawodawca Unii zamierzał utrzymać w pewnej postaci zasadę autora, która jednak została co do zasady zniesiona w zakresie publicznego dostępu do dokumentów w rozporządzeniu nr 1049/2001. Zasada ta, w postaci, która obowiązywała przed wejściem w życie rozporządzenia nr 1049/2001, oznaczała, że w sytuacji gdy autorem dokumentu będącego w posiadaniu instytucji była osoba trzecia, wniosek o udzielenie dostępu należało skierować bezpośrednio do autora tego dokumentu (zob. podobnie wyrok z dnia 18 grudnia 2007 r., Szwecja/Komisja, C-64/05 P, EU:C:2007:802, pkt 56).

- ¹⁴⁸ W powyższym względzie zostało już wskazane w pkt 126 powyżej, że przepisy art. 113 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1224/2009 są zasadniczo identyczne z przepisami art. 37 ust. 3 i 5 rozporządzenia nr 2847/93, wydanymi przed wejściem w życie rozporządzenia nr 1049/2001. Otóż przy przyjmowaniu rozporządzenia nr 1224/2009 w ramach Grupy Roboczej ds. Wewnętrznej i Zewnętrznej Polityki Rybołówstwa, utworzonej w obrębie Rady Unii Europejskiej, delegacja szwedzka sprzeciwiła się utrzymaniu zasady autora, uznanej przez nią za niezgodną z rozporządzeniem nr 1049/2001, które weszło w międzyczasie w życie. W związku z tym delegacja ta zaproponowała inną redakcję przepisów, które stały się art. 113 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1224/2009, w celu przewidzenia w nich zwykłej konsultacji z organami, które przekazały dane. Jednak Rada przyjęła ostatecznie propozycję Komisji, która polegała na przejściu w rozporządzeniu nr 1224/2009, bez wprowadzania żadnych istotnych zmian, przepisów zawartych wcześniej w art. 37 ust. 3 i 5 rozporządzenia nr 2847/93.
- ¹⁴⁹ Okazuje się zatem, że przyjmując art. 113 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1224/2009, prawodawca Unii zamierzał zachować uprawnienie państwa członkowskiego, które przekazało dane w ramach tego rozporządzenia, do kontrolowania i nadzorowania wszelkich nieprzewidzianych w owym rozporządzeniu form przekazywania lub wykorzystywania tych danych.
- ¹⁵⁰ Po trzecie, przewidziany w art. 113 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1224/2009 zakaz przekazywania lub wykorzystywania danych przekazanych przez państwo członkowskie stosuje się we wszystkich przypadkach, w których państwo to nie udzieliło wyraźnej zgody na to przekazywanie lub wykorzystywanie.
- ¹⁵¹ Z powyższego wynika, że w odróżnieniu od tego, co orzeczono w odniesieniu do ograniczenia przewidzianego w zakresie publicznego dostępu do dokumentów w art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 (zob. podobnie wyrok z dnia 18 grudnia 2007 r., Szwecja/Komisja, C-64/05 P, EU:C:2007:802, pkt 47, 99), stosowanie ograniczenia przewidzianego w art. 113 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1224/2009 nie jest uzależnione ani od wyraźnego i uprzedniego oświadczenia woli danego państwa członkowskiego, ani od powołania się przez to państwo na wyjątek przedmiotowy przewidziany w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1049/2001 lub w art. 113 ust. 4 rozporządzenia nr 1224/2009, ani też od uzasadnienia sprzeciwu zgłoszonego ewentualnie przez to państwo.
- ¹⁵² Po czwarte, będąc bezpośrednim skutkiem braku wyraźnej zgody państwa członkowskiego, które przekazało dane, zakaz przekazywania lub wykorzystywania przewidziany w art. 113 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1224/2009 nie jest oparty na wyjątku przedmiotowym, takim jak ochrona celów czynności kontroli, dochodzenia i audytu, wymienionym w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 oraz w art. 113 ust. 4 lit. d) rozporządzenia nr 1224/2009. Wobec tego zakaz ten nie może – jak twierdzi Komisja – przestać obowiązywać w chwili zamknięcia administracyjnego postępowania wyjaśniającego wszczętego na podstawie art. 102 ust. 2 rozporządzenia nr 1224/2009, lecz ustaje dopiero w momencie, gdy państwo członkowskie, które przekazało sporne dane, wyraźnie zgodzi się na ich przekazanie lub wykorzystanie.
- ¹⁵³ W czwartej kolejności należy zauważyć, że publiczne przekazanie, między innymi organizacji pozarządowej, dokumentu zawierającego dane przekazane przez państwo członkowskie w ramach rozporządzenia nr 1224/2009 stanowi w sposób oczywisty formę przekazania i wykorzystania owych danych, która nie jest przewidziana w tym rozporządzeniu. Republika Malty twierdzi ponadto, że przy przyjmowaniu rozporządzenia nr 1224/2009, a mówiąc dokładniej, przepisu, który stał się art. 113 ust. 3 tego rozporządzenia i który zakazuje wykorzystywania tego rodzaju danych w jakimkolwiek „innym celu niż cel przewidziany w [owym] rozporządzeniu”, w ramach utworzonej w obrębie Rady Grupy Roboczej ds. Wewnętrznej i Zewnętrznej Polityki Rybołówstwa Komisja wyjaśniła w odpowiedzi na pytanie delegacji finlandzkiej, że „inny cel”, o którym mowa w tym przepisie, może odnosić się między innymi do opublikowania danych przez organizację pozarządową.

- 154 W świetle powyższych rozważań przepisy art. 113 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1224/2009 zakazują co do zasady publicznego ujawnienia, między innymi organizacji pozarządowej, na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 dokumentów, z których nie usunięto danych przekazanych przez państwo członkowskie Komisji w ramach rozporządzenia nr 1224/2009, w sytuacji gdy to państwo członkowskie nie zgodziło się na to wyraźnie oraz, a fortiori, w sytuacji gdy – jak ma to miejsce w niniejszej sprawie – dane państwo członkowskie wyraźnie się temu sprzeciwiło.
- 155 Powyższej wykładni nie może podważyć argumentacja Komisji oparta na tym, że prawodawca Unii nie mógł skutecznie ustanowić reguły udaremniającej stosowanie rozporządzenia nr 1049/2001, nie obarczając przy tym przepisów art. 113 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1224/2009 brakiem podstawy prawnej i nie naruszając w sposób nieproporcjonalny prawa do dostępu do dokumentów ustanowionego w art. 42 karty praw podstawowych oraz w art. 15 ust. 3 TFUE.
- 156 Po pierwsze, z utrwalonego orzecznictwa wynika bowiem, że wybór podstawy prawnej aktu Unii musi opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej, a do których należą w szczególności cel i treść tego aktu. Jeżeli analiza aktu Unii wykaże, że wyznaczono mu dwa cele lub ma on dwa elementy składowe i jeden z tych celów lub elementów składowych można zidentyfikować jako główny lub dominujący, podczas gdy drugi jest jedynie pomocniczy, wówczas ten akt prawny należy wydać na jednej podstawie prawnej, tj. na tej podstawie, która jest właściwa z racji głównego lub dominującego celu lub elementu składowego (zob. wyroki: z dnia 30 stycznia 2001 r., Hiszpania/Rada, C-36/98, EU:C:2001:64, pkt 58, 59 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 14 czerwca 2016 r., Parlament/Rada, C-263/14, EU:C:2016:435, pkt 43, 44 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 157 Z jednej strony nie ulega wątpliwości – jak wskazano w pkt 136 powyżej – że głównym celem rozporządzenia nr 1224/2009 jest ustanowienie systemu kontroli, inspekcji i egzekwowania w celu zapewnienia przestrzegania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa. Z drugiej strony materialnoprawna zawartość rozporządzenia nr 1224/2009 dotyczy w przeważającym stopniu wspólnej polityki rybołówstwa, choćby przewidując zbieranie i wymianę różnych danych dotyczących tej polityki. Rozporządzenie nr 1224/2009 zawiera, zwłaszcza w swoich art. 112 i 113, jedynie w sposób pomocniczy przepisy dotyczące ochrony danych, a w szczególności przepisy regulujące i ograniczające przekazywanie i wykorzystywanie danych przekazanych przez państwa członkowskie.
- 158 W tych okolicznościach Rada musiała wydać rozporządzenie nr 1224/2009 jedynie na podstawie art. 43 TFUE dotyczącego wspólnej polityki rolnej, która obejmuje wspólną politykę rybołówstwa. W szczególności Rada nie mogła przyjąć art. 113 ust. 2 i 3 tego rozporządzenia ani na podstawie art. 16 TFUE dotyczącego ochrony danych osobowych, ani na podstawie art. 15 ust. 3 TFUE dotyczącego dostępu do dokumentów. W konsekwencji w ramach rozporządzenia nr 1224/2009 Rada mogła zgodnie z prawem ustanowić przepisy szczególne regulujące dostęp do danych przekazanych przez państwo członkowskie na podstawie tego rozporządzenia, nawet jeśli te przepisy szczególnie skutkowałyby w praktyce ograniczeniem publicznego dostępu do dokumentów zawierających takie dane.
- 159 Po drugie, bezsporne jest – jak wskazano w pkt 42 powyżej – że art. 42 karty praw podstawowych z jednej strony oraz art. 15 ust. 3 TFUE z drugiej strony przewidują, że każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę statutową w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, niezależnie od ich formy.
- 160 Należy jednak przypomnieć, że art. 15 ust. 3 TFUE stanowi, iż warunki i ograniczenia dotyczące prawa dostępu do dokumentów są określone przez prawodawcę Unii w drodze rozporządzeń. Wynika stąd, że ustanowione i zagwarantowane w traktatach prawo dostępu do dokumentów instytucji nie jest prawem ogólnym i bezwzględnym oraz że może ono być przedmiotem ograniczeń.

- 161 W szczególności należy zauważyć, że ograniczenie dostępu do danych przewidziane w art. 113 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1224/2009 stosuje się wyłącznie do danych pochodzących od państw członkowskich i wynika – jak wskazano w pkt 147 powyżej – z woli prawodawcy Unii, by zachować w pewnej formie zasadę autora, która pozwala skierować wniosek o udzielenie dostępu do dokumentu bezpośrednio do autora tego dokumentu. A zatem nic nie zabrania osobie, która pragnie uzyskać dostęp do dokumentu zawierającego dane przekazane przez państwo członkowskie w ramach rozporządzenia nr 1224/2009, zwrócić się bezpośrednio do tego państwa o ten dokument. W takim przypadku wniosek o udzielenie dostępu do dokumentów będzie rozpatrywany zgodnie z ustawodawstwem krajowym danego państwa członkowskiego.
- 162 Z powyższego wynika, że choć uprzednia i wyraźna zgoda zainteresowanego państwa członkowskiego została ustanowiona jako bezwzględna przesłanka ujawnienia danych przekazanych przez państwo członkowskie w ramach rozporządzenia nr 1224/2009, przepisy art. 113 ust. 2 i 3 tego samego rozporządzenia nie czynią niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym dostęp do dokumentów zawierających te dane. W związku z tym przepisy te nie naruszają w sposób nieproporcjonalny prawa do dostępu do dokumentów ustanowionego w art. 42 karty praw podstawowych oraz w art. 15 ust. 3 TFUE.
- 163 To właśnie w świetle powyższych rozważań należy zbadać, czy w niniejszym przypadku art. 113 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1224/2009 stał na przeszkodzie przekazaniu Greenpeace’owi dokumentów nr 112–230.

c) W przedmiocie zasadności zarzutu dotyczącego naruszenia art. 113 rozporządzenia nr 1224/2009

- 164 Na wstępie należy zwrócić uwagę, że Republika Malty wyjaśnia, iż dokumenty nr. 112–230 zostały wymienione między nią a Komisją w ramach rozporządzenia nr 1224/2009 i że zawierają one dane w rozumieniu tego rozporządzenia. I tak przykładowo, niektóre z tych dokumentów zawierają dane dotyczące pozycji statków rybackich lub działalności libijskich statków rybackich. Inne dokumenty to szczegółowe raporty, sprawozdania z inspekcji, deklaracje dotyczące transferu na morzu i umieszczania w sadzach sporządzone przez maltańskich i międzynarodowych obserwatorów. Wreszcie niektóre dokumenty zostały sporządzone w ramach administracyjnego postępowania wyjaśniającego wszczętego przez Republikę Malty, a następnie w ramach monitorowania tego postępowania przez Komisję.
- 165 Komisja nie kwestionuje tego opisu dokumentów, o których mowa. W szczególności instytucja ta nie podważa faktu, że zostały one wymienione w ramach rozporządzenia nr 1224/2009 i że zawierają one dane w rozumieniu tego rozporządzenia.
- 166 Z kolei Sąd stwierdza, że przedłożone przez Republikę Malty dokumenty nr. 112–230 odpowiadają opisowi dokonанemu przez to państwo i że zawierają one dane, zwłaszcza liczbowe lub o charakterze technicznym, tego samego rodzaju co dane wymienione w rozporządzeniu nr 1224/2009 i przypomniane w pkt 131 powyżej.
- 167 W takich okolicznościach art. 113 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1224/2009 miał zastosowanie do danych zawartych w dokumentach nr. 112–230.
- 168 Wynika stąd, że Komisja nie mogła upublicznić, a w szczególności przekazać organizacji pozarządowej, danych zawartych w dokumentach nr. 112–230 bez wyraźnej zgody Republiki Malty, chyba że instytucja ta powołałaby się ewentualnie na przepisy art. 113 ust. 4 i 6 rozporządzenia nr 1224/2009.

- 169 W niniejszym przypadku, z jednej strony, bezsporne jest, że Republika Malty nigdy wyraźnie nie zgodziła się na przekazanie Greenpeace’owi danych zawartych w dokumentach nr. 112–230 i że, wręcz przeciwnie, nawet się temu wyraźnie sprzeciwiła, zwłaszcza w swoich pismach z dnia 30 listopada 2015 r., oraz 3 i 27 maja 2016 r. Z drugiej strony Komisja nigdy nie wykazała ani nawet nie twierdziła, że przekazanie Greenpeace’owi danych zawartych w tych dokumentach było konieczne do spowodowania zaprzestania lub ukarania naruszenia przepisów wspólnej polityki rybołówstwa.
- 170 Co więcej, mając na uwadze to, co zostało wskazane w pkt 152 powyżej, Komisja nie może zasadnie twierdzić, że wyraźna zgoda Republiki Malty na przekazanie lub wykorzystanie danych przekazanych przez władze maltańskie nie jest już konieczna z tego względu, że administracyjne postępowanie wyjaśniające zostało zamknięte w 2011 r. oraz że w lutym 2013 r. Republika Malty wprowadziła w życie w sposób zadowalający plan działania sporządzony w wyniku tego postępowania.
- 171 W konsekwencji, w braku zgody władz maltańskich, Komisja nie mogła zgodnie z prawem udzielić dostępu do spornych dokumentów, chyba że usunęłaby z nich wszystkie dane w rozumieniu rozporządzenia nr 1224/2009 zawarte w tych dokumentach.
- 172 Należy jednak stwierdzić, że Komisja postanowiła przekazać Greenpeace’owi dokumenty nr. 112–230, z których zostały usunięte jedynie zawarte w nich dane osobowe, nie biorąc pod uwagę okoliczności, że dokumenty te zawierały także dane w sensie bardziej ogólnym w rozumieniu rozporządzenia nr 1224/2009. W tym względzie Sąd zauważył, że w żadnym momencie Komisja nie starała się ustalić, czy te ostatnie dane mogły faktycznie zostać oddzielone od dokumentów, które je zawierały, oraz czy w związku z tym mogła ona w niniejszym przypadku udzielić dostępu do spornych dokumentów w formie niezawierającej tych danych.
- 173 W takich okolicznościach Republika Malty może zasadnie twierdzić, że Komisja, udzielając Greenpeace’owi dostępu do dokumentów nr. 112–230 i tym samym do zawartych w nich danych, naruszyła przepisy art. 113 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1224/2009.
- 174 Wobec powyższego należy uwzględnić zarzut czwarty, który został podniesiony tylko w odniesieniu do dokumentów nr. 112–230.
- 175 Z całości powyższych rozważań wynika, że z jednej strony należy stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim udzielono w niej Greenpeace’owi dostępu do dokumentów nr. 112–230, a z drugiej strony oddalić pozostałe żądania skargi.

IV. W przedmiocie kosztów

- 176 Zgodnie z art. 134 § 3 regulaminu postępowania w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań każdej ze stron, każda z nich pokrywa własne koszty.
- 177 W niniejszej sprawie Komisja przegrała sprawę w odniesieniu do ujawnienia dokumentów nr. 112–230, zaś Republika Malty przegrała sprawę w odniesieniu do ujawnienia dokumentów nr. 1–111 i 231–240. Należy zatem postanowić, że każda ze stron pokrywa własne koszty, w tym koszty związane z postępowaniem w przedmiocie środka tymczasowego.

Z powyższych względów

SĄD (dziewiąta izba)

orzeka, co następuje:

- 1) **Stwierdza się nieważność decyzji sekretarza generalnego Komisji Europejskiej z dnia 13 lipca 2016 r. w sprawie wniosku potwierdzającego Greenpeace’u o udzielenie dostępu do dokumentów dotyczących rzekomo niezgodnej z prawem wysyłki żywego tuńczyka błękitnopłetwego z Tunezji na Maltę w zakresie, w jakim udzielono w niej Greenpeace’owi dostępu do dokumentów wyliczonych w załączniku B do tej decyzji pod numerami 112–230.**
- 2) **W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.**
- 3) **Każda ze stron pokrywa własne koszty, w tym koszty związane z postępowaniem w przedmiocie środka tymczasowego.**

Gervasoni

Kowalik-Bańczyk

Mac Eochaidh

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 3 maja 2018 r.

Podpisy

Spis treści

I. Okoliczności powstania sporu	1
II. Przebieg postępowania i żądania stron	4
III. Co do prawa	5
A. W przedmiocie dopuszczalności	5
1. W przedmiocie dopuszczalności żądań Republiki Malty i czterech pierwszych zarzutów podniesionych na poparcie tych żądań	5
2. W przedmiocie dopuszczalności zarzutu piątego, dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia	7
B. Co do istoty sprawy	8
1. W przedmiocie zarzutu piątego, dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia	8
2. W przedmiocie trzech pierwszych zarzutów, dotyczących procedury wydania zaskarżonej decyzji	10
a) W przedmiocie skutecznego charakteru trzech pierwszych zarzutów	11
1) Przepisy proceduralne przewidziane w art. 6–8 rozporządzenia nr 1049/2001	11
2) Przepisy proceduralne przewidziane w art. 4 ust. 4 i 5 rozporządzenia nr 1049/2001 lub wynikające z obowiązku lojalnej współpracy	14
b) Badanie zasadności zastrzeżeń opartych na wyznaczeniu niewystarczających terminów na udzielenie odpowiedzi i na niedochowaniu obowiązku lojalnej współpracy	15
3. W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia art. 113 rozporządzenia nr 1224/2009	17
a) Przedstawienie art. 113 rozporządzenia nr 1224/2009 i jego kontekstu	17
b) Związek między art. 113 rozporządzenia nr 1224/2009 i rozporządzeniem nr 1049/2001 .	20
c) W przedmiocie zasadności zarzutu dotyczącego naruszenia art. 113 rozporządzenia nr 1224/2009	24
IV. W przedmiocie kosztów	25